



Bruxelles, 22.3.2022
COM(2022) 118 final

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

**che esamina l'attuazione e le realizzazioni del programma Diritti, uguaglianza e
cittadinanza per il periodo 2014-2020**

{SWD(2022) 58 final} - {SWD(2022) 59 final}

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

**che esamina l'attuazione e le realizzazioni del programma Diritti, uguaglianza e
cittadinanza per il periodo 2014-2020**

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza era volto a favorire l'ulteriore sviluppo di un'Europa dei diritti e dell'uguaglianza conformemente alla strategia Europa 2020. Ha promosso i valori fondamentali alla base dell'Unione europea e ha contribuito a sviluppare ulteriormente uno spazio in cui l'uguaglianza e i diritti delle persone, quali sanciti dal trattato sull'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, siano promossi, protetti e attuati in modo efficace.

La presente relazione illustra i risultati realizzati dal programma, in linea con l'obbligo di cui all'articolo 13, paragrafo 2, lettera c), della base giuridica sulla quale si fonda ("il regolamento")¹. Il regolamento impone alla Commissione europea di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione ex post del programma entro il 31 dicembre 2021. Tale relazione deve esaminare l'impatto a lungo termine e la sostenibilità degli effetti del programma, allo scopo di fornire elementi per una decisione in merito a eventuali programmi successivi. Tuttavia nel 2021 un numero considerevole di progetti (oltre il 40 %) era ancora in corso in quanto di durata pluriennale. Tale situazione è stata aggravata dalla pandemia di COVID-19, che ha causato la proroga della durata di diversi progetti. Pertanto una valutazione globale dei risultati e degli impatti a lungo termine del programma potrà essere possibile solo in una fase successiva.

Per questi motivi la valutazione ex post si articolerà in due parti. La presente relazione, che rappresenta la prima parte della valutazione, si basa sui dati attualmente disponibili, fornisce una panoramica delle modalità di distribuzione dei finanziamenti ed esamina le realizzazioni finora conseguite dal programma. Anche se il nuovo programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori per il periodo 2021-2027 è già stato adottato, tra l'altro sulla base dei risultati della valutazione intermedia del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020, questa prima parte della valutazione ex post del programma precedente farà luce sui potenziali ambiti da migliorare per quanto riguarda l'attuazione del nuovo programma.

La seconda parte della valutazione sarà effettuata in un secondo momento non appena saranno disponibili tutti i dati definitivi e congiuntamente alla valutazione intermedia del successivo programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori. Questa seconda parte valuterà gli impatti a lungo termine e la sostenibilità degli effetti del programma e, se del caso, formulerà raccomandazioni per il nuovo quadro finanziario pluriennale dopo il 2027.

Sebbene la presente relazione analizzi tutti i programmi di lavoro annuali dal 2014 al 2020, non tutte le attività erano iniziate al momento della valutazione. È stata pertanto fissata la data limite del 31.12.2020, al fine di definire l'ambito contemplato dalla presente relazione. La seconda parte della valutazione ex post completerà la panoramica analizzando le attività rimanenti.

La presente relazione è basata sulle risultanze della valutazione² preparata dalla Commissione europea con il sostegno di un contraente.

¹ Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 62).

² Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione sulla valutazione dell'attuazione del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020.

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 ha sostituito i programmi in vigore nel periodo di programmazione 2007-2013, ovvero il programma Daphne III, il programma Diritti fondamentali e cittadinanza e due dei settori di intervento del programma Progress³, vale a dire la "lotta contro la discriminazione" e la "parità di genere".

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza è stato istituito dal regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Il regolamento ne definisce l'**obiettivo generale**, ossia:

- contribuire all'ulteriore sviluppo di uno spazio in cui l'uguaglianza e i diritti delle persone, quali sanciti dal TUE, dal TFUE, dalla Carta e dalle convenzioni internazionali in materia di diritti umani cui l'Unione ha aderito, siano promossi, protetti ed attuati in modo efficace.

Gli **obiettivi specifici** sono:

- promuovere l'attuazione efficace del divieto di discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale e rispettare il divieto di discriminazioni fondate sui motivi di cui all'articolo 21 della Carta;
- prevenire e combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza;
- promuovere e proteggere i diritti delle persone con disabilità;
- promuovere la parità tra donne e uomini nonché l'integrazione di genere;
- prevenire e combattere la violenza nei confronti di bambini, giovani e donne, nonché contro altri gruppi a rischio;
- promuovere e tutelare i diritti del minore;
- contribuire a garantire il livello più elevato di protezione della privacy e dei dati personali;
- promuovere e rafforzare l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione;
- fare in modo che nel mercato interno le persone, in qualità di consumatori o imprenditori, possano far valere i propri diritti derivanti dal diritto dell'Unione, tenendo conto dei progetti finanziati a titolo del programma per la tutela dei consumatori.

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

In termini di **copertura geografica**, erano ammissibili a partecipare al programma tutti gli Stati membri dell'UE e, per obiettivi selezionati, anche il Liechtenstein, l'Islanda e la Serbia.

³ Commissione europea (2015), valutazione ex post di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013 — relazione finale. Valutazione specifica del programma: programma Daphne, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; valutazione specifica del programma: Diritti fondamentali e cittadinanza, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; valutazione ex post del programma per l'occupazione e la solidarietà sociale — PROGRESS 2007-2013 e raccomandazioni per i programmi successivi a PROGRESS 2014-2020, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>.

2. ELEMENTI CHIAVE E ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

In linea con l'articolo 5 del regolamento, **il programma ha sostenuto una vasta gamma di attività**, quali attività di analisi, attività di apprendimento reciproco, cooperazione, sensibilizzazione e divulgazione, attività di formazione, lo sviluppo di strumenti quali kit/materiali/programmi di formazione e azioni volte ad attuare i suoi obiettivi specifici. Il programma ha sostenuto **organizzazioni** attive nel settore dei diritti fondamentali e delle questioni sociali in tutta l'Europa, tra cui reti europee, organizzazioni pubbliche o private solitamente senza scopo di lucro, autorità nazionali, regionali e locali degli Stati membri dell'UE, organizzazioni della società civile e organizzazioni internazionali.

Anche il pubblico dei paesi partecipanti in generale è uno dei **gruppi di riferimento** (gruppi che beneficerebbero dell'attuazione del programma, direttamente tramite la partecipazione alle attività del programma oppure indirettamente), in quanto gli obiettivi e le iniziative del programma mirano a promuovere, proteggere e attuare in modo efficace l'uguaglianza e i diritti delle persone, in particolare quelle esposte a discriminazione, intolleranza o violenza, compresi i migranti e le minoranze.

Come previsto dal regolamento, il programma ha utilizzato sovvenzioni di azioni, sovvenzioni di funzionamento e appalti come principali meccanismi di finanziamento.

2.1. Obiettivi specifici del programma

Obiettivo specifico 1: promuovere il divieto di discriminazioni

Il programma ha sostenuto progetti volti a prevenire e combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Un settore particolarmente importante nell'ambito di questo obiettivo è la promozione dell'integrazione dei Rom. A tale riguardo il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha sostenuto le piattaforme nazionali per i Rom e ha operato in stretta collaborazione con gli Stati membri dell'UE e con i rispettivi punti di contatto nazionali per i Rom nonché con le organizzazioni della società civile attive nel settore della lotta alla discriminazione e dell'integrazione dei Rom. Il programma ha inoltre finanziato le attività della rete europea degli enti nazionali per le pari opportunità, il cui compito principale è il rafforzamento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra gli enti nazionali per le pari opportunità designati dagli Stati membri in relazione a tematiche legate alla non discriminazione.

Obiettivo specifico 2: prevenire e combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza

I progetti finanziati in quest'ambito hanno contribuito a una migliore attuazione della normativa vigente dell'UE negli Stati membri e alla lotta contro i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio. In particolare le attività finanziate hanno sostenuto la protezione delle minoranze contro la diffusione del populismo, dell'estremismo e dell'intolleranza.

Obiettivo specifico 3: promuovere i diritti delle persone con disabilità

Quest'obiettivo specifico mirava a sensibilizzare e migliorare l'attuazione dei diritti delle persone con disabilità, riducendo le barriere per far sì che queste persone possano partecipare appieno alla società ed esercitare i propri diritti. L'obiettivo è stato perseguito principalmente attraverso sovvenzioni di funzionamento a sostegno delle attività di reti a livello europeo che difendono i diritti delle persone con disabilità e attraverso attività di appalto incentrate sulla raccolta di dati e su attività di formazione e di sensibilizzazione. Il programma di lavoro annuale 2014 ha sostenuto il varo della Carta europea della disabilità allo scopo di agevolare i viaggi transfrontalieri delle persone con disabilità.

Obiettivo specifico 4: promuovere la parità tra donne e uomini

Il programma ha finanziato progetti volti ad aiutare i paesi partecipanti e i portatori di interessi a migliorare l'equilibrio di genere in tutti gli ambiti della vita, soprattutto nelle decisioni economiche, e a promuovere la pari indipendenza economica di donne e uomini. I finanziamenti nel quadro di questo obiettivo si sono concentrati anche sulla riduzione del divario di genere in termini di retribuzione, reddito e pensione.

Obiettivo specifico 5: prevenire e combattere la violenza nei confronti di bambini, giovani e donne e contro altri gruppi a rischio

Il programma ha finanziato principalmente progetti che contribuiscono a proteggere e sostenere le vittime di violenza, quali donne e bambini, e attività di sensibilizzazione e di prevenzione della violenza, attraverso l'interazione con organizzazioni della società civile che operano sul campo. Ha inoltre sostenuto il trattamento terapeutico dei responsabili di atti di violenza. Il rafforzamento dei sistemi di protezione dei minori è una delle priorità della Commissione; il programma ha sostenuto i diritti dei minori migranti attraverso il finanziamento delle organizzazioni internazionali che operano a diretto contatto con questi minori e nel loro interesse.

Obiettivo specifico 6: promuovere i diritti del minore

I diritti del minore sono promossi attraverso progetti incentrati su una giustizia a misura di minore e sulla protezione dei minori vulnerabili (ad esempio i minori che escono dai sistemi di affidamento e i minori in conflitto con la legge), mediante il sostegno alla formazione dei funzionari pubblici, delle organizzazioni della società civile e degli avvocati che operano a contatto con questi minori.

Obiettivo specifico 7: proteggere la privacy e i dati personali

Il programma è la principale fonte di finanziamento dell'UE per quanto riguarda la protezione dei dati. Le attività svolte nel quadro di quest'obiettivo specifico erano strettamente collegate alla riforma della protezione dei dati, adottata nel 2016. Nell'ambito di questo obiettivo il programma ha finanziato attività volte a sostenere, in particolare, il recepimento e l'attuazione, da parte degli Stati membri, della nuova normativa dell'UE in materia di protezione dei dati e la formazione delle autorità di protezione dei dati e dei responsabili della protezione dei dati.

Obiettivo specifico 8: cittadinanza dell'Unione

Il programma ha finanziato progetti -principalmente attività di sensibilizzazione- a sostegno dell'inclusione dei cittadini dell'Unione nella vita civica e politica dell'UE, tra cui progetti volti a sensibilizzare i cittadini sui diritti che derivano loro dalla cittadinanza dell'Unione. Nell'ambito di questo obiettivo specifico sono state finanziate campagne d'informazione sui diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, con particolare accento sui diritti elettorali nella prospettiva delle elezioni europee del 2019.

Obiettivo specifico 9: diritti dei consumatori e degli imprenditori

Il programma ha finanziato attività volte ad aiutare le persone, in qualità di consumatori o imprenditori, a far valere nel mercato unico i diritti che derivano loro dal diritto dell'UE. I finanziamenti dell'UE in quest'ambito intendono contribuire a migliorare la conoscenza e la consapevolezza dei diritti dei consumatori, soprattutto nel mercato digitale.

2.2. Bilancio

La tabella 1 in appresso mostra le dotazioni annue di bilancio, pari a 426,8 milioni di EUR per l'intero periodo di programmazione. Gli importi sono aumentati di anno in anno passando da 54,2 milioni di EUR nel 2014 a 67,9 milioni di EUR nel 2020.

Tabella 1. Importo di bilancio previsto per anno

Esercizio finanziario	Importo previsto (EUR)	Aumento annuo (%)
2014	54 158 000	-
2015	56 323 637	4,0 %
2016	58 852 000	4,5 %
2017	62 515 000	6,2 %
2018	62 282 000	-0,4 %
2019	64 771 000	4,0 %
2020	67 913 000	4,9 %
Totale	426 814 637	

Fonte: programmi di lavoro annuali 2014-2020

La quota maggiore del bilancio del programma (25 %) è stata destinata all'obiettivo specifico di "prevenire la violenza (Daphne)". La seconda dotazione di bilancio più consistente (22 %) è stata assegnata all'obiettivo di "promuovere il divieto di discriminazioni". La distribuzione completa è riportata nella tabella 2 seguente.

Tabella 2. Obiettivi specifici e importi previsti

Obiettivo specifico	Bilancio (EUR)	Quota
Prevenire la violenza nei confronti di bambini, giovani e donne e contro altri gruppi a rischio (Daphne)	109 835 157	25,73 %
Promuovere il divieto di discriminazioni	93 294 280	21,86 %
Prevenire e combattere il razzismo, la xenofobia, l'omofobia e le altre forme di intolleranza	56 321 000	13,20 %
Promuovere la parità tra donne e uomini nonché l'integrazione di genere	50 066 000	11,73 %
Promuovere i diritti delle persone con disabilità	44 034 000	10,32 %
Promuovere i diritti del minore	31 740 200	7,44 %
Promuovere i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione	19 571 000	4,59 %
Garantire il livello più elevato di protezione dei dati	11 783 000	2,76 %
Far valere i diritti dei consumatori	10 170 000	2,38 %
Totale	426 814 637	100 %

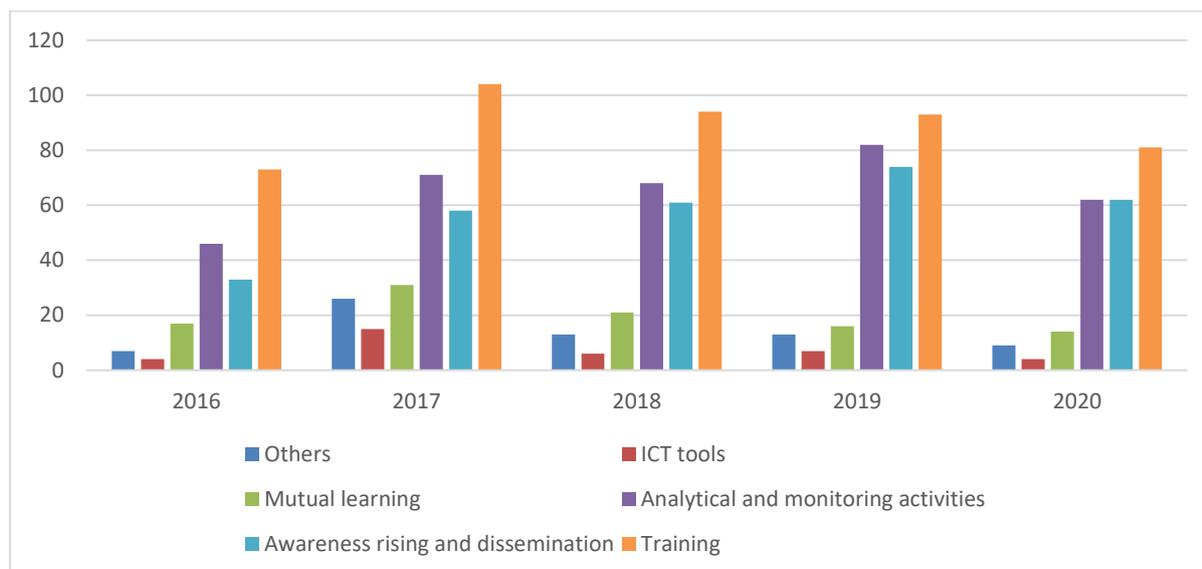
Fonte: programmi di lavoro annuali 2014-2020

2.3. Attuazione

Nel periodo 2014-2020 sono stati programmati in totale **81 inviti a presentare proposte**. Tra questi, il numero maggiore (18) riguardava l'obiettivo specifico di "prevenire la violenza (Daphne)". Poiché l'obiettivo specifico relativo ai "diritti dei consumatori" è stato finanziato solo mediante appalti, non vi sono stati inviti a presentare proposte al riguardo. Complessivamente, nell'arco della durata del programma sono state concesse **942 sovvenzioni di azioni e sovvenzioni di funzionamento**.

La maggior parte delle attività finanziate dai progetti del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza tra il 2016 e il 2020 può essere classificata come "attività di formazione" (35 %).

Figura 1. Tipi di attività finanziate per anno (2016-2020)⁴



Nota: l'asse verticale misura il numero di attività. I progetti possono essere assegnati a più di un tipo di attività. I dati precedenti l'introduzione delle sovvenzioni elettroniche nel 2016 erano in un formato diverso e non hanno potuto essere utilizzati per questa analisi.

Fonte: documenti di progetto della DG JUST (sovvenzioni di azioni e sovvenzioni di funzionamento).

Le organizzazioni senza scopo di lucro rappresentavano la maggior parte dei beneficiari nel periodo 2016-2020 (57 %)⁵.

Gli appalti sono stati un importante meccanismo di finanziamento per una serie di obiettivi specifici, per un totale di **345 contratti** durante l'intero periodo. "Razzismo e altre forme di intolleranza" è stato l'obiettivo specifico che ha maggiormente utilizzato quest'opzione di finanziamento, con 112 contratti di appalto nel corso del periodo.

In totale, circa **81 milioni di EUR** sono stati assegnati a servizi e contratti di appalto. Il tipo di appalto più comune ha riguardato le attività di analisi e di monitoraggio.

Secondo i dati raccolti, nel 2014-2015 il principale gruppo destinatario del sostegno era costituito dai giovani (compresi i bambini), seguiti da donne e studenti. Nel 2016-2020 la granularità dei gruppi di riferimento è aumentata e i professionisti sono diventati il principale gruppo destinatario del sostegno, seguiti da donne e bambini. Altri gruppi significativi sono i cittadini dell'UE, i giovani e le comunità.

2.4. Principali realizzazioni del programma

L'introduzione di un sistema di indicatori per il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza è stata utile per la misurazione delle realizzazioni del programma. L'articolo 14 del regolamento elenca gli indicatori che servono di base per il monitoraggio e la valutazione.

I dati raccolti dalle relazioni sui progetti mostrano che tra il 2016 e il 2020 almeno **80 milioni di persone** hanno beneficiato di campagne di informazione e divulgazione o hanno partecipato a eventi di sensibilizzazione. Questa cifra comprende vari gruppi di riferimento, tra i quali il più numeroso è il pubblico in generale (circa 46 milioni di persone); seguono i cittadini dell'UE (circa 19 milioni di persone); le donne (circa 4 milioni di persone); la

⁴ I dati per il periodo 2014-2015 non sono disponibili.

⁵ I dati per il periodo 2014-2015 non sono disponibili.

comunità scientifica, la società civile, i responsabili delle politiche, i media (circa 3 milioni di persone); le persone appartenenti alla comunità LGBT (circa 1 milione di persone) e quelle che rappresentano imprese/aziende (circa 1 milione).

Inoltre circa **85 000 persone** hanno partecipato a eventi di scambio e di apprendimento reciproco e almeno **1,5 milioni di persone** hanno partecipato ad attività di formazione.

Sulla base dei dati disponibili, una **maggiore conoscenza e consapevolezza fra i portatori di interessi e i beneficiari finali** è di gran lunga il risultato riferito con maggiore frequenza, menzionato dal **78 % dei progetti** per i quali era disponibile una relazione tecnica. Il risultato è in linea con la logica di intervento del programma, che intende innescare un cambiamento di comportamento nella società, per il quale la sensibilizzazione è fondamentale.

Dopo la conclusione dei progetti sono proseguiti **645 strumenti e meccanismi transfrontalieri**, tra cui gruppi consultivi formali, memorandum di cooperazione/accordi di cooperazione e reti.

Nel corso del periodo di attuazione il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha ricevuto un elevato numero di domande (4 903). Per ciascuna sovvenzione concessa sono pervenute circa cinque domande. Complessivamente il **tasso medio di aggiudicazione di una sovvenzione nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza è stato del 17 %**. I progetti non erano equamente distribuiti tra gli Stati membri, principalmente perché alcuni paesi hanno presentato un numero particolarmente elevato di domande. È importante sottolineare che le sovvenzioni di funzionamento, che finanziano principalmente reti a livello dell'UE, hanno garantito un'equa copertura geografica in tutta l'Unione.

Parallelamente agli indicatori stabiliti nel regolamento sono stati sviluppati diversi indicatori supplementari per misurare le realizzazioni del programma.

Sebbene i dati siano solo parzialmente disponibili al momento della stesura della presente relazione, per la maggior parte degli indicatori il conseguimento dei traguardi per il 2020 previsti dall'obiettivo generale del programma⁶ appare difficile, dato che l'Europa sta uscendo da una lunga recessione finanziaria, aggravata nel 2020 dalla crisi COVID-19. Solo il traguardo per l'indicatore relativo alla *"percentuale di europei che si considerano "bene" o "molto bene" informati dei diritti di cui godono in quanto cittadini dell'Unione"* è stato raggiunto, e ben prima del 2020.

Per valutare l'efficacia del programma a livello dei singoli obiettivi specifici sono stati utilizzati diversi indicatori supplementari. I dati finora disponibili mostrano che per diversi indicatori i traguardi sono stati raggiunti o superati⁷.

Rispetto alla situazione di partenza, descritta nella valutazione d'impatto del 2011⁸ e nella valutazione ex post del 2015 dei tre programmi precedenti (Daphne III, Diritti fondamentali e cittadinanza e Progress)⁹, i dati mostrano che quasi tutte le difficoltà rilevate all'epoca sono state superate nel programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza, ad eccezione del persistente squilibrio geografico.

⁶ Contribuire all'ulteriore sviluppo di uno spazio in cui l'uguaglianza e i diritti delle persone (quali sanciti dal trattato sull'Unione europea, dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle convenzioni internazionali in materia di diritti umani cui l'Unione ha aderito) siano promossi, protetti ed attuati in modo efficace.

⁷ Quali la "percentuale di europei che si considerano "bene" o "molto bene" informati dei diritti di cui godono in quanto cittadini dell'Unione", il "livello di fiducia dei consumatori negli acquisti transfrontalieri" e la "percentuale di persone che ritengono inaccettabile la violenza domestica contro le donne".

⁸ SEC(2011) 1364 final, ibid.

⁹ Commissione europea (2015), valutazione ex post di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013 — relazione finale, ibid.

3. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

3.1. Efficacia

Sulla base dei dati qualitativi raccolti, l'attuazione del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza è stata efficace e ha contribuito al conseguimento degli obiettivi generali fissati. In particolare il successo è stato dovuto alla **qualità della maggior parte dei progetti**, che ha consentito l'attuazione di azioni mirate quali campagne di sensibilizzazione, corsi di formazione, pubblicazione di materiali, ricerche e dati pertinenti. Sia dalla ricerca documentale che dal lavoro sul campo si evince che **quasi tutti i progetti ultimati hanno conseguito i risultati attesi**.

Le attività e le realizzazioni di tutti i progetti inclusi nel campione erano direttamente pertinenti agli obiettivi specifici del programma. Nel complesso i dati raccolti indicano che il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha contribuito a **migliorare la conoscenza delle norme vincolanti e non vincolanti dell'UE**.

Una complessa interazione di fattori interni ed esterni ha sostenuto e al tempo stesso ostacolato la realizzazione del programma. I fattori interni riguardano principalmente le difficoltà legate al processo di candidatura, la capacità interna dei partner dei progetti e il tipo e la qualità del consorzio di progetti. I fattori esterni più comuni riguardano l'impatto di shock esterni come la pandemia di COVID-19 e la sfida relativa al coinvolgimento degli enti pubblici e dei portatori di interessi nelle attività pianificate.

Dall'analisi è emerso che i fattori che determinano il successo dei progetti del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza comprendono la qualità dei partenariati, che dovrebbero riunire organizzazioni con competenze complementari combinando le capacità manageriali e di coordinamento con l'esperienza di lavoro con i gruppi di riferimento sul campo. Un altro elemento di successo è la capacità dei progetti di rispondere agli obiettivi degli inviti perseguendo nel contempo le strategie a lungo termine delle organizzazioni incaricate dell'attuazione.

3.2. Efficienza

I dati qualitativi esistenti dimostrano che i **benefici dell'attuazione dei progetti superano i costi**; in questo senso l'efficienza è stata raggiunta. Tuttavia i costi connessi agli oneri amministrativi sono ancora considerati un problema dai beneficiari, in particolare in relazione alle procedure per la presentazione delle domande e la rendicontazione. La maggior parte dei beneficiari ha ravvisato nell'onere amministrativo una componente di costo importante, ma ha anche riconosciuto che requisiti amministrativi onerosi sono legittimi quando sono in gioco la trasparenza e l'equità nell'uso dei finanziamenti pubblici.

I **costi amministrativi** del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza **sono ritenuti in media più elevati** rispetto ad altre alternative non inquadrare nell'ambito UE o ai programmi nazionali. Gli strumenti di finanziamento nazionali e internazionali sono considerati meno impegnativi per quanto riguarda gli obblighi in materia di presentazione delle domande e di rendicontazione.

In termini di **benefici** il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza offre la possibilità di lavorare a livello transnazionale, di condividere le migliori pratiche e di instaurare relazioni con i partner del consorzio, nonché di rafforzare le capacità e le competenze interne. Vi sono anche vantaggi immateriali quali il miglioramento della reputazione e dell'**affidabilità delle organizzazioni** a seguito della partecipazione a progetti finanziati dall'UE.

La valutazione ha rilevato una **sottoutilizzazione dei fondi nell'82 % dei progetti** inclusi nel campione. Sebbene la sottoutilizzazione sia diffusa nel campione analizzato, la maggior parte dei progetti oggetto della valutazione ha segnalato una sottoutilizzazione di circa il 10-12 %, imputabile principalmente alla pandemia di COVID-19 e alla conseguente interruzione di riunioni e attività che richiedono una presenza fisica, il che ha comportato risparmi in termini di spese di viaggio e di soggiorno per riunioni, seminari e altri eventi presenziali.

Rispetto ai programmi precedenti si è registrato un miglioramento nella rapida adozione/pubblicazione degli inviti nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza e nella loro prevedibilità. Dalle informazioni raccolte attraverso colloqui con i beneficiari ricorrenti emerge che **la fusione dei programmi precedenti ha semplificato notevolmente le procedure di gestione e attuazione.**

3.3. Pertinenza

Le **esigenze** individuate al momento dell'adozione del regolamento sul programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza sono **ancora pertinenti** per garantire che l'uguaglianza e i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e da altri strumenti giuridicamente vincolanti continuino a essere promossi in tutta l'UE. Inoltre il programma ha continuato ad adattarsi all'emergere di nuove esigenze e minacce, come l'aumento dell'incitamento all'odio.

L'analisi ha confermato che le azioni attuate nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza sono pertinenti rispetto alle esigenze dei portatori di interessi, quali il miglioramento della base di conoscenze, la condivisione delle migliori pratiche attraverso l'apprendimento reciproco, lo sviluppo di capacità e il sostegno strutturale a specifiche strutture organizzative. Il programma è inoltre riuscito nell'intento di rivolgersi ai beneficiari finali previsti — in ultima analisi, il pubblico dell'UE. Ciò è stato confermato da diversi elementi di prova della valutazione, quali l'analisi tramite estrazione di testo, il campionamento dei progetti e le consultazioni dei portatori di interessi.

Per quanto riguarda la capacità del programma di selezionare i beneficiari più pertinenti, sono stati individuati due tipi di beneficiari particolarmente pertinenti, ma con minore probabilità di essere coinvolti: i) le autorità pubbliche, per le quali gli ostacoli alla partecipazione sono riconducibili principalmente a una mancanza di capacità amministrativa e di risorse umane dedicate; ii) le piccole organizzazioni di base, per le quali la procedura di presentazione delle domande è molto complessa e l'obbligo di garantire il cofinanziamento è difficile da rispettare.

3.4. Coerenza

Nel programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza gli inviti a presentare proposte sono guidati dagli specifici sviluppi strategici e dalle priorità dell'UE. Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha così agito da collegamento tra le priorità dell'UE, in modo conforme e coerente con altre iniziative dell'UE, quali l'agenda giustizia dell'UE per il 2020, l'impegno strategico per la parità di genere 2016-2020, la strategia europea sulla disabilità 2010-2020, l'elenco di azioni della Commissione per far progredire l'uguaglianza delle persone LGBTI e il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020. L'analisi indica inoltre un certo livello di coerenza con le politiche e gli sviluppi nazionali a livello di progetto.

3.5. Valore aggiunto dell'UE

Il valore aggiunto europeo del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza è stato vagliato in base ai quattro criteri seguenti:

- 1) sostegno all'attuazione del diritto dell'UE e sensibilizzazione in merito ai diritti che ne derivano;
- 2) rafforzamento della fiducia reciproca tra gli Stati membri e della cooperazione transfrontaliera;
- 3) sviluppo e diffusione delle migliori pratiche;
- 4) creazione di norme, strumenti pratici e soluzioni atti a far fronte alle sfide che si pongono a livello dell'UE.

Il programma ha avuto successo in tutti questi aspetti grazie alla sua natura transnazionale. L'analisi ha individuato ulteriori elementi del valore aggiunto europeo:

- il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza rappresenta un'importante fonte di finanziamento che consente ai beneficiari di attuare ulteriori progetti atti a far fronte alle sfide per le quali è stato istituito;
- il ricevimento di finanziamenti dell'UE e la realizzazione di attività nell'ambito del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza hanno avuto conseguenze positive per i progetti in termini di miglioramento della reputazione e di maggiore visibilità che nessun contributo nazionale avrebbe potuto generare;
- il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha rappresentato un importante motore di innovazione, dati gli scarsi finanziamenti disponibili a livello nazionale per testare azioni innovative e transnazionali;
- il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza ha prodotto un effetto di perimetro¹⁰, ampliando le azioni attuate dai beneficiari in un modo che difficilmente potrebbe essere sostenuto dagli interventi a livello nazionale.

I beneficiari osservano che la cooperazione transfrontaliera, i partenariati e le reti transnazionali e l'apprendimento reciproco tra i partner sono risultati fondamentali della partecipazione al programma. La dimensione transnazionale è particolarmente evidente per i beneficiari delle sovvenzioni di funzionamento, in ragione della vocazione europea che presentano: le attività svolte non avrebbero potuto essere sviluppate in modo analogo attraverso finanziamenti nazionali o non UE.

3.6. Equità

Le risorse e il sostegno del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza **non sono stati distribuiti equamente tra i paesi partecipanti**. La distribuzione delle risorse si è infatti concentrata su un numero limitato di paesi: soprattutto Italia, Belgio, Grecia e Spagna, da cui proviene il maggior numero di domande. Tuttavia il quadro cambia se si prende in considerazione la popolazione dei paesi partecipanti, in quanto alcuni paesi più piccoli contano un numero elevato di beneficiari rispetto alla popolazione (ad esempio Malta e Cipro). Inoltre si è registrato un livello piuttosto elevato di partecipazione in Romania e Bulgaria.

Nel complesso i finanziamenti programmati raggiungono **gruppi di riferimento diversi in modo equo**, nonostante la concentrazione delle risorse del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza su tre obiettivi specifici. Spesso gli stessi gruppi di riferimento sono stati interessati da obiettivi specifici diversi.

¹⁰ Per effetto di perimetro s'intende l'ampliamento delle azioni esistenti attraverso l'erogazione di sostegno a gruppi o settori di intervento che altrimenti non l'avrebbero ricevuto.

Sono state stanziati notevoli risorse finanziarie per promuovere le priorità trasversali della parità di genere, dei diritti dei minori e dei diritti delle persone con disabilità. Nella fase di attuazione gli inviti a presentare proposte incentrati sul genere, sui diritti delle persone con disabilità e sui diritti dei minori sono stati per lo più organizzati nell'ambito dei pertinenti obiettivi specifici. Sebbene vi sia una buona consapevolezza dell'importanza dell'integrazione di genere, tra i progetti approvati del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza si rileva una generale mancanza di conoscenza delle buone pratiche sugli approcci migliori per integrare la dimensione di genere nelle attività finanziate al di fuori dei progetti dedicati. I beneficiari hanno difficoltà a formulare un approccio di genere al momento di elaborare la domanda.

3.7. Semplificazione

Il sistema recentemente introdotto per la presentazione delle domande (il portale dei finanziamenti e delle gare d'appalto) ha semplificato il processo e migliorato la raccolta e l'aggregazione dei dati di monitoraggio. In generale i beneficiari valutano positivamente i nuovi strumenti informatici sviluppati per la presentazione delle domande e per la gestione delle sovvenzioni e li trovano efficaci e di facile uso. La tendenza a una maggiore digitalizzazione è considerata uno sviluppo indubbiamente positivo, sebbene vi sia ancora spazio per un'ulteriore semplificazione del processo, in particolare per quanto riguarda l'onere amministrativo relativo alla documentazione richiesta per le domande.

4. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020 è stato avviato in un momento in cui gli effetti della crisi economica e finanziaria avevano determinato una riduzione generale dell'importo dei finanziamenti e delle risorse nazionali disponibili per le questioni sociali e i diritti. In quel difficilissimo contesto politico ed economico il programma ha dimostrato il proprio **valore aggiunto europeo e il proprio ruolo fondamentale nello sviluppo di uno spazio europeo di uguaglianza e di diritti.**

Il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza **continua a essere pertinente** alle mutevoli esigenze dei portatori di interessi e dei cittadini dell'UE, grazie alla sua **natura di programmazione flessibile**, che comprende la definizione di priorità annuali per le esigenze e le questioni politiche emergenti e il dialogo con le organizzazioni della società civile.

Nel complesso, sulla base dei dati qualitativi raccolti, l'attuazione del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza è stata **efficace e ha contribuito al conseguimento degli obiettivi generali.** Ciò è merito in particolare della **qualità della maggior parte dei progetti** attuati con il finanziamento del programma, che ha consentito l'attuazione di azioni concrete direttamente **pertinenti alle mutevoli esigenze sul campo.**

Sia la ricerca documentale che il lavoro sul campo mostrano che i progetti sono ampiamente riusciti ad attuare le attività pianificate e che **quasi tutti i progetti ultimati hanno conseguito i risultati attesi.**

I dati qualitativi raccolti dallo studio suggeriscono che i **benefici del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza sono superiori ai costi.**

Rispetto alla situazione di partenza, descritta nella valutazione d'impatto del 2011¹¹ e nella valutazione ex post del 2015 dei tre programmi precedenti (Daphne III, Diritti fondamentali e

¹¹ SEC(2011) 1364 final, ibid.

cittadinanza e Progress)¹², dai dati della valutazione si evince che quasi tutte le difficoltà rilevate all'epoca sono state superate nel programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza, ad eccezione del persistente squilibrio geografico.

La valutazione ha inoltre individuato una serie di insegnamenti di cui far tesoro per il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori, successore del programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza, in particolare la necessità di sviluppare un quadro di monitoraggio più solido che raccolga sistematicamente le informazioni sulle realizzazioni e sui risultati conseguiti, di studiare nuove misure per migliorare l'equilibrio geografico, di applicare un approccio maggiormente orientato ai risultati, di ridurre l'onere amministrativo per i richiedenti e i beneficiari e di rafforzare l'integrazione di genere.

¹² Commissione europea (2015), valutazione ex post di cinque programmi attuati nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013 — relazione finale, ibid.