



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento che istituisce il programma Giustizia 2028-2034

Dossier n° 119 -
21 ottobre 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2025)463</i>
Data di adozione	<i>3 settembre 2025</i>
Base giuridica	<i>Art. 81, paragrafi 1 e 2, TFUE; art. 82, paragrafo 1, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Democrazia; programma dell'UE; diritti fondamentali; accesso alla giustizia; cooperazione giudiziaria in materia penale (UE); Stato di diritto; indipendenza della giustizia; amministrazione elettronica; cooperazione giudiziaria civile</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>14 ottobre 2025 - II Commissione Giustizia</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>8 dicembre 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>No</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La proposta di regolamento in esame, presentata dalla Commissione europea il 3 settembre 2025, è volta ad istituire il programma Giustizia per il periodo **2028-2034**, stabilendo obiettivi, bilancio, le forme di finanziamento dell'UE e le regole di erogazione dei finanziamenti.

A tal fine la proposta sostituisce ed abroga il programma Giustizia per il periodo **2021-2027**, istituito con regolamento (UE) 2021/1693, il cui principale obiettivo consiste nell'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sullo Stato di diritto, comprese l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura; sul riconoscimento e la fiducia reciproci; sulla cooperazione giudiziaria. Il **bilancio** settennale per l'attuazione del programma ammonta a **305 milioni di euro**.

Obiettivo generale della proposta è di contribuire all'ulteriore sviluppo dello **spazio di giustizia** dell'UE, basato sullo Stato di diritto, per migliorarne l'**efficienza**, l'**inclusività**, la **resilienza** e la **digitalizzazione**. Ad esso, si collegano i seguenti **tre obiettivi specifici**:

- agevolare e sostenere la **cooperazione giudiziaria in materia civile e penale** e promuovere lo **Stato di diritto**, in particolare l'indipendenza, la qualità e l'efficienza dei sistemi giudiziari, l'efficacia del riconoscimento e dell'esecuzione transfrontalieri delle decisioni giudiziarie;

- favorire e sostenere la **formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari** al fine di sostenere tra l'altro una cultura giuridica e giudiziaria comune, garantire l'attuazione coerente ed efficace degli strumenti giuridici dell'UE pertinenti, nonché creare un contesto favorevole alla digitalizzazione della cooperazione giudiziaria e dei sistemi giudiziari;
- agevolare e sostenere l'**accesso effettivo e non discriminatorio alla giustizia per tutti** e a mezzi di ricorso efficaci, anche per via digitale.

La relazione illustrativa della proposta specifica che a tal fine il programma mira a creare **sinergie, coerenza e complementarità** con altri strumenti dell'UE a sostegno di settori strategici strettamente interconnessi, come ad esempio il [programma AgoraEU](#) e i programmi nei settori dell'asilo, della migrazione e dell'integrazione, della gestione delle frontiere e della sicurezza interna, dei consumatori, dell'occupazione, dell'istruzione, dell'inclusione sociale, della ricerca e dell'innovazione. Sarà perseguita – prosegue la Commissione – anche la cooperazione anche con le azioni esterne sostenute da Europa globale e con i piani di partenariato nazionali e regionali per quanto riguarda le riforme giudiziarie e la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali.

Quanto alle **misure proposte**, in estrema sintesi la Commissione prospetta la messa a disposizione di una **dotazione finanziaria indicativa** per l'attuazione del programma nel periodo indicato di **798 milioni** di euro a prezzi correnti (ossia che tengono conto dell'inflazione).

Affari interni nel prossimo QFP 2028-2034

L'iniziativa si iscrive nell'ambito della [proposta](#) relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2028-2034, presentata dalla Commissione il 16 luglio 2025. La proposta prevede, per i complessivi sette anni, un **bilancio** pari a circa **1.984,8** miliardi di euro a **prezzi correnti** (ossia che tengono conto dell'inflazione), destinato a rafforzare la sovranità, la competitività e la resilienza dell'Europa. Punta inoltre a **modernizzare** il modo in cui l'UE investe, ad **allineare le priorità nazionali ed europee** in modo più strategico e a consentire all'UE di far fronte alle **crescenti sfide globali e interne** (per una panoramica sulla proposta di QFP 2028-34 si rinvia alla [pagina web](#) della Commissione europea, mentre per un'infografica relativa al Programma Giustizia si rinvia al seguente [collegamento](#)).

Contesto giuridico, motivazione dell'intervento e valutazione di impatto

Nella relazione illustrativa della proposta, la Commissione europea ricorda che dal suo avvio nel 2014, il programma Giustizia ha sostenuto attivamente la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, promuovendo la cooperazione giudiziaria basata sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e sulla loro esecuzione. Ha inoltre promosso il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri e ha sostenuto il buon funzionamento di sistemi giudiziari indipendenti.

Coerenza della proposta con le priorità dell'azione dell'UE

Secondo la medesima relazione la proposta è coerente con le **priorità** della Commissione europea e, in particolare, sosterrà:

- la **cooperazione giudiziaria transfrontaliera** e l'accesso alla giustizia, l'indipendenza della magistratura;
- la **tutela dei diritti fondamentali**, ad esempio promuovendo la formazione giudiziaria in materia di non discriminazione e applicazione della [Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#), nonché l'attuazione del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), garantendone l'applicabilità attraverso meccanismi giudiziari più accessibili;
- la **semplificazione dei meccanismi dell'UE** promuovendo una maggiore **interoperabilità** tra i sistemi giudiziari nazionali.

Secondo la Commissione, il programma Giustizia sosterrà altresì la **crescita** e la **competitività** dell'UE mediante la creazione di **sistemi giudiziari più efficienti**, con procedure giuridiche semplificate e una riduzione dei tempi e dei costi delle controversie transfrontaliere in tutta l'UE. Faciliterà, tra l'altro, la cooperazione giudiziaria transfrontaliera per il potenziamento della lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo e le minacce informatiche.

Infine, il programma Giustizia, sviluppando sinergie con il **programma Europa Globale**, contribuirà all'**azione esterna dell'UE** rafforzando i sistemi giudiziari nei paesi candidati all'adesione nel contesto del processo di allargamento.

Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa la Commissione **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base della proposta.

Anzitutto, a suo avviso, nonostante i progressi compiuti, rimane difficile garantire la **protezione** e la **promozione di diritti fondamentali** per la **giustizia** e lo **Stato di diritto**, quali ad esempio il diritto a mezzi di ricorso efficaci e a un equo processo, la protezione degli informatori e il loro diritto alla libertà di espressione, le garanzie procedurali associate per gli indiziati e gli imputati, la cui attuazione concreta è essenziale per creare fiducia nel sistema giudiziario.

In secondo luogo, i progressi in materia di **digitalizzazione** nell'UE sono **disomogenei**. In particolare, si osserva che la digitalizzazione riduce gli oneri a carico degli operatori della giustizia, migliora l'accesso ai fascicoli giudiziari e consente ai cittadini e alle imprese di dialogare a distanza con gli organi giurisdizionali. Inoltre, la relazione sottolinea i seguenti **problemi** che interessano specificamente lo **spazio di giustizia nell'UE**:

- le crescenti minacce allo Stato di diritto, in grado di minare il corretto funzionamento e la resilienza del mercato interno e la presenza di diverse forme di criminalità, anche organizzata;
- i persistenti ostacoli alla cooperazione giudiziaria e all'accesso alla giustizia, soprattutto nei contesti transfrontalieri;
- i livelli insufficienti di conoscenza, competenza e consapevolezza dell'acquis dell'UE e degli strumenti digitali dell'UE.

Alla luce di queste motivazioni, la Commissione ritiene **necessario** un intervento normativo a livello UE.

Valutazione di impatto

Alla luce del quadro sopra riportato, la Commissione informa che la valutazione d'impatto svolta sulle **proposte** di regolamento che istituisce il programma "AgoraEU" per il periodo 2028-2034 e sulla **proposta** di regolamento che istituisce il programma Erasmus+ per il periodo 2028-2034 ha considerato diverse **opzioni strategiche** anche con riferimento al programma Giustizia oggetto della proposta in esame:

- l'interruzione del finanziamento dell'UE;
- fusione del programma Giustizia con altri programmi dello stesso ambito tematico;
- il rinnovo di un programma Giustizia autonomo.

La Commissione ha valutato favorevolmente la **terza opzione strategica**, sulla base sia della valutazione finale del programma Giustizia 2014-2020 sia di quella intermedia del medesimo programma per il periodo 2021-2027. Come già anticipato, tale scelta si riflette nel pacchetto di proposte per il QFP post 2027.

Consultazione dei portatori di interessi

Rinviando per approfondimenti alla relativa sezione della relazione illustrativa, la Commissione informa che il processo di consultazione ha coinvolto una **pluralità di portatori di interessi** e si

è articolato sia in una **prima consultazione pubblica** aperta per la valutazione finale del programma Giustizia 2014-2020 e la valutazione intermedia del programma Giustizia 2021-2027.

Ha poi avuto luogo una **seconda consultazione pubblica** aperta nei settori dell'istruzione transfrontaliera, della gioventù, della cultura, dei media, dei valori e della società civile nell'ambito del QFP e, infine, la Commissione ha proceduto a **consultazioni ad hoc** organizzate sotto forma di interviste e indagini mirate presso i portatori di interessi.

Principali contenuti della proposta

La proposta di regolamento consta complessivamente di 13 articoli.

L'**articolo 1** definisce l'oggetto del regolamento, che consiste nell'istituzione del programma Giustizia per il periodo 2028-2034; l'**articolo 2**, invece, fissa la definizione di "magistrati e operatori giudiziari" ai fini del regolamento, mentre l'**articolo 3** fissa gli obiettivi del programma, quali in particolare:

- agevolare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e promuovere lo Stato di diritto;
- promuovere e sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari, allo scopo di promuovere lo Stato di diritto, i diritti fondamentali e la democrazia; favorire una comune cultura giuridica e giudiziaria;
- agevolare e sostenere l'accesso effettivo e non discriminatorio alla giustizia per tutti e a mezzi di ricorso efficaci, anche per via digitale.

L'**articolo 4** determina invece la dotazione finanziaria indicativa per l'attuazione del programma per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2028 e il 31 dicembre 2034 che, come anticipato, è fissata in **798 milioni** di euro a prezzi correnti. Gli **articoli 5 e 6** riguardano, rispettivamente, le risorse aggiuntive, quali contributi finanziari e non, che gli Stati membri tra l'altro possono erogare per il programma, nonché il finanziamento alternativo, combinato e cumulativo del programma, che "è attuato in sinergia con altri programmi dell'Unione". L'**articolo 7** determina quali Paesi terzi possono partecipare al programma mediante associazione completa o parziale, mentre gli **articoli 8 e 9** disciplinano rispettivamente l'attuazione e le forme di finanziamento dell'UE e fissano i criteri di ammissibilità da applicare alle procedure di aggiudicazione o di attribuzione previste dal programma. L'**articolo 10** stabilisce che il programma è attuato mediante i programmi di lavoro di cui all'articolo 110 del [regolamento](#) (UE, Euratom) 2024/2509, l'**articolo 11** dispone l'abrogazione del regolamento (UE) 2021/693, a decorrere dal 1° gennaio 2028, mentre l'**articolo 12** definisce le disposizioni transitorie.

Infine, l'**articolo 13** disciplina l'entrata in vigore e l'applicazione del regolamento.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 81**, paragrafi 1 e 2, del **TFUE**, inteso ad assicurare lo sviluppo della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali e che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare, mediante procedura legislativa ordinaria, misure volte a garantire, tra l'altro, il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione, un accesso effettivo alla giustizia nonché un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.

La proposta si fonda altresì sull'**articolo 82, paragrafo 1**, del **TFUE**, secondo il quale il Parlamento europeo e il Consiglio, adottano le misure volte ad assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria, nonché prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri, sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari, infine facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni.

La Commissione ricorda che l'applicazione alla **Danimarca** e all'**Irlanda** delle prime due proposte è soggetta alle disposizioni speciali di cui al [Protocollo n. 21](#) e al [Protocollo n. 22](#) allegati ai Trattati, essendo la prima fondata sulla base della parte terza, titolo V, TFUE (dedicata allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e la seconda sviluppo dell'acquis di Schengen.

In particolare, secondo le norme richiamate la **Danimarca** e l'**Irlanda** non partecipano all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte nell'ambito dello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, che non sono pertanto né vincolanti né applicabili. L'Irlanda può tuttavia scegliere di partecipare all'adozione e all'applicazione di una delle misure proposte. Inoltre, in qualsiasi momento dopo l'adozione di tale misura, l'Irlanda può accettarla, previo espletamento delle procedure di cui all'articolo 4 del protocollo n. 21.

Sussidiarietà

La Commissione motiva la **necessità** di intervenire legislativamente a livello di UE in quanto gli obiettivi delineati nella proposta hanno una forte **dimensione transnazionale** e richiedono **soluzioni congiunte**, nonché una governance, un coordinamento e un sostegno a livello dell'UE. Per converso, secondo la Commissione, **azioni nazionali isolate sarebbero meno efficaci e incisive** al fine di promuovere la cooperazione, lo sviluppo di capacità, l'apprendimento reciproco e la condivisione di risorse, competenze e migliori pratiche. Inoltre, un intervento a livello dell'Ue – continua la Commissione – è necessario per affrontare **priorità** a livello dell'UE che non risultano occupare un ruolo di primo piano agende nazionali o per le quali è necessario un sostegno mirato.

La Commissione osserva poi che i fondi dell'UE hanno anche un forte **valore aggiunto** in quanto nell'ambito della formazione giudiziaria a livello europeo, la delega di tale responsabilità a livello nazionale renderebbe meno coerenti la comprensione e l'attuazione del diritto dell'Unione negli Stati membri, compromettendo la capacità complessiva degli attori nazionali di attuare le politiche e le leggi dell'UE, affrontare le questioni transfrontaliere e sviluppare progetti transnazionali multinazionali.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia rispettato in quanto la proposta non va al di là del minimo necessario per conseguire l'obiettivo dichiarato a livello dell'Unione. Quanto alla scelta dell'atto giuridico, secondo la Commissione la **forma giuridica** più appropriata per rendere operativo il quadro proposto è un regolamento, considerato che il nuovo programma Giustizia 2028-2034 si basa sul programma Giustizia 2021-2027, istituito con regolamento.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei [dati](#) forniti dal sito IPEX, l'esame dell'atto risulta avviato da parte del parlamento svedese.

Nessuna di tali assemblee ha segnalato di aver individuato al momento aspetti rilevanti o comunque di avere informazioni importanti da scambiare.

