COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 3.6.2025
COM(2025) 267 final

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

sulla valutazione ex post del programma Giustizia 2014-2020 e sulla valutazione intermedia del programma Giustizia 2021-2027

{SWD(2025) 134 final}

1. Introduzione

La presente relazione illustra i risultati della valutazione[1] del programma Giustizia effettuata dalla Commissione europea. La valutazione consta di due componenti. La prima componente è la valutazione ex post del programma Giustizia 2014-2020[2], che ne esamina l'impatto a lungo termine e gli effetti sulla sostenibilità, sulla base dei risultati della prima parte della valutazione ex post[3] completata nel 2022. La seconda componente è la valutazione intermedia del programma Giustizia 2021-2027[4], che ne esamina i risultati preliminari. In linea con gli orientamenti per legiferare meglio[5], la valutazione esamina i due programmi sulla base dei criteri di efficacia, efficienza, coerenza, valore aggiunto dell'UE e pertinenza.

Il programma Giustizia contribuisce dal 2014 allo sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sullo Stato di diritto, e dal 2014 al 2020 ha sostenuto l'ulteriore sviluppo di uno spazio di giustizia dell'Unione europea basato sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci: i) promuovendo la cooperazione giudiziaria a livello civile e penale; ii) contribuendo alla formazione di giudici e di altri operatori della giustizia. Dal 2021 il programma Giustizia continua a sostenere l'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sullo Stato di diritto, comprese l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, sul riconoscimento e sulla fiducia reciproci e sulla cooperazione giudiziaria. Il suo obiettivo è rafforzare la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali.

La valutazione si basa su elementi di prova raccolti attraverso uno studio condotto da esperti esterni[6]. La valutazione: i) fa il punto su una precedente valutazione d'impatto[7] per analizzare una proposta di programma europeo in materia di cultura, diritti e valori; ii) riconosce sia la valutazione intermedia del programma 2014-2020[8] sia la prima parte della valutazione ex post del programma 2014-2020[9]. La valutazione intermedia del programma Giustizia 2021-2027 si basa sui risultati della prima e della seconda parte della valutazione ex post del programma 2014-2020[10].

La valutazione ex post riguarda l'attuazione del programma Giustizia 2014-2020 dal 1º gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 e tutte le attività del programma che hanno avuto luogo in tutti i paesi partecipanti durante tale periodo. La valutazione intermedia riguarda l'attuazione del programma Giustizia 2021-2027 dal 1º gennaio 2021 al 31 dicembre 2023 e tutte le attività che si svolgeranno in tutti i paesi partecipanti durante tale periodo.

Per preparare la valutazione è stata consultata un'ampia gamma di portatori di interessi, tra cui rappresentanti: i) degli Stati membri dell'UE che sono membri dei pertinenti comitati di programma; ii) dei richiedenti e dei beneficiari del programma; iii) delle agenzie; iv) delle organizzazioni della società civile; v) dei cittadini in generale[11].

---

[1] Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione.
[2] Regolamento (UE) n. 1382/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj).
[3] Considerando che un numero significativo di progetti era ancora in corso nel 2021, nella prima parte della valutazione ex post del programma Giustizia 2014-2020 (COM/2022/121 final) è stata fornita una panoramica della distribuzione dei finanziamenti e sono stati esaminati i risultati preliminari conseguiti. La presente relazione illustra la seconda parte della valutazione ex post e si concentra sugli impatti a lungo termine e sulla sostenibilità degli effetti del programma Giustizia 2014-2020.
[4] Regolamento (UE) 2021/693 del 28 aprile 2021 (GU L 156 del 5.5.2021, pag. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/693/oj).
[5] Legiferare meglio: linee guida e strumenti.
[6] Sono state individuate alcune sfide in materia di qualità dei dati, in particolare per quanto riguarda la disponibilità e l'analisi dei dati per il programma Giustizia 2014-2020, attenuate nella misura del possibile per produrre risultati validi.
[7] SWD(2018) 290 final.
[8] COM(2018) 507 final.
[9] COM(2022) 121 final.
[10] Anche se le attività di raccolta dei dati per la valutazione ex post del programma Giustizia 2014-2020 (seconda parte) e per la valutazione intermedia del programma Giustizia 2021-2027 sono state svolte in parallelo, l'esercizio di valutazione globale è stato concepito e pianificato in modo da consentire che i risultati della valutazione ex post alimentino l'analisi di quella intermedia.
[11] A seconda del gruppo di portatori di interessi individuato, per condurre le consultazioni sono stati utilizzati metodi e strumenti specifici: consultazione pubblica online basata su un questionario, interviste e indagini mirate. Questi hanno integrato i dati e le informazioni raccolti con altri metodi, quali le ricerche documentali e gli studi di casi.

La presente relazione riassume i principali risultati della valutazione e comprende una valutazione delle sinergie tra i due programmi (2014-2020 e 2021-2027), formulando osservazioni e segnalando gli ambiti di miglioramento che la Commissione potrebbe prendere in considerazione per il periodo di programmazione 2021-2027 e per il successivo ciclo di finanziamento.

2. Principali risultati della valutazione

I principali risultati della valutazione presentati nelle sezioni seguenti sono strutturati in base ai cinque criteri di valutazione, con sottosezioni per ciascun programma[12].

2.1. Efficacia

Programma Giustizia 2014-2020

La valutazione ex post ha confermato che l'attuazione del programma ha prodotto i risultati attesi per tutti gli obiettivi specifici.

Il numero e la percentuale di magistrati e operatori giudiziari che partecipano ad attività di formazione finanziate dal programma sono stati fissati come indicatore dell'obiettivo specifico relativo alla formazione giudiziaria. La soglia di 16 000 tirocinanti è già stata raggiunta nel 2017, mentre la soglia del 13 %[13] è stata raggiunta nel 2020, presumibilmente per effetto dell'ampliamento del gruppo destinatario del programma Giustizia e dell'evoluzione del contesto giuridico. Il finanziamento costante del programma Giustizia 2014-2020 in questo settore è stato pertanto efficace, in quanto ha aiutato gli operatori della giustizia a proseguire la formazione.

Nel complesso, il programma ha contribuito a far sì che un totale di 800 000 operatori della giustizia ricevesse una formazione sul diritto dell'Unione entro il 2020, in anticipo rispetto al calendario previsto[14]. Sebbene tale risultato non possa essere attribuito esclusivamente al programma Giustizia, la consultazione dei portatori di interessi ha confermato che la formazione è stata l'attività più menzionata associata ai progetti finanziati. Quasi tutti i beneficiari interpellati (96 %) hanno indicato che la formazione ha portato all'acquisizione di nuove competenze e conoscenze.

Il programma 2014-2020 ha raggiunto un numero significativo di obiettivi, anche se non tutti relativi alla promozione della cooperazione giudiziaria. Sebbene i risultati conseguiti in questo settore non possano essere pienamente esclusivamente al programma Giustizia, i dati qualitativi hanno fornito valide prove a conferma della sua efficacia.

Il programma 2014-2020 ha inoltre raggiunto l'obiettivo relativo al numero totale di scambi di informazioni effettuati tramite il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS)[15,16,17]. I dati qualitativi della valutazione ex post hanno dimostrato come la fiducia reciproca tra i magistrati nei diversi paesi dell'UE e l'attuazione coerente del diritto dell'Unione siano entrambe fondamentali per l'efficacia del programma. I portatori di interessi consultati per la valutazione hanno affermato che gli investimenti nella cooperazione giudiziaria hanno promosso l'attuazione efficace e completa del diritto dell'Unione. I progetti che promuovono il sostegno degli operatori giudiziari da parte degli organi giurisdizionali e le pratiche di tirocinio si sono dimostrati particolarmente adatti ad agevolare l'apprendimento. Le attività di consultazione hanno dimostrato che il programma è stato efficace nel diffondere le migliori

[12] La presente relazione fa anche riferimento al programma Giustizia 2014-2020 come il "precedente programma" e al programma Giustizia 2021-2027 come l'"attuale programma".
[13] Rapporto tra il numero di partecipanti sostenuti e il numero totale di operatori della giustizia.
[14] Già nel 2016 tale numero era già salito a 820 000.
[15] Decisione 2009/316/GAI del Consiglio.
[16] ECRIS è un sistema informatico decentrato gestito dalle autorità centrali degli Stati membri per lo scambio di informazioni sui criminali.
[17] L'obiettivo finale di 3 500 000 scambi nel 2020 è stato superato di oltre 500 000 unità, con un totale di 4 136 249 scambi.

pratiche per affrontare questioni cruciali quali la violenza di genere e la salute mentale nei sistemi di giustizia penale. Un solo obiettivo non è stato raggiunto: quello di ridurre a 10 giorni entro il 2020 il tempo medio impiegato per consegnare una persona ricercata a un paese richiedente nell'ambito del mandato d'arresto europeo. Tale obiettivo è stato mancato di 11 giorni[18] (nel senso che la procedura richiede ancora una media di 21 giorni). Questo fenomeno è probabilmente dovuto alla tendenza osservabile in tutti gli Stati membri ad aumentare il tempo impiegato per la procedura di consegna, unitamente agli effetti della pandemia di COVID-19.

Il programma 2014-2020 ha inoltre ampiamente superato l'obiettivo fissato per il numero di visite alle singole pagine web del portale europeo della giustizia elettronica[19], criterio stabilito dal programma per l'accesso alla giustizia. Come confermato dall'analisi, il portale della giustizia elettronica è percepito dai portatori di interessi consultati come uno strumento importante per rendere disponibili le informazioni. Inoltre i riscontri ottenuti nell'ambito delle attività di consultazione sottolineano che il programma 2014-2020 ha effettivamente sensibilizzato in merito all'importante ruolo dei professionisti che sostengono le vittime di reato. I progetti attuati dal programma hanno contribuito a porre in evidenza il ruolo di questi professionisti come persone di fiducia delle vittime di reato durante i procedimenti giudiziari.

Tuttavia, per quanto riguarda l'obiettivo specifico del programma di sostenere iniziative nel settore della politica in materia di droga con riferimento agli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria e alla prevenzione della criminalità, il programma non ha raggiunto l'obiettivo di valutare un numero prestabilito di nuove sostanze psicoattive[20]. Secondo l'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe, è incerto il motivo per cui si constata un calo del numero di sostanze valutate. Una possibile spiegazione è l'aumento dei controlli e degli interventi volti a ridurre la vendita e il consumo di tali sostanze.

Il programma è stato concepito in modo da consentire la flessibilità necessaria per gestire progetti estesi a più paesi. I progetti sono stati inoltre efficaci nel diffondere le conoscenze e le migliori pratiche nei paesi partecipanti. Le reti transnazionali di partecipanti ai progetti create con l'aiuto del finanziamento del programma hanno continuato a funzionare anche dopo la conclusione dei progetti. I partenariati duraturi creati dal programma hanno aumentato l'apprendimento reciproco e quindi la capacità operativa delle organizzazioni finanziate e la sostenibilità dei risultati. I finanziamenti sono stati distribuiti in tutti gli Stati membri; le organizzazioni di Italia, Belgio e Spagna sono quelle che hanno partecipato con maggiore frequenza ai progetti finanziati.

È molto significativo che il programma Giustizia 2014-2020 sia stato efficace anche nel promuovere la digitalizzazione. Sebbene la promozione della digitalizzazione non fosse un obiettivo del programma, le difficoltà causate dalla pandemia di COVID-19 hanno reso necessario trovare modalità alternative per condurre attività di formazione e cooperare all'interno dei consorzi di progetto. Il programma ha pertanto accelerato la digitalizzazione finanziando diversi tipi di attività, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione che rientravano nelle sue competenze. Tuttavia i risultati dei progetti hanno dimostrato che l'adozione degli strumenti digitali è stata disomogenea. I diversi livelli di alfabetizzazione digitale dei partecipanti e le differenze tra le infrastrutture digitali dei vari Stati membri, hanno rappresentato un ostacolo per gli operatori della giustizia.

[18] I dati mostrano che il tempo medio è aumentato da 16,7 giorni nel 2019 a 21,26 giorni nel 2020.
[19] L'indicatore fissava l'obiettivo di un aumento annuo del 20 % a partire dallo scenario di riferimento di 441 000 visite. Nel 2020 le visite sono state in tutto 4 619 548.
[20] A partire dal 2015 il numero di nuove sostanze valutate è diminuito. Tra il 2016 e il 2020 le sostanze valutate sono state circa 50. Nel 2020 il programma prevedeva di valutare 95 nuove sostanze, ma ne ha valutate solo 46.

Infine la consultazione dei portatori di interessi ha evidenziato che il programma Giustizia 2014-2020 avrebbe potuto fornire maggiore sostegno ai cittadini aiutandoli ad accedere ai servizi di sostegno sociale offerti dalle organizzazioni della società civile (OSC). Un'altra sfida è stata il limitato coinvolgimento dei giudici come gruppo destinatario dei progetti, attribuibile principalmente al tempo limitato che i giudici hanno in genere a disposizione per svolgere attività in aggiunta alle loro funzioni negli organi giurisdizionali.

Programma Giustizia 2021-2027

La valutazione intermedia del programma Giustizia 2021-2027 ha dimostrato che finora il programma è stato efficace nel conseguire i suoi obiettivi. Ad esempio ha superato gli obiettivi in materia di formazione e cooperazione giudiziaria, nonostante l'impatto negativo di fattori esterni quali la pandemia di COVID-19 e la situazione politica in alcuni Stati membri. Nel complesso, i risultati raccolti per questa valutazione intermedia indicano che il programma sta ottenendo buoni risultati e la maggior parte dei portatori di interessi esprime fiducia nel suo successo e nel suo allineamento agli obiettivi generali dell'agenda giustizia dell'UE.

Rispetto al suo predecessore e sulla base dei risultati della valutazione ex post, il programma Giustizia 2021-2027 prevede: i) migliori procedure amministrative e di gestione dei programmi; ii) migliori meccanismi di monitoraggio[21] e strumenti di raccolta dei dati per monitorare l'efficacia dei progetti finanziati.

La consultazione dei portatori di interessi ha inoltre evidenziato che i beneficiari del programma Giustizia 2021-2027 ritengono che i loro progetti abbiano contribuito agli obiettivi del programma più dei precedenti progetti nell'ambito del programma 2014-2020. Nei due programmi sono rimasti significativi gli stessi settori (miglioramento dell'attuazione del diritto dell'Unione, formazione e sensibilizzazione dei cittadini). Tuttavia i beneficiari del programma Giustizia 2021-2027 hanno riferito che le loro attività hanno contribuito in misura ancora maggiore a migliorare l'accesso ai servizi delle OSC e a rendere i sistemi transfrontalieri più interoperabili rispetto ai progetti e alle attività del precedente programma. Ciò indica che sono stati compiuti progressi in settori che in precedenza erano stati considerati più problematici. Nel complesso, attraverso un approccio globale e iniziative mirate, il programma Giustizia 2021-2027 ha promosso un miglioramento significativo delle conoscenze, delle competenze e del comportamento dei suoi gruppi destinatari, il che mostra un forte potenziale di effetti a lungo termine. Dalle indagini condotte presso i beneficiari è emerso che il programma Giustizia 2021-2027 ha sensibilizzato i partecipanti in merito all'importanza dello Stato di diritto e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, con una notevole differenza nei livelli di conoscenza rispetto ai cittadini in generale. Ciò suggerisce che le persone beneficiarie delle attività del programma aumentano la loro conoscenza e comprensione del diritto dell'Unione e dello Stato di diritto. Gli aspetti relativi allo Stato di diritto hanno continuato ad acquisire importanza nei progetti sulla base delle fondamenta poste nel precedente periodo di programmazione.

I portatori di interessi e i beneficiari hanno espresso fiducia per quanto riguarda la sostenibilità dei risultati del programma[22]. L'influenza del programma Giustizia 2021-2027 è già visibile nei collegamenti e nelle reti che ha creato, il che indica una forte probabilità di effetti a lungo termine. Anche la disponibilità di materiali formativi in più lingue ha contribuito ad aumentare l'impatto, garantendo che i benefici del programma siano accessibili a un pubblico più ampio e siano sfruttati a lungo termine nel settore della giustizia. Una maggioranza significativa dei beneficiari ritiene che i propri progetti abbiano il potenziale di: i) plasmare la legislazione futura (ad esempio nel settore dei diritti delle vittime); ii) migliorare le prassi giudiziarie;

[21] Il quadro di monitoraggio dei risultati è stato elaborato per tenere conto dei suggerimenti messi in evidenza nella valutazione d'impatto del 2018 e nella prima parte della valutazione ex post del precedente programma.
[22] Un'elevata percentuale di beneficiari (94 %) ritiene che l'impatto dei propri progetti si estenderà oltre la loro conclusione.

iii) stabilire nuove norme dell'UE per la cooperazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia. Allo stesso tempo, alcuni beneficiari si sono dichiarati preoccupati che il proseguimento delle loro iniziative dipenda dai finanziamenti dell'UE. Tale dipendenza può limitare il contributo dei beneficiari all'esame dei temi emergenti e la loro capacità di rispondere ai recenti cambiamenti[23], limitando in tal modo l'impatto a lungo termine del programma.

Le attività di comunicazione finanziate attraverso il programma hanno dimostrato la loro notevole capacità di informare e coinvolgere i portatori di interessi, come dimostrato dalle numerose persone beneficiarie di varie iniziative[24]. Le pagine web del portale della giustizia elettronica che si occupano di questioni penali hanno registrato un aumento del 76 % delle visite tra il 2021 e il 2022, con 2,25 milioni di visite nel 2022, il che riflette un crescente interesse per il sistema giudiziario in tutti gli Stati membri. Il portale dei finanziamenti e delle gare d'appalto dell'UE[25] rimane la principale fonte di informazioni sul programma Giustizia e sulle sue opportunità di finanziamento. Sulla base dei dati raccolti attraverso le consultazioni dei portatori di interessi, è emerso che le attività di comunicazione organizzate dalle amministrazioni nazionali, regionali o locali per sensibilizzare in merito al programma sono diminuite dall'8,7 % nel precedente periodo di finanziamento al 3,7 % nell'attuale periodo di finanziamento. Tuttavia il 71,6 % dei richiedenti selezionati e di quelli respinti ha dichiarato che il programma Giustizia 2021-2027 era ben noto tra i potenziali richiedenti, dato che rispecchia i risultati del precedente periodo di finanziamento 2014-2020. I dati raccolti ai fini di tale valutazione hanno comunque evidenziato una disparità in termini di sensibilizzazione tra i diversi gruppi di portatori di interessi. I portatori di interessi nel settore dell'istruzione superiore e le autorità pubbliche hanno riferito una maggiore sensibilizzazione nei confronti del programma rispetto alle OSC. Ciò potrebbe indicare che le attività di comunicazione del programma, seppur efficaci, ma non nella stessa misura in tutti i settori. Il motivo può risiedere nella natura tecnica del programma, che si concentra principalmente sulle esigenze specialistiche dei magistrati e degli operatori giudiziari. Inoltre potrebbe essere necessario intensificare gli sforzi di comunicazione in alcune regioni dell'UE per aumentare ulteriormente l'efficacia complessiva del programma e la diversità dei partenariati tra gli Stati membri. In effetti, sebbene l'equilibrio geografico non sia di per sé un obiettivo del programma, i dati mostrano che, fino alla fine del 2023, le organizzazioni con sede in alcuni Stati membri hanno richiesto e ricevuto fondi con maggiore frequenza rispetto a quelle basate in altri Stati membri.

Dopo la pandemia di COVID-19, il programma ha posto maggiormente l'accento sulla digitalizzazione. I beneficiari hanno fatto sempre più ricorso agli strumenti digitali nelle loro attività, aumentandone così l'efficacia. Allo stesso tempo, dopo la pandemia il programma si è sempre più concentrato sull'integrazione della dimensione di genere, con particolare riguardo per gli aspetti seguenti: i) l'attuazione di una metodologia per tracciare i dati sul modo in cui le attività finanziate incidono sulla parità di genere; ii) requisiti più espliciti in materia di parità di genere nei documenti degli inviti a presentare proposte e nei criteri di valutazione; iii) un'analisi specifica della dimensione di genere nelle proposte di progetto. Il requisito di una maggiore attenzione all'integrazione della dimensione di genere nei progetti cofinanziati dal programma Giustizia ha migliorato l'efficacia del programma, in quanto gli interventi sono stati meglio allineati alle esigenze dei gruppi destinatari. Oltre l'80 % dei progetti finanziati comprendeva misure volte a promuovere la parità di genere, riuscendo a integrarla efficacemente nelle proposte. Tuttavia le prove raccolte per la valutazione hanno evidenziato

[23] Come l'adozione di una nuova legislazione (ad esempio il regolamento sull'intelligenza artificiale).
[24] I dati di monitoraggio del programma indicano che 201 888 persone hanno effettivamente beneficiato delle attività di sensibilizzazione, mentre 379 attività di apprendimento reciproco hanno coinvolto ben 2 288 580 persone.
[25] EU Funding & Tenders Portal | Commissione europea.

che alcuni richiedenti avrebbero bisogno di ulteriori orientamenti, come un maggior numero di esempi di buone pratiche adattati agli obiettivi specifici del programma Giustizia.

Nel complesso, il programma Giustizia 2021-2027 si è impegnato maggiormente per garantire l'inclusività, combattere le discriminazioni e sostenere i gruppi vulnerabili. Ciò indica che il programma ha adottato un approccio lungimirante per creare un sistema giudiziario giusto ed equo in tutta l'UE[26]. Garantire un accesso non discriminatorio alla giustizia per tutti è una nuova componente dell'attuale programma che sta già registrando buoni progressi, in parte sostenendo l'integrazione della dimensione di genere e la non discriminazione in tutte le sue attività, come richiesto dalla base giuridica del programma.

2.2. Efficienza

Programma Giustizia 2014-2020

Nel complesso, dalla valutazione è emerso che il programma Giustizia 2014-2020 è stato efficace sotto il profilo dei costi[27] nel conseguire i suoi obiettivi.

I riscontri dei beneficiari hanno ampiamente confermato che i benefici della partecipazione al programma sono superiori ai costi associati e derivano principalmente dalla creazione di nuovi partenariati che promuovono: i) la fiducia reciproca tra gli attori giudiziari; ii) l'attuazione e l'applicazione del diritto dell'Unione; iii) la sensibilizzazione e la promozione della tutela dei diritti fondamentali.

Nonostante i portatori di interessi abbiano espresso una valutazione complessivamente positiva del programma, la procedura di presentazione della domanda per i progetti finanziati dal programma e il relativo onere amministrativo rappresentano una sfida impegnativa in termini di risorse e di tempo per i richiedenti, in particolare per quelli che presentano domanda per la prima volta. Anche i richiedenti più esperti consideravano onerosa la procedura, ma in misura minore rispetto a quelli alla prima esperienza. I portatori di interessi consultati hanno inoltre frequentemente menzionato l'onere amministrativo come un problema dovuto agli ampi obblighi di rendicontazione, attribuendo le spese per il personale principalmente alle attività amministrative.

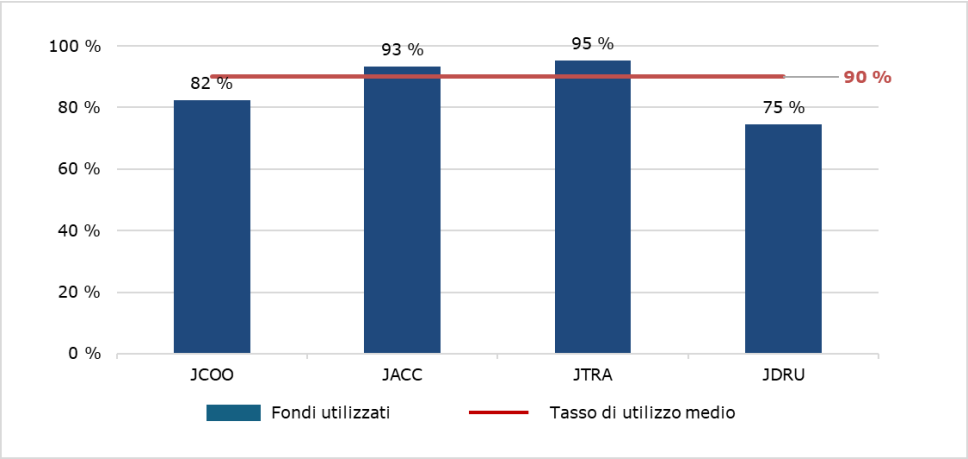
Nonostante queste sfide, i portatori di interessi consultati hanno apprezzato le azioni della Commissione volte a semplificare la procedura amministrativa, ritenendo che la semplificazione più significativa consista nella digitalizzazione della procedura di domanda, con l'introduzione del portale EU Funding & Tenders.

Il regolamento (UE) n. 1382/2013[28] ha fissato un bilancio di 377 604 000 EUR per il periodo 2014-2020, con importi annuali stabiliti nei programmi di lavoro. Sulla base dei dati raccolti per questa valutazione, oltre il 90 % della dotazione di bilancio prevista per le sovvenzioni e gli appalti (332 125 700 EUR) è stato impegnato (ossia oltre 304 000 000 EUR).

A livello di obiettivi specifici, i finanziamenti attuati nell'ambito dell'accesso alla giustizia e della formazione giudiziaria sono stati leggermente superiori al "tasso di utilizzo" medio (il "tasso di utilizzo" è la percentuale dei finanziamenti previsti destinati a un programma che è stata effettivamente assegnata ad attività nell'ambito di tale programma). I fondi attuati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e della politica in materia di droga hanno invece registrato tassi di utilizzo inferiori alla media.

[26] Tra il 2021 e il 2023, circa il 32 % dei progetti finanziati dal programma riguardava le esigenze dei migranti, dei rifugiati, delle persone LGBTI e delle persone con disabilità, mentre il 13 % si concentrava sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti giudiziari.
[27] Misura del valore fornito per l'investimento effettuato.
[28] Regolamento (UE) n. 1382/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 73, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1382/oj).

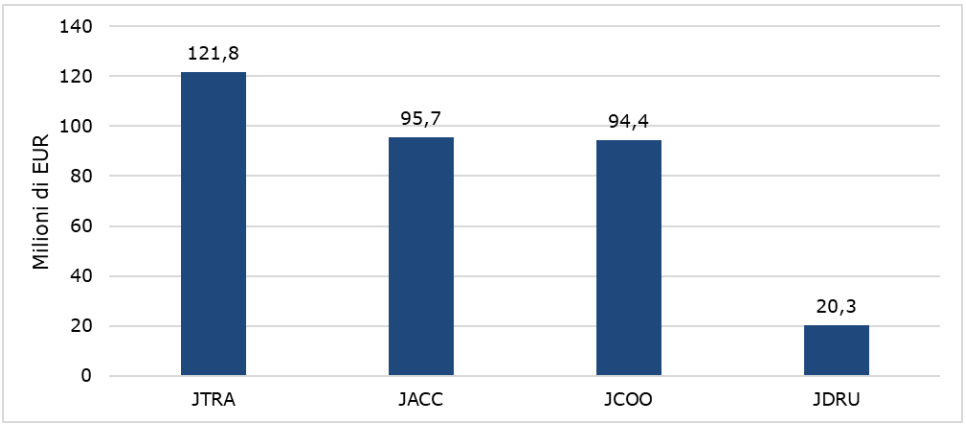
Figura 1: Tasso di utilizzo dei bilanci disponibili per obiettivo specifico



Fonte: Elaborazione dei dati relativi al programma (DG JUST). Gli acronimi si riferiscono agli obiettivi specifici del programma Giustizia 2014-2020: 1) facilitare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (JCOO); 2) sostenere e promuovere la formazione giudiziaria (JTRA); 3) facilitare l'accesso effettivo alla giustizia per tutti (JACC); 4) sostenere iniziative, nell'ambito della politica in materia di droga, sugli aspetti della cooperazione giudiziaria e della prevenzione della criminalità (JDRU).

Confrontando il tasso di utilizzo relativo dei finanziamenti rispetto ai bilanci previsti si ottiene un quadro più sfumato.

Figura 2: Bilanci previsti per obiettivo specifico



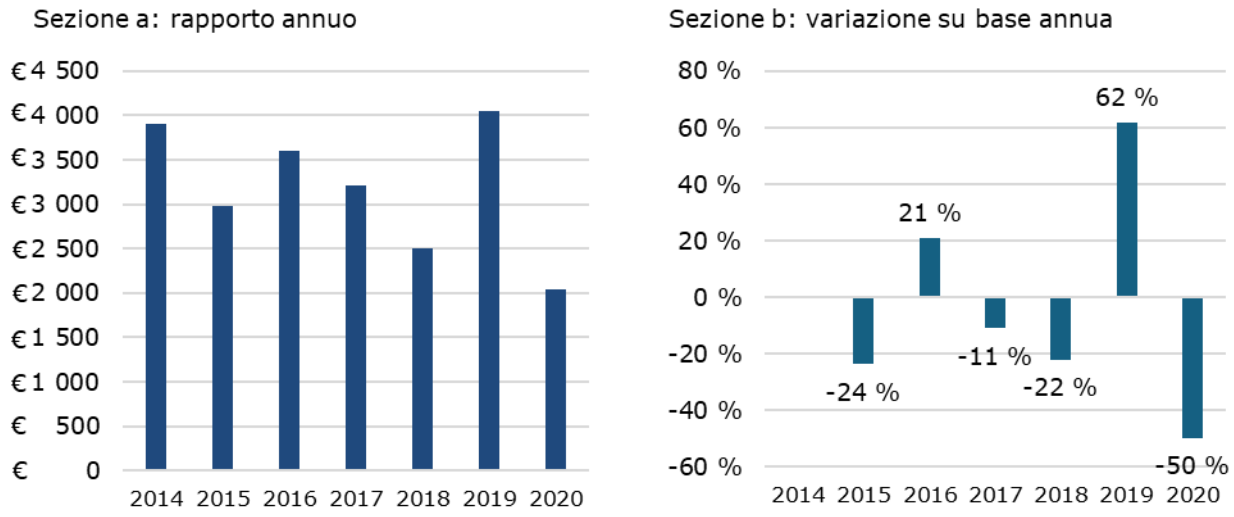
Fonte: Elaborazione dei dati relativi al programma (DG JUST).

Il programma Giustizia 2014-2020 è stato efficace nel conseguire i suoi obiettivi, e il tasso di utilizzo dimostra che è riuscito a impegnare quasi tutti i fondi previsti. Da un lato, questo elevato tasso di utilizzo ha contribuito a garantire un'ampia diffusione dei finanziamenti. D'altro canto il bilancio inutilizzato, sebbene non così ampio, avrebbe potuto essere utilizzato per promuovere ulteriormente gli obiettivi del programma. I colloqui condotti per questa valutazione hanno confermato che specialmente coloro che beneficiavano per la prima volta del programma hanno sottovalutato le risorse necessarie per attuare il loro progetto, e hanno pertanto chiesto finanziamenti inferiori a quanto previsto a livello di programma. Questa constatazione è in linea con i dati emersi dalla prima parte della valutazione ex post del programma 2014-2020, che ha individuato nella sottostima dei costi dei progetti uno dei motivi principali del mancato utilizzo dell'intera dotazione di bilancio del programma.

Il criterio di valutazione dell'efficienza è stato esaminato anche attraverso i rapporti costo/efficacia[29] che misuravano i costi annui totali in relazione ai risultati nell'ambito di uno specifico obiettivo del programma. Ad esempio, la valutazione ha preso in esame gli investimenti del programma in attività di formazione e in due grandi e importanti sistemi informatici che insieme tracciano le prestazioni del programma in materia di cooperazione giudiziaria, accesso alla giustizia e formazione giudiziaria. Tali investimenti nei due grandi e importanti sistemi informatici e nelle attività di formazione sono pertanto validi indicatori dell'efficacia in termini di costi del programma.

In primo luogo, la valutazione ha analizzato le sessioni di formazione e ha prodotto un rapporto costo/efficacia basato su tale analisi[30]. Il rapporto costo/efficacia annuale ha mostrato una tendenza al ribasso fino al 2018, per poi diminuire ulteriormente, raggiungendo il livello più basso nel 2020. Il numero più basso di persone formate è stato registrato nel 2019 e il più alto nel 2020. La rapida variazione del numero di persone formate e la corrispondente variazione dei costi associati si spiegano in gran parte con l'impatto della pandemia di COVID-19. La digitalizzazione dei corsi di formazione, iniziata con la pandemia nel 2020, è aumentata. Finanziando la formazione organizzata a distanza, il programma ne ha migliorato l'efficacia in termini di costi. Tuttavia queste cifre andrebbero contestualizzate, come dimostra il lavoro della rete europea di formazione giudiziaria (REFG)[31], incentrato sugli scambi in presenza. La creazione di reti e gli scambi in presenza sono rimasti fattori importanti per la qualità dei corsi di formazione giudiziaria.

Figura 3: Rapporti costo/efficacia del numero di membri della magistratura formati (2014-2020)



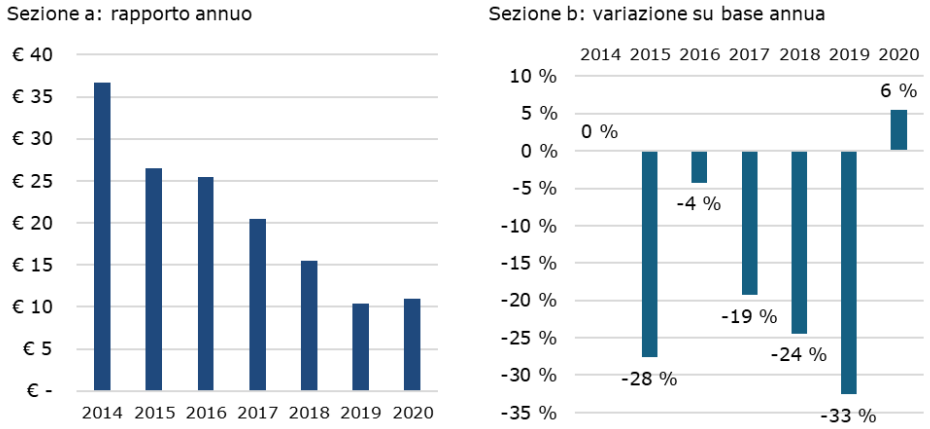
Fonte: Elaborazione dei dati relativi al programma (DG JUST).

Un altro fattore che ha contribuito all'efficacia in termini di costi del programma è rappresentato dalle attività della REFG a livello europeo che hanno creato economie di scala. La REFG ha creato un contesto favorevole a una formazione giudiziaria su vasta scala e incisiva. Di conseguenza il programma è stato in grado di sostenere sessioni di formazione a un costo inferiore.

[29] Pur essendo solo un'approssimazione dell'efficacia relativa in termini di costi (a causa della variabilità dei bilanci annuali), i rapporti forniscono comunque una visione longitudinale dell'efficienza del programma.
[30] Per ottenere il rapporto costo/efficacia, il bilancio totale annuo del programma è stato ponderato in base al numero totale di persone formate nell'ambito di corsi di formazione.
[31] Il regolamento (UE) 2021/693 che istituisce il programma Giustizia 2021-2027 prevede che il programma sostenga le spese della REFG e che le sovvenzioni di funzionamento a tal fine siano attribuite senza inviti a presentare proposte.

Il numero di scambi in ECRIS è un altro degli indicatori utilizzati per misurare in che modo il programma ha promosso la cooperazione giudiziaria. Si tratta pertanto di un buon metodo per valutare l'efficacia in termini di costi. Il costo di ogni scambio è diminuito costantemente dal 2014 al 2019. Anche il numero di scambi tramite ECRIS è aumentato nel corso degli anni, contribuendo in tal modo a migliorare rapporto costi/risultati. La pandemia ha inoltre inciso sul numero di scambi tramite ECRIS (con un lieve aumento dei costi), anche se in misura molto ridotta.

Figura 4: Rapporti costo/efficacia degli scambi in ECRIS (2014-2020)



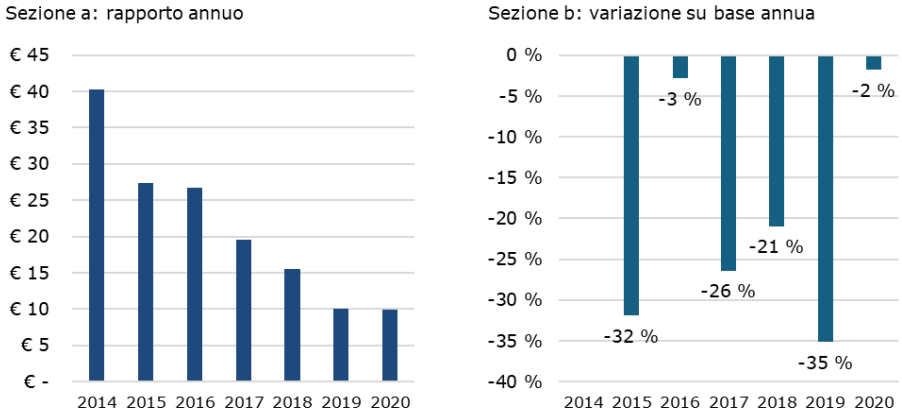
Fonte: Elaborazione dei dati ECRIS (DG JUST).

Il lieve aumento dei costi nel 2020 è attribuibile soprattutto alla riduzione dell'attività delle autorità nazionali competenti[32]. I motivi consistono, tra l'altro, nel telelavoro e nella mancanza di personale qualificato. Tuttavia, dopo un breve periodo di transizione le attività sono tornate alla normalità. Di conseguenza la riduzione dell'attività ha aumentato solo leggermente i costi di funzionamento di ECRIS. Da una prospettiva longitudinale, il costo marginale (ossia il costo di uno scambio aggiuntivo) è diminuito significativamente tra il 2014 e il 2020. La forte diminuzione dei costi marginali dimostra l'utilità di ECRIS e, per estensione, la sua efficacia in termini di costi.

Il numero di visite al portale della giustizia elettronica[33] è stato utilizzato come indicatore nella valutazione d'impatto del programma[34] per misurare in che modo il programma ha fornito accesso alla giustizia. Come gli investimenti in ECRIS, il costo delle visite al portale della giustizia elettronica è diminuito nel corso del periodo di attuazione del programma. Il programma ha investito nell'ampliamento e nel mantenimento del portale della giustizia elettronica e nella sensibilizzazione in merito allo stesso. L'impatto di queste azioni è illustrato dall'aumento del numero di visite al portale. Il maggiore utilizzo del portale della giustizia elettronica ha pertanto dimostrato come costruire una struttura digitale più ampia sia efficace in termini di costi.

[32] Sulla base dei dati di Eurojust. Disponibili all'indirizzo: https://db.eurocrim.org/db/en/doc/3528.pdf.
[33] Il portale della giustizia elettronica permette ai cittadini che cercano di ottenere informazioni su questioni giuridiche e procedure o agli operatori della giustizia che li assistono di accedere online alle informazioni.
[34] SWD(2018) 290 final.

Figura 5: Rapporti costo/efficacia delle visite al portale della giustizia elettronica (2014-2020)



Fonte: Elaborazione dei dati del portale della giustizia elettronica (DG JUST).

In conclusione, le tre valutazioni dell'efficacia in termini di costi illustrano come il programma sia stato efficace sotto questo profilo grazie alla formazione e all'aumento dell'uso di sistemi informatici consolidati.

Programma Giustizia 2021-2027

I dati raccolti per la valutazione hanno dimostrato che finora il programma Giustizia 2021-2027 è stato complessivamente efficace in termini di costi. Il programma sta quindi producendo risultati ottimali per gli investimenti effettuati. Anche i riscontri dei portatori di interessi corroborano tale opinione: la maggior parte dei rispondenti ha confermato che i benefici del programma Giustizia 2021-2027 sono superiori ai costi. Per quanto riguarda il programma Giustizia 2014-2020, la collaborazione e i partenariati a lungo termine hanno apportato ai gruppi destinatari diversi benefici principali, quali: i) una maggiore consapevolezza e conoscenza delle questioni affrontate dal programma; ii) l'aumento delle competenze; iii) una maggiore cooperazione.

Nel corso degli anni del programma 2021-2027, le procedure amministrative e di gestione del programma sono migliorate rispetto al programma 2014-2020. Rimane difficile per i beneficiari e i richiedenti portare a termine i compiti amministrativi associati alla procedura di domanda e alla rendicontazione, che rimangono costosi e dispendiosi in termini di tempo. Tuttavia molti portatori di interessi hanno riconosciuto anche i miglioramenti apportati dalle procedure semplificate introdotte dalla Commissione.

Nel complesso, anche se è troppo presto per trarre conclusioni definitive, i portatori di interessi hanno affermato che le misure di semplificazione introdotte nel periodo di programmazione 2021-2027 sono state positive e hanno notevolmente ridotto gli oneri amministrativi rispetto al periodo di programmazione precedente. Tali procedure semplificate comprendono il ricorso a contributi forfettari, un processo di rendicontazione più semplice e l'introduzione del sistema di gestione elettronica delle sovvenzioni: queste modifiche hanno semplificato le procedure amministrative e le procedure di presentazione delle domande.

L'introduzione di importi forfettari dovrebbe inoltre contribuire a semplificare la rendicontazione finale, ancora difficile per alcuni beneficiari, e a migliorarne la qualità. Tuttavia i portatori di interessi hanno valutato meno positivamente l'introduzione da parte della Commissione, a livello istituzionale, di costi unitari standardizzati di viaggio e alloggio, che spesso non riflettono i tassi effettivi di mercato. Inoltre, per quanto riguarda l'informativa finanziaria, rimane difficile tenere due registrazioni contabili distinte (una basata sui costi

effettivi e un'altra sui costi unitari standardizzati). Ciò aggiunge un livello di complessità, in particolare per le autorità pubbliche.

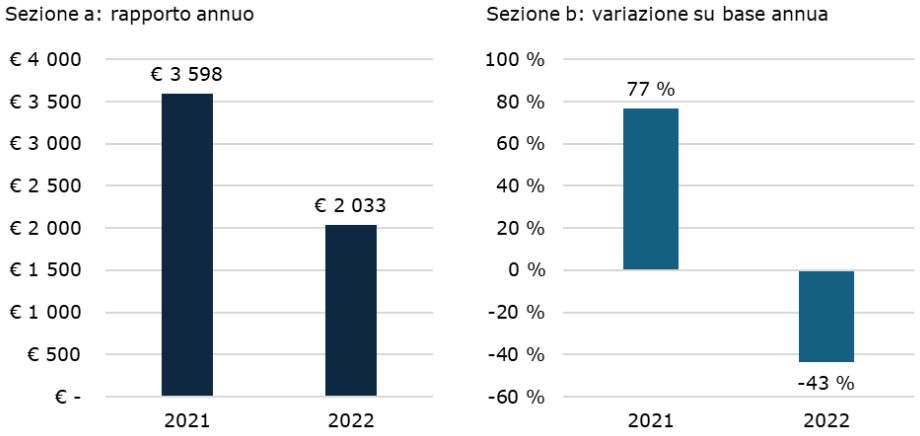
Inoltre, grazie a un approccio più strutturato per valutare i risultati delle attività finanziate, l'attuale programma dispone di strumenti migliori rispetto al programma 2014-2020 per garantire che i fondi siano utilizzati in modo efficiente. Si tratta di un miglioramento significativo rispetto al periodo di finanziamento precedente. Il quadro di monitoraggio dei risultati per il programma 2021-2027 sostiene gli sforzi volti a garantire che il programma continui a rispondere alle esigenze dei beneficiari e alle sfide emergenti.

La collaborazione con le reti esistenti, come la REFG, ha continuato a mostrare il potenziale per migliorare l'efficacia in termini di costi del programma. Come evidenziato dalla valutazione ex post del programma 2014-2020, tali reti consentono ai beneficiari di organizzare eventi su vasta scala ottenendo un'ampia sensibilizzazione a costi ridotti e realizzando in tal modo economie di scala.

L'efficienza del programma è stata influenzata anche da diversi fattori esterni. I portatori di interessi hanno posto in evidenza soprattutto i fattori economici e politici (ad esempio le pressioni inflazionistiche causate dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina). Le sfide legate alla pandemia di COVID-19 non sono più considerate un problema dall'inizio del 2022, in quanto il programma è stato rapido e flessibile nell'adottare misure di attenuazione. A più lungo termine, la COVID-19 ha persino aumentato l'efficienza dei progetti finanziati nell'ambito del programma Giustizia, accelerando la diffusione della digitalizzazione[35].

Per quanto riguarda il numero di operatori giudiziari formati nell'ambito dell'attuale programma Giustizia, i risultati indicano che, nel complesso, l'efficacia in termini di costi è migliorata tra il 2021 e il 2022[36].

Figura 6: Rapporto costo/efficacia per il numero di magistrati formati (2021-2027)



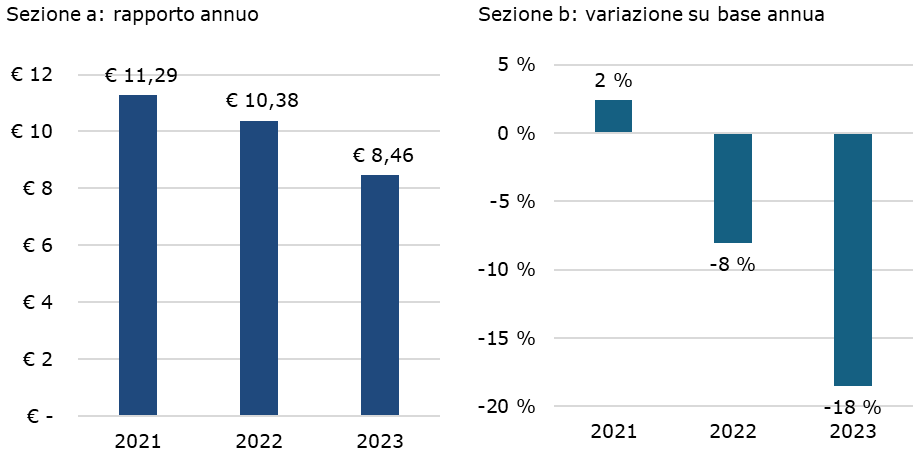
Fonte: Elaborazione dei dati relativi al programma (DG JUST). Nota: dati del 2023 non ancora disponibili al momento dell'analisi

[35] Circa il 29 % dei progetti finanziati nel periodo in esame ha reindirizzato i fondi per sostenere la transizione verso piattaforme digitali e per coprire l'aumento dei costi di assistenza informatica.

[36] Nel 2021, un forte aumento del rapporto ha invertito la tendenza al miglioramento dell'efficacia in termini di costi. Le ragioni potrebbero essere diverse, tra cui potenziali cambiamenti nell'esecuzione del programma, un aumento dei costi o fattori esterni. La successiva diminuzione nel 2022 ha riportato il rapporto a un livello molto simile a quello del 2020, con una sostanziale ripresa dall'impennata del 2021 e il ritorno a uno stato più efficiente sotto il profilo dei costi.

Per quanto riguarda gli scambi di informazioni in ECRIS, i dati mostrano un aumento dell'efficacia in termini di costi nel periodo 2021-2023. I dati combinati dal 2014 al 2023 mostrano una tendenza prevalente all'aumento dell'efficacia in termini di costi, data la costante diminuzione dei costi per scambio di informazioni in ECRIS.

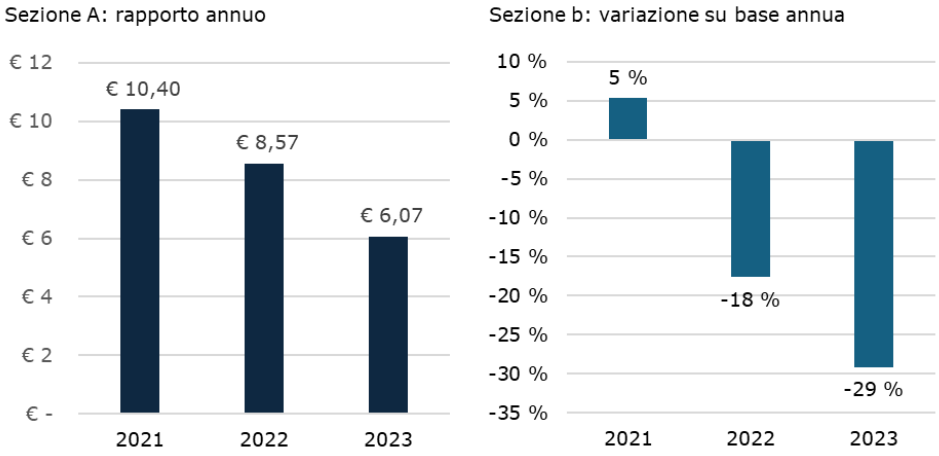
Figura 7: Rapporto costo/efficacia degli scambi in ECRIS (2021-2027)



Fonte: Elaborazione dei dati ECRIS (DG JUST).

Infine, considerando il numero di visite al portale della giustizia elettronica, nonostante un breve aumento dei costi nel 2021, il programma ha dimostrato una forte capacità di migliorare l'efficacia in termini di costi per questo indicatore negli anni successivi, permettendo una significativa riduzione dei costi per visita entro il 2023. Ciò indica che il programma è diventato sempre più efficiente nel produrre i risultati attesi nel corso del tempo, con una notevole diminuzione dei costi per visita al portale della giustizia elettronica.

Figura 8: Rapporto costo/efficacia delle visite al portale della giustizia elettronica (2021-2027)



Fonte: Elaborazione dei dati del portale della giustizia elettronica (DG JUST).

2.3. Coerenza

Programma Giustizia 2014-2020

Dalla valutazione ex post è emerso che il programma 2014-2020 ha raggiunto complessivamente i suoi obiettivi in modo coerente. In particolare è riuscito a: i) rafforzare la tutela dei diritti fondamentali; ii) garantire mezzi di ricorso efficaci; iii) promuovere la formazione giudiziaria; iv) promuovere la cooperazione evitando duplicazioni di altri programmi di finanziamento dell'UE. I risultati dell'indagine indicano che il programma è stato unico nell'offrire finanziamenti che rispondevano alle esigenze specifiche dei portatori di interessi. Il 70 % dei beneficiari interpellati ha dichiarato che non sarebbe stato in grado di ottenere altri finanziamenti dell'UE senza il programma Giustizia.

A livello di programmazione, la valutazione della strategia dell'UE in materia di droghe[37] ha confermato la complementarità del programma Giustizia 2014-2020 nell'ambito della politica dell'UE in questo settore. Gli interventi finanziati dal programma Giustizia si sono concentrati specificamente sulla cooperazione giudiziaria e sulla prevenzione della criminalità, affrontando in tal modo settori che non erano coperti dal Fondo Sicurezza interna dell'UE[38,39]. Tuttavia, sebbene gli interventi finanziati attraverso il programma non si sovrapponessero alle iniziative finanziate dal Fondo Sicurezza interna dell'UE, i portatori di interessi del programma Giustizia hanno confermato che gli interventi relativi alla politica dell'UE in materia di droghe si inserivano molto meglio nell'ambito di competenza del Fondo Sicurezza interna (confermando così la validità del loro trasferimento al Fondo nell'ambito del programma Giustizia 2021-2027).

Inoltre i progetti incentrati sulla digitalizzazione della giustizia hanno effettivamente contribuito alle iniziative nazionali di digitalizzazione. La valutazione ha individuato sinergie in questo settore con il meccanismo per collegare l'Europa (MCE)[40]: i finanziamenti per progetti di infrastrutture digitali nell'ambito dell'MCE erano allineati ai progetti che promuovono la formazione giudiziaria online finanziati nell'ambito del programma Giustizia.
Infine vi erano notevoli sinergie tra il programma Giustizia e il programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" (REC) dell'UE[41], in parte grazie allo stretto coordinamento tra i servizi della Commissione responsabili dei due programmi, che ha contribuito ad allineare gli approcci del programma Giustizia e del programma REC nella valutazione delle proposte di finanziamento.

Programma Giustizia 2021-2027

Le azioni finanziate nell'ambito del programma Giustizia 2021-2027 e gli obiettivi di tali azioni si sono dimostrati coerenti con le politiche dell'UE nel settore della giustizia. Le azioni finanziate nell'ambito dell'attuale programma sono maggiormente incentrate sulla giustizia elettronica, sulla digitalizzazione dei sistemi giudiziari e sugli strumenti transfrontalieri di scambio di informazioni rispetto alle azioni finanziate nell'ambito del precedente programma per il periodo 2014-2020. La consultazione dei portatori di interessi ha confermato che finora l'attuale programma si allinea bene alle politiche nazionali in questi settori[42].

[37] *Final assessment of the EU drugs strategy 2013*, disponibile all'indirizzo: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/daf5ddf5-cd52-11ea-adf7-01aa75ed71a1.
[38] Regolamento (UE) 2021/1149.
[39] La complementarità tra il programma Giustizia 2014-2020 e il Fondo Sicurezza interna è stata ulteriormente confermata dalla valutazione intermedia del Fondo (SWD(2018) 341).
[40] Regolamento (UE) n. 1316/2013.
[41] Regolamento (UE) n. 1381/2013.
[42] Sulla base dei riscontri dei membri dei comitati di programma, che generalmente appartengono ai ministeri della Giustizia degli Stati membri.

Anche grazie all'attenzione rivolta a tre obiettivi specifici[43], il programma Giustizia 2021-2027 è coerente e ha creato sinergie con altri programmi di finanziamento, come il programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori"[44], in particolare in relazione al sostegno fornito alle vittime di reato e ad altri gruppi vulnerabili. Inoltre, poiché l'attuale programma svolge un ruolo importante nell'aiutare gli Stati membri a interconnettersi con gli strumenti e i sistemi informatici esistenti dell'UE, vi sono complementarità e sinergie tra il programma Giustizia 2021-2027 e i programmi relativi sia ai sistemi informatici a livello dell'UE, sia alla digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali (come il programma Europa digitale[45], lo strumento di sostegno tecnico[46] e il dispositivo per la ripresa e la resilienza[47]).

Il programma Giustizia 2021-2027 è inoltre coerente con gli impegni e gli obiettivi internazionali dell'UE, come gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare l'obiettivo 16[48].

Infine solo una piccola percentuale di beneficiari ha dichiarato di ritenere di poter ottenere finanziamenti alternativi dell'UE in caso di indisponibilità del programma Giustizia; le autorità pubbliche e gli istituti di istruzione superiore sono i più ottimisti su questa possibilità. Le OSC hanno affermato che è molto improbabile che trovino fonti di finanziamento alternative in caso di interruzione del programma.

2.4. Valore aggiunto dell'UE

Programma Giustizia 2014-2020

Dalla consultazione dei portatori di interessi è emerso che i beneficiari non sarebbero stati in grado di attuare i loro progetti in assenza del programma Giustizia[49]. I beneficiari hanno fatto specificamente riferimento alla portata geografica dei progetti, che sarebbe stata più ridotta se fossero stati basati su finanziamenti nazionali. Anche la portata tematica dei progetti sarebbe stata limitata se si fosse basata solo su finanziamenti nazionali. Secondo i beneficiari, i finanziamenti nazionali sono in genere adattati a gruppi specifici, come le vittime di un tipo specifico di reato. Per contro, il programma Giustizia era percepito come più flessibile. Infine le organizzazioni beneficiarie hanno affermato che la loro capacità di attuare progetti di portata più ampia non sarebbe stata sufficiente senza l'accesso ai finanziamenti dell'UE.

Autorità pubbliche quali organi giurisdizionali, ministeri e istituti di istruzione superiore erano tra i portatori di interessi che hanno riferito con maggiore frequenza che avrebbero potuto ottenere finanziamenti nazionali in assenza di finanziamenti a titolo del programma Giustizia. Per contro, le OSC erano meno convinte che sarebbero state in grado di trovare fonti di finanziamento alternative. Tra motivi per cui i beneficiari avevano fatto ricorso ai finanziamenti dell'UE a titolo del programma Giustizia 2014-2020 figura la specificità degli strumenti di finanziamento nazionali[50], che secondo i portatori di interessi erano eccessivamente restrittivi.

I riscontri dei membri dei comitati di programma hanno contestualizzato tali limitazioni individuando due settori in cui il programma Giustizia 2014-2020 aveva contribuito a creare condizioni di parità tra gli Stati membri. Il primo è il valore aggiunto delle sessioni di formazione cofinanziate dal programma, che erano percepite come molto preziose e incisive per i portatori di interessi del programma. Il secondo è il contributo del programma alla

[43] Regolamento (UE) 2021/693, articolo 3, paragrafo 2.
[44] Regolamento (UE) 2021/692.
[45] Il programma Europa digitale (regolamento (UE) 2021/694).
[46] Strumento di sostegno tecnico (SST) (regolamento (UE) 2021/240).
[47] Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento (EU) 2021/241).
[48] OSS 16: "Promuovere società pacifiche e inclusive ai fini dello sviluppo sostenibile, fornire l'accesso universale alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli".
[49] Questa constatazione trova riscontro nei risultati dell'indagine online. Solo il 9 % dei beneficiari interpellati era fiducioso che, se il programma Giustizia non fosse esistito, gli Stati membri sarebbero stati una valida fonte alternativa di finanziamento.
[50] I colloqui hanno chiarito che questa portata limitata dei finanziamenti nazionali riguardava dotazioni di bilancio specifiche stanziate nell'ambito di programmi di finanziamento nazionali mirati.

digitalizzazione dei sistemi giudiziari e alla loro interoperabilità con i sistemi giudiziari di altri Stati membri. La digitalizzazione si è rivelata particolarmente importante per superare le questioni sollevate dalla pandemia di COVID-19.

Programma Giustizia 2021-2027

Il programma Giustizia 2021-2027 continua a fornire un valore aggiunto unico che difficilmente può essere replicato a livello nazionale. Il programma apporta un valore superiore rispetto a quello creato dagli interventi dei singoli Stati membri. I beneficiari continuano a ritenere che, sebbene esistano fonti di finanziamento alternative[51], il sostegno offerto dal programma Giustizia non abbia eguali in termini di portata e impatto. Finora il programma ha consentito alle organizzazioni di intraprendere ampie attività che altrimenti avrebbero richiesto anni per essere portate a termine o sarebbero state notevolmente ridimensionate. Nella maggior parte dei casi non erano disponibili finanziamenti nazionali che fornissero lo stesso tipo di sostegno alle politiche dell'UE in materia di giustizia, come la digitalizzazione transfrontaliera o le attività intrinsecamente transnazionali. I beneficiari hanno riconosciuto il ruolo del programma nell'accelerare le procedure e nell'agevolare i progetti transfrontalieri, che senza il suo sostegno sarebbero limitati in termini di portata e dimensioni. Il programma Giustizia 2021-2027 colma quindi un importante deficit di finanziamento, in particolare nei settori che richiedono: 1) la cooperazione internazionale; 2) il sostegno alle vittime.

I portatori di interessi e i partecipanti apprezzano in particolare il fatto che il programma Giustizia promuova la creazione di reti a livello dell'UE e la sensibilizzazione a tale riguardo e consenta agli Stati membri più piccoli di intraprendere progetti che altrimenti oltrepasserebbero la loro capacità. La collaborazione transfrontaliera è aumentata dal 69 % di tutti i progetti finanziati nel periodo 2014-2020 al 78 % nel periodo 2021-2023, mostrando una costante attenzione al rafforzamento della cooperazione tra i diversi operatori della giustizia negli Stati membri dell'UE. Anche la partecipazione istituzionale è cresciuta: i progetti del programma Giustizia che coinvolgono università, accademie nazionali di formazione e autorità giudiziarie sono infatti saliti dal 69 % nel periodo 2014-2020 al 78 % nel periodo 2021-2023[52]. Ciò suggerisce che un'interruzione del programma ridurrebbe probabilmente in modo significativo la portata delle attività connesse alla giustizia, in particolare quelle che comportano iniziative transfrontaliere.

Le argomentazioni basate sul principio di sussidiarietà, presentate nell'ambito della valutazione d'impatto del 2018, sono ancora valide. Gli obiettivi stabiliti nella valutazione d'impatto sono tuttora meglio affrontati a livello dell'UE in ragione dei fattori seguenti: i) il persistere delle difficoltà incontrate dalla cooperazione transfrontaliera nel settore della giustizia; ii) il cambiamento di paradigma necessario per una reale evoluzione delle culture giuridiche degli Stati membri ai fini della cooperazione con i rispettivi sistemi giudiziari; iii) la necessità di un'applicazione coerente del diritto dell'Unione da parte degli organi giurisdizionali nazionali.

Il valore aggiunto del programma Giustizia 2021-2027 risiede anche nell'approccio più mirato, nella maggiore attenzione alla digitalizzazione e nel ricorso a sistemi di monitoraggio migliori. Questi miglioramenti rendono l'attuale programma ancora più efficace nel rispondere alle mutevoli esigenze di giustizia dell'UE e dei suoi cittadini.

[51] Quali soggetti privati, progetti di ricerca regionali e nazionali o altre opportunità a livello dell'UE (tra quelle più frequentemente menzionate nelle consultazioni).
[52] Sulla base dei risultati dell'analisi tramite estrazione di testo.

2.5. Pertinenza

Programma Giustizia 2014-2020

La valutazione ha confermato la pertinenza del programma Giustizia 2014-2020 precedentemente riscontrata nella valutazione intermedia del programma 2014-2020 e nella prima parte della valutazione ex post del programma 2014-2020. Le consultazioni dei portatori di interessi hanno confermato che il programma rispondeva in misura sufficiente alle esigenze dei gruppi destinatari. Sia i richiedenti selezionati che quelli respinti hanno convenuto che il programma era pertinente, senza che vi fosse alcun legame statisticamente significativo tra le percezioni basate sull'ubicazione geografica o sul tipo di organizzazione del richiedente. I beneficiari hanno inoltre confermato che il programma ha contribuito a rispondere alle esigenze a livello nazionale[53].

Un terzo di tutti i beneficiari ha partecipato a un progetto di follow-up o a un progetto diverso, il che sottolinea la pertinenza del programma per i portatori di interessi nel corso del tempo. Questa pertinenza di lunga durata è dovuta in parte alla capacità del programma di adeguare le sue priorità e di rispondere alle esigenze emergenti, anche a seguito della fusione del programma Giustizia civile[54], del programma Giustizia penale[55] e del programma Prevenzione e informazione in materia di droga[56], precedentemente distinti.

Il programma ha dato ulteriore prova della sua flessibilità durante tutta la pandemia di COVID-19. Le proroghe delle rendicontazioni, le riassegnazioni di fondi e il passaggio dalle attività di progetto in presenza a quelle online e ibride hanno reso possibile l'attuazione dei progetti durante tutta la pandemia.

Nonostante il loro riscontro positivo e l'elevato livello di coinvolgimento, i portatori di interessi hanno dichiarato che avrebbero apprezzato un sostegno supplementare alla diffusione dei risultati dei progetti.

La prima parte della valutazione ex post ha individuato la necessità di ampliare il gruppo destinatario del programma Giustizia, in particolare attraverso il sostegno attivo alle OSC che si occupano di diritti delle vittime. Da tale valutazione non sono tuttavia emerse prove solide in tal senso, in quanto solo riscontri sparsi indicavano la necessità di includere meglio i servizi correzionali e il personale penitenziario nei gruppi destinatari. Questi risultati contrastanti indicano che l'attuale programma Giustizia dovrebbe monitorare attentamente la propria pertinenza per le OSC che si occupano di diritti delle vittime.

Programma Giustizia 2021-2027

Alcune delle esigenze e delle sfide individuate nella logica di intervento del programma Giustizia 2021-2027 sono tuttora esistenti e devono essere affrontate, nonostante alcuni dei recenti progressi compiuti in questo settore. Ad esempio, le informazioni tratte dal quadro di

[53] L'84 % dei beneficiari interpellati ritiene che il programma Giustizia 2014-2020 corrisponda alle esigenze del settore della giustizia nel proprio paese.
[54] 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" (GU L 257 del 3.10.2007, pag. 16).
[55] 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 su diritti fondamentali e giustizia (GU L 58 del 24.2.2007, pag. 13).
[56] 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" (GU L 257 del 3.10.2007, pag. 23).

valutazione UE della giustizia[57] e i dati raccolti tramite recenti indagini Eurobarometro[58] hanno messo in evidenza i progressi compiuti dagli Stati membri nel realizzare sistemi giudiziari nazionali efficaci, ma tali informazioni indicano anche la necessità di continuare a migliorare[59]. Permangono diverse sfide, quali le variazioni nell'efficienza giudiziaria, l'attuazione disomogenea delle riforme giudiziarie e gli ostacoli all'accesso dei cittadini alla giustizia. Inoltre questioni quali la cooperazione giudiziaria transfrontaliera e la coerenza della formazione giudiziaria continuano a richiedere un'attenzione costante. Queste esigenze attuali e in evoluzione dimostrano la costante pertinenza in tutta l'UE degli obiettivi del programma di promuovere la cooperazione giudiziaria, la formazione giudiziaria e l'accesso alla giustizia.

Come nel caso del programma 2014-2020, le prove raccolte per questa valutazione hanno confermato che il programma Giustizia 2021-2027 risponde alle esigenze dei suoi principali portatori di interessi, vale a dire i beneficiari effettivi e potenziali. Il programma non solo allinea le aspettative, ma svolge anche un ruolo cruciale nel rispondere alle esigenze del settore della giustizia a livello nazionale. Inoltre i beneficiari hanno confermato che i risultati dei loro progetti corrispondono alle esigenze dei pertinenti gruppi destinatari nel settore della giustizia e, più in generale, alle esigenze della società.

Tutto ciò mostra che gli obiettivi specifici del programma Giustizia continuano a essere pertinenti[60]. A tale riguardo, l'architettura dell'attuale programma ha apportato un notevole valore aggiunto rispetto al precedente programma, in particolare grazie alla sua concezione più snella e mirata. Infatti l'eliminazione della politica in materia di droghe ha permesso di focalizzare maggiormente il programma Giustizia 2021-2027 sui suoi tre obiettivi specifici, che sono fondamentali per il settore della giustizia, e di esercitare un maggiore impatto nei settori principali dei programmi.

Un altro elemento chiave che ha permesso al programma di mantenere la sua pertinenza per i beneficiari e i gruppi destinatari negli ultimi anni è stata la sua capacità di sfruttare le tecnologie digitali. Ciò è particolarmente importante alla luce dei progressi disomogenei e dell'approccio talvolta frammentato adottato dagli Stati membri nel tentativo di digitalizzare i sistemi giudiziari nazionali. Pur non essendo uno degli obiettivi specifici dei programmi in materia di giustizia, la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali dell'UE è una finalità trasversale di tutti e tre gli obiettivi specifici e permette di rendere i procedimenti giudiziari più accessibili, efficienti e interconnessi in tutta l'Unione.

La digitalizzazione dei sistemi giudiziari può creare ecosistemi della giustizia più resilienti, adattabili e allineati agli obiettivi generali dell'UE in materia di trasformazione digitale. Ciò rafforzerà in ultima analisi la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario e sosterrà uno spazio europeo di giustizia più coeso. La digitalizzazione sta apportando nuove opportunità e sfide nel settore della giustizia, in cui le esigenze stanno evolvendo per effetto della transizione digitale. In particolare, la crescente dipendenza dagli strumenti digitali richiede di affrontare le sfide

[57] Cfr. il quadro di valutazione UE della giustizia 2024 –*Quadro di valutazione UE della giustizia 2024*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2024) 950 final.

[58] Eurobarometro Flash 540 –*Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public*, febbraio 2024. Per questo Eurobarometro Flash è stato intervistato un campione rappresentativo di cittadini dell'UE, di età pari o superiore a 15 anni, in ciascuno dei 27 Stati membri dell'UE e in Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia. Tra il 14 e il 27 febbraio 2024 sono state effettuate 29 484 interviste telefoniche.

[59] Tra i possibili miglioramenti figurano: i) la necessità di ridurre l'onere delle spese di giudizio; ii) la disponibilità del patrocinio a spese dello Stato; iii) la promozione del ricorso volontario a metodi alternativi di risoluzione delle controversie; iv) il sostegno alla partecipazione delle persone con disabilità al sistema giudiziario in qualità di professionisti; v) l'agevolazione dell'accesso alla giustizia per via elettronica, in quanto la diffusione della digitalizzazione nei sistemi giudiziari nazionali degli Stati membri dell'UE rimane disomogenea. Inoltre i reati transfrontalieri sono in continuo aumento dal 2020, il che indica che la cooperazione giudiziaria transfrontaliera diventerà sempre più importante.

[60] Regolamento (UE) 2021/693, articolo 3, paragrafo 2.

legate alla cibersicurezza, alla protezione dei dati, alle applicazioni di intelligenza artificiale e alle implicazioni etiche associate agli strumenti di giustizia digitale.

I portatori di interessi e i beneficiari hanno osservato che esistono già diversi settori in cui i finanziamenti per la digitalizzazione della giustizia sarebbero estremamente pertinenti, in termini sia di aree tematiche (regolamentazione dell'intelligenza artificiale, violazione del diritto d'autore, contrasto del bullismo online e garanzia della trasparenza nello spazio digitale) sia di tipi di attività quali la formazione in materia di competenze digitali per gli operatori della giustizia[61].

Vi è ancora margine per garantire un approccio più strategico e mirato al fine di: i) affrontare le sfide di un livello disomogeneo di digitalizzazione della giustizia negli Stati membri e ii) cogliere tutte le opportunità offerte dal panorama digitale in rapida evoluzione.

3. Conclusioni e insegnamenti tratti

Nel complesso, il programma Giustizia 2014-2020 ha raggiunto i suoi obiettivi. Secondo i risultati combinati di questa valutazione, anche il programma 2021-2027 sta compiendo progressi significativi verso il conseguimento dei suoi obiettivi.

Entrambi i programmi hanno finora contribuito con successo a favorire il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in tutti gli Stati membri e a migliorare la cooperazione transfrontaliera. Il contributo dei programmi ha aiutato a creare un impatto a lungo termine per sviluppare ulteriormente uno spazio europeo di giustizia coeso, basato sulla fiducia reciproca e sulla cooperazione tra gli Stati membri. L'**attenzione** congiunta dei programmi **alla formazione giudiziaria crea sinergie**. Il programma 2014-2020 ha promosso una cultura giuridica condivisa tra gli Stati membri impartendo a migliaia di giudici, avvocati e operatori giudiziari una formazione sul diritto nazionale e dell'Unione. Il programma 2021-2027 riparte da questi risultati per sviluppare ulteriormente e unificare il panorama giuridico in tutta l'UE. **Garantire l'accesso alla giustizia, in particolare per i gruppi vulnerabili, è stato un obiettivo fondamentale di entrambi i programmi.** Nel periodo di finanziamento 2014-2020 sono stati compiuti notevoli sforzi per ridurre gli ostacoli all'accesso alla giustizia, migliorando i quadri e aumentando le tutele per le persone emarginate. Questi progressi sono alla base dell'approccio del programma 2021-2027, che garantisce che gli insegnamenti tratti continuino a promuovere un sistema giuridico dell'UE più equo e inclusivo. **I due programmi sono complementari anche nella digitalizzazione dei sistemi giudiziari.** Il periodo 2014-2020 ha visto un ulteriore miglioramento di strumenti digitali come il portale europeo della giustizia elettronica e questa tendenza prosegue nel programma 2021-2027, facilitando l'accesso alle informazioni giuridiche e la cooperazione transfrontaliera. A partire da questa base il programma 2021-2027 continua ad ampliare le iniziative digitali e modernizza i meccanismi di cooperazione giudiziaria. Questa continuità sostiene gli obiettivi più generali dell'UE in materia di trasformazione digitale, rendendo il sistema giudiziario più efficiente e accessibile.

Entrambi i programmi hanno contribuito a rendere corretta, coerente e uniforme l'applicazione del diritto dell'Unione. Facilitando gli scambi di migliori pratiche, il programma 2014-2020 ha promosso la collaborazione tra gli Stati membri, rendendo più uniforme l'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli operatori della giustizia. Questa sinergia continua aumenta l'integrità della legislazione dell'UE e promuove la coerenza giuridica a livello transfrontaliero, con un approccio portato avanti dall'attuale programma.

[61] Questi settori comprendono: i) lo sviluppo di strumenti digitali (ad esempio per migliorare la comunicazione, accedere alle informazioni e raccogliere dati comparabili); ii) il sostegno all'attuazione pratica degli strumenti digitali; iii) il miglioramento dell'interoperabilità; iv) la sensibilizzazione in merito alle opportunità e ai benefici della digitalizzazione nel settore della giustizia.

Infine **in entrambi i programmi prosegue il sostegno alle reti europee e alla società civile nel settore della giustizia**. La fornitura di finanziamenti a reti come la REFG consente una collaborazione costante e lo sviluppo di capacità in tutta l'UE, garantendo che i progetti abbiano un impatto a lungo termine e rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri. Questo sostegno continuo contribuisce a garantire che gli operatori della giustizia e le organizzazioni possano impegnarsi in una collaborazione costante e di alta qualità in materia di giustizia in tutta l'UE.

La valutazione dell'efficienza mostra che **i benefici dei programmi sono superiori ai costi**. I finanziamenti diretti ai beneficiari hanno comportato benefici immediati e tangibili per i gruppi destinatari delle attività dei progetti.

La razionalizzazione delle procedure amministrative con l'introduzione del portale dei finanziamenti e delle gare d'appalto dell'UE e del sistema di gestione elettronica delle sovvenzioni per il programma Giustizia 2014-2020 ha semplificato la procedura di gestione delle domande e delle sovvenzioni per i richiedenti. Le nuove misure di semplificazione applicate al programma Giustizia 2021-2027 mostrano risultati promettenti, anche se è troppo presto per valutarne appieno l'impatto e permangano margini di miglioramento. **È importante che la Commissione mantenga l'attuale livello di sostegno e orientamento** e aumenti la visibilità dei materiali formativi esistenti prima di svilupparne di nuovi. Si potrebbe anche prendere in considerazione la possibilità di fornire un sostegno mirato supplementare.

La pandemia di COVID-19 ha promosso l'adozione delle tecnologie digitali per l'attuazione dei progetti. **Il maggiore utilizzo degli strumenti digitali ha aiutato i programmi a raggiungere un pubblico più ampio** attraverso le attività finanziate, producendo economie di scala grazie alle quali le azioni finanziate raggiungono i gruppi destinatari meglio e a un costo inferiore.

Gli obiettivi del programma erano coerenti con le politiche e le priorità dell'UE nel periodo di programmazione 2014-2020 **e continuano ad essere coerenti oggi, con una maggiore attenzione alla digitalizzazione**. Le azioni finanziate sono inoltre coerenti con le politiche a livello nazionale e con altri impegni e obiettivi internazionali dell'UE, come gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il programma Giustizia garantisce un elevato livello di coerenza tra i diversi strumenti di finanziamento dell'UE disponibili. La maggiore coerenza è dovuta anche al fatto che l'attuale programma si concentra su tre obiettivi specifici. Visto dalla prospettiva attuale, e sulla base dei riscontri dei portatori di interessi, il trasferimento dell'obiettivo specifico relativo alla politica in materia di droghe dal programma Giustizia al Fondo Sicurezza interna è stato opportuno.

Il programma 2021-2027 svolge un ruolo importante nell'aiutare gli Stati membri a sviluppare strumenti nazionali per creare le interfacce necessarie tra i sistemi a livello dell'UE e i sistemi nazionali. A tale riguardo, le sinergie più ampie individuate sono state quelle tra il programma Giustizia, da un lato, e il programma Europa digitale e gli investimenti del fondo per la ripresa e la resilienza nel settore della digitalizzazione, dall'altro. Per i finanziamenti per i progetti digitali sarebbe utile individuare chiaramente le esigenze a livello dell'UE, nazionale e locale in termini di infrastrutture informatiche e formazione allo scopo di raggiungere il pieno potenziale degli investimenti esistenti e futuri.

Solo una piccola percentuale di beneficiari ritiene che potrebbe ottenere finanziamenti alternativi dall'UE se non fosse disponibile il programma Giustizia. **È molto improbabile che le OSC trovino fonti di finanziamento alternative in caso di interruzione del programma.**

Il programma Giustizia 2014-2020 ha finanziato attività che hanno prodotto un impatto che gli Stati membri non avrebbero ottenuto da soli. Nell'attuale periodo di programmazione, affrontando le questioni e le esigenze a livello dell'UE, **il programma Giustizia apporta un valore aggiunto unico che difficilmente potrebbe essere replicato a livello nazionale**.

Il valore aggiunto dell'UE apportato dal programma Giustizia 2014-2020 era evidente nella portata geografica, nel contenuto e nelle dimensioni delle attività. Senza i finanziamenti del programma, i portatori di interessi avrebbero avuto bisogno di molto più tempo e sforzi per creare e sviluppare le loro capacità. **Il programma è riuscito a contribuire a una maggiore parità di condizioni nei settori della formazione giudiziaria, dell'interoperabilità dei sistemi informatici e della digitalizzazione.** Gli operatori giudiziari e i magistrati nazionali hanno beneficiato in larga misura della formazione e degli investimenti nelle capacità digitali.

Oggi il programma 2021-2027 svolge un ruolo importante nell'accelerare le procedure e nell'agevolare i progetti transfrontalieri. Secondo alcuni beneficiari, senza il sostegno del programma questi progetti transfrontalieri sarebbero limitati in termini di portata e dimensioni e in alcuni casi potrebbero persino non esistere. Il programma Giustizia è inoltre particolarmente apprezzato per il fatto **di contribuire alla creazione di reti a livello dell'UE, e alla sensibilizzazione a tale riguardo, e di consentire agli Stati membri più piccoli di intraprendere progetti che altrimenti non avrebbero potuto realizzare**.

Un'interruzione del programma comporterebbe probabilmente una riduzione significativa della portata delle attività connesse alla giustizia nell'UE, in particolare quelle che comportano iniziative transfrontaliere, in quanto il programma colma un importante deficit di finanziamento. **Il valore aggiunto del programma Giustizia 2021-2027 risiede anche nell'approccio più mirato, nella maggiore attenzione alla digitalizzazione e in un sistema di monitoraggio migliore.** Questi miglioramenti consentono all'attuale programma di rispondere efficacemente alla trasformazione delle esigenze dell'UE e dei suoi cittadini in materia di giustizia.

In parte grazie alla sua concezione più snella e mirata, il programma Giustizia 2021-2027 mantiene un elevato grado di pertinenza: questa conclusione è in linea con i risultati della valutazione intermedia e della valutazione ex post del precedente programma. **Gli obiettivi specifici del programma sono ancora molto pertinenti per le esigenze dei beneficiari e dei gruppi destinatari** nel settore della giustizia in generale.

Il programma potrebbe svolgere un ruolo cruciale nel colmare le lacune ancora esistenti nel prossimo periodo di finanziamento, aumentando ulteriormente il suo apporto di valore aggiunto dell'UE.