

Martedì 22 ottobre 2013

P7_TA(2013)0434

Fondi di preadesione dell'UE: sistemi giudiziari e lotta alla corruzione**Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2013 sulla gestione di bilancio dei fondi preadesione dell'UE nei settori dei sistemi giudiziari e della lotta alla corruzione nei Paesi candidati e potenzialmente candidati (2011/2033(INI))**

(2016/C 208/04)

Il Parlamento europeo,

- viste le comunicazioni della Commissione sulla strategia di allargamento e sulle sfide principali per gli anni 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 e 2012-2013,
- visti i quadri finanziari pluriennali indicativi, i documenti di programmazione pluriennali indicativi, i programmi nazionali e le schede di progetto negoziati tra la Commissione e i rispettivi Paesi candidati e potenzialmente candidati,
- vista la relazione speciale n. 12/2009 della Corte dei conti europea concernente l'efficacia dei progetti della Commissione nel settore giustizia e affari interni per i Balcani occidentali,
- vista la relazione speciale n. 16/2009 della Corte dei conti europea concernente la gestione da parte della Commissione dell'assistenza preadesione alla Turchia,
- vista la relazione speciale n. 14/2011 della Corte dei conti europea dal titolo «L'assistenza finanziaria dell'UE ha migliorato la capacità della Croazia di gestire i fondi di post-adesione?»,
- vista la relazione speciale n. 18/2012 della Corte dei conti europea concernente l'assistenza dell'Unione europea al Kosovo ⁽¹⁾ in relazione allo stato di diritto,
- vista la valutazione tematica da parte della Commissione sul sistema giudiziario e sui diritti fondamentali in Turchia dell'ottobre 2012,
- vista la valutazione tematica della Commissione sullo stato di diritto, sulla riforma giudiziaria e sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nei Balcani occidentali (lotti 2 e 3 del maggio 2012 e del febbraio 2013),
- vista la nota informativa della Commissione del marzo 2013 ⁽²⁾ sull'uso dei fondi di preadesione nei settori del sistema giudiziario e della lotta alla corruzione nei Paesi dei Balcani occidentali e in Turchia,
- viste le relazioni del 2012 sui progressi compiuti dai Paesi candidati e potenzialmente candidati,
- visto l'articolo 48 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e il parere della commissione per gli affari esteri (A7-0318/2013),

A. considerando la necessità che i Paesi candidati e potenzialmente candidati proseguano gli sforzi intesi a migliorare i propri sistemi giudiziari e la lotta alla corruzione se ciò sia ritenuto necessario ai fini dell'adesione, anche se sono diventati Stati membri dell'UE; considerando che, al vertice di Helsinki del 1999, il Consiglio europeo ha attribuito alla Turchia lo status di Paese candidato all'adesione all'Unione europea, che il partenariato per l'adesione UE-Turchia è stato adottato nel 2001 e che, in occasione del Consiglio europeo di Salonicco del 2003, il processo di stabilizzazione e associazione è stato confermato come politica dell'UE nei confronti dei Paesi della regione dei Balcani occidentali, confermandone in tal modo l'ammissibilità all'adesione all'UE; che lo strumento di preadesione (IPA) non è l'unico strumento attraverso cui l'UE sostiene la riforma dello stato di diritto in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo dal momento che il sostegno per la riforma del settore giuridico in Kosovo viene prestato anche da EULEX e tra il 2003 e il 2012 è stata condotta una missione di polizia in Bosnia-Erzegovina;

⁽¹⁾ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244(1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

⁽²⁾ Allegato 1 alle risposte della Commissione alle interrogazioni scritte nn. E-011447/2012, E-011448/2012, E-011449/2012, E-011661/2012, E-011662/2012, E-011663/2012, E-011664/2012 ed E-011665/2012.

Martedì 22 ottobre 2013

- B. considerando che la Commissione annette la massima priorità all'attuazione dello stato di diritto, in particolare attraverso la riforma del sistema giudiziario, e alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nei Paesi dei Balcani occidentali e della Turchia; che a partire dal 2012 il «nuovo approccio» è stato applicato nell'ambito della politica di adesione che affronta le riforme della giustizia e le questioni legate agli affari interni nelle prime fasi del processo di adesione attraverso la definizione di una nuova metodologia negoziale, che include chiare priorità e condizionalità nei settori rientranti nei capitoli 23 e 24, finalizzata pertanto a una migliore definizione delle priorità dell'assistenza finanziaria a titolo dell'IPA II;
- C. considerando che l'Unione europea fornisce assistenza finanziaria ai Paesi candidati e potenzialmente candidati attraverso lo strumento di assistenza preadesione (IPA) che ha sostituito i programmi TPA, PHARE e CARDS a partire dal 2007 e che, a eccezione dell'Islanda, tutti i Paesi candidati e potenzialmente candidati beneficiano dei fondi preadesione dell'UE nel quadro della riforma del loro sistema giudiziario e della lotta alla corruzione;
- D. considerando la necessità che il nuovo strumento di preadesione IPA II sia più strategico, efficiente e meglio orientato rispetto a quelli precedenti al fine di conseguire risultati più sostenibili nel miglioramento della preparazione di tali Paesi per l'adesione e, ove possibile, favorendo l'approccio settoriale al fine di sostenere strategie riformatrici di ampio respiro dei Paesi beneficiari;
- E. considerando che il sostegno dell'UE alle riforme in materia di stato di diritto in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo non si limita all'assistenza IPA — in Bosnia-Erzegovina tra il 2003 e il 2012 è stata condotta una missione di polizia e il sostegno al Kosovo viene altresì fornito sotto forma di missione dell'UE per lo stato di diritto in Kosovo (EULEX), dispiegata nel 2008 — e che con un organico totale al 1° luglio 2013 di oltre 2 000 unità (di cui oltre 730 distaccati dagli Stati membri dell'UE) e con un bilancio annuale leggermente superiore a 100 milioni di euro (periodo giugno 2012–giugno 2013), EULEX svolge un ruolo importante nel sostenere le istituzioni del Kosovo nel settore dello stato di diritto, tra cui la riforma del sistema giudiziario e la lotta alla corruzione;
- F. considerando che dal 2007 i progetti regionali a sostegno della cooperazione tra i beneficiari di diversi Paesi e i progetti orizzontali in risposta alle esigenze condivise dei vari beneficiari sono ammissibili al finanziamento nell'ambito dei programmi IPA destinati a più beneficiari;
1. rammenta che la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata costituisce una delle principali priorità per tutti i Paesi candidati o potenzialmente candidati che vogliono realizzare la propria prospettiva europea;
 2. ribadisce l'importanza di un sistema giudiziario indipendente, della tutela e della promozione dei diritti fondamentali e di una lotta alla corruzione efficace ai fini del rafforzamento dello stato di diritto e della democrazia; si compiace del nuovo approccio negoziale dell'Unione, che pone saldamente i suddetti settori fondamentali al centro del processo di adesione e prevede di affrontare i capitoli 23 e 24 già nelle fasi iniziali, sulla base di piani d'azione chiari e dettagliati, stimolando la definizione della legislazione necessaria, la creazione di istituzioni e il conseguimento di solidi risultati in termini di attuazione; sottolinea la necessità di definire parametri di riferimento equi e trasparenti nel corso dell'intero processo, al fine di tradurre i criteri stabiliti in passi concreti verso l'adesione;

Gestione finanziaria e di bilancio*Riforma giudiziaria*

3. rileva che dal 2001 l'assistenza preadesione dell'UE in favore della Turchia nel settore della riforma giudiziaria finanzia 30 progetti per un importo pari a 128 938 935 EUR, di cui 66 645 666 EUR risultano erogati alla data del 31 dicembre 2012; rileva che attualmente nove progetti sono stati ultimati, 11 sono in corso e 10 sono da avviare⁽¹⁾;

⁽¹⁾ Allegato 1 alle risposte della Commissione alle interrogazioni scritte nn. E-011447/2012, E-011448/2012, E-011449/2012, E-011661/2012, E-011662/2012, E-011663/2012, E-011664/2012 ed E-011665/2012.

Martedì 22 ottobre 2013

4. riconosce che la Commissione ha avviato a febbraio 2012 una procedura di recupero in merito a due progetti completati sviluppati in Turchia, vale a dire la costruzione di tre Corti d'appello ad Ankara, Erzurum e Diyarbakır⁽¹⁾ e il sostegno all'istituzione delle Corti d'appello in Turchia⁽²⁾; rileva che ad aprile 2012 sono stati recuperati 21 767 205,29 EUR e che l'importo corrisponde ai pagamenti effettuati dalla Commissione per entrambi i progetti; osserva che la decisione della Commissione di procedere a un recupero completo è stata contestata dai valutatori esterni; invita la Commissione a fornire entro dicembre 2013 informazioni dettagliate in merito alla questione e a spiegare i motivi della scelta di un recupero completo;

5. osserva che dal 2005 l'assistenza preadesione dell'UE a favore dei paesi dei Balcani occidentali nel settore della riforma giudiziaria finanzia 124 progetti per un importo pari a 240 064 387,48 EUR, di cui 85 749 243,96 EUR risultano erogati alla data del 31 dicembre 2012; rileva che attualmente 53 progetti sono stati ultimati, 47 sono in corso e 23 sono da avviare⁽³⁾;

Tabella 1: assistenza preadesione nei paesi dei Balcani occidentali nel settore della riforma giudiziaria (vi rientrano progetti Phare, Cards e IPA)

Paese	Totale assistenza preadesione dell'UE (in euro)	Pagamenti al 31.12.2012 (in EUR)	Numero di progetti	Stato dei progetti		
				Da avviare	In corso	Ultimati
Albania	46 954 563,08	12 681 306,32	17	2	14	1
Bosnia-Erzegovina	35 918 893,00	14 148 643,76	26	4	13	8
Croazia	34 443 208,36	12 356 399,21	17	4	6	7
FYROM	11 295 000,00	3 236 000,00	13	2	1	10
Kosovo	63 613 000,00	25 641 584,77	15	6	6	3
Montenegro	4 790 085,00	3 406 910,19	9	0	2	7
Serbia	43 049 638,04	14 278 399,71	27	5	5	17
Totale	240 064 387,48	85 749 243,96	124	23	47	53

Lotta alla corruzione

6. osserva che dal 2001 l'assistenza preadesione dell'UE in favore della Turchia nel settore della lotta alla corruzione finanzia 5 progetti per un importo pari a 6 160 000 EUR, di cui 1 661 732 EUR risultano erogati alla data del 31 dicembre 2012; mette in evidenza che attualmente un progetto è stato completato, due sono in corso e due sono da avviare;

⁽¹⁾ Progetto TR0501.07, contributo UE: 22 500 000 EUR, pagamenti al 31.12.2012: 20 559 457,71 EUR.

⁽²⁾ Progetto TR0401.02, contributo UE: 1 400 000 EUR, pagamenti al 31.12.2012: 1 207 747,58 EUR.

⁽³⁾ Ibid.

Martedì 22 ottobre 2013

7. rileva che dal 2005 l'assistenza preadesione dell'UE in favore dei paesi dei Balcani occidentali nel settore della lotta alla corruzione finanzia 45 progetti per un importo pari a 55 160 227,76 EUR, di cui 16 060 007,57 EUR risultano erogati alla data del 31 dicembre 2012; sottolinea che attualmente 18 progetti sono stati ultimati, 17 sono in corso e 10 sono da avviare ⁽¹⁾;

Tabella 2: assistenza preadesione nei paesi dei Balcani occidentali nel settore della lotta alla corruzione (vi rientrano progetti Phare, Cards e IPA)

Paese	Totale assistenza preadesione dell'UE (in euro)	Pagamenti al 31.12.2012 (in EUR)	Numero di progetti	Stato dei progetti		
				Da avviare	In corso	Ultimati
Albania	3 500 000,00	3 184 112,00	2	0	1	1
Bosnia-Erzegovina	4 553 791,00	1 878 730,36	16	1	9	6
Croazia	9 684 397,12	3 753 821,95	9	2	2	5
FYROM	14 647 000,00	1 182 000,00	5	3	0	2
Kosovo	6 500 000,00	1 394 670,10	4	2	1	1
Montenegro	6 391 722,00	2 690 106,00	5	1	2	2
Serbia	3 383 317,64	1 976 567,16	4	1	2	1
Totale	55 160 227,76	16 060 007,57	45	10	17	18

8. evidenzia il nuovo approccio della Commissione nell'affrontare le riforme della giustizia e le questioni legate agli affari interni nelle prime fasi del processo di adesione; osserva, tuttavia, che in media solo il 3,13 % della dotazione complessiva di preadesione dell'UE per il periodo 2007-2012 è stato destinato alla giustizia e solo lo 0,52 % alla lotta alla corruzione; constata che nello stesso periodo l'importo totale stanziato per tutti i settori d'intervento rientranti nei capitoli 23 e 24 (sistema giudiziario e diritti fondamentali e giustizia, libertà e sicurezza) è pari a circa il 7,41 % dell'assistenza complessiva preadesione; costata inoltre che circa il 16,29 % dei fondi destinati alla componente I è inteso a rafforzare lo stato di diritto nei Paesi candidati e in quelli potenzialmente candidati;

9. constata che è stato sospeso il contratto del progetto IPA 2007 sul sostegno a favore delle capacità nei ministeri della Giustizia in Bosnia-Erzegovina per la pianificazione delle strategie, il coordinamento degli aiuti e l'integrazione nell'UE; invita la Commissione a fornire entro il dicembre 2013 informazioni dettagliate in merito alla sospensione del contratto e allo stato di avanzamento del progetto;

Fondi, priorità dell'allargamento e cofinanziamento

10. pone l'accento sul nuovo approccio della Commissione nell'affrontare la riforma della giustizia e le questioni legate agli affari interni nelle prime fasi del processo di adesione; osserva, tuttavia, che in media solo il 2,87 % della dotazione complessiva dell'assistenza preadesione dell'UE per il periodo 2007-2013 è destinato alla giustizia e solo lo 0,52 % alla lotta alla corruzione;

⁽¹⁾ Ibid.

Martedì 22 ottobre 2013

Tabella 3: Volume di fondi investiti in progetti specifici con particolare riferimento alla riforma giudiziaria e alla lotta alla corruzione rispetto alla dotazione complessiva dell'assistenza preadesione dell'UE nei paesi candidati e potenzialmente candidati per il periodo 2007-2012 ⁽¹⁾

Paese	Totale dotazione dell'assistenza preadesione dell'UE	Fondi investiti nella riforma giudiziaria	%	Fondi investiti nella lotta alla corruzione	%
Albania	591 200 000,00	46 954 563,08	7,94	3 500 000,00	0,59
Bosnia-Erzegovina	655 300 000,00	35 918 893,00	5,48	4 322 690,00	0,66
Croazia	998 000 000,00	28 124 764,60	2,81	9 552 355,11	0,96
FYROM	615 100 000,00	8 903 000,00	1,45	13 285 000,00	2,16
Kosovo	635 300 000,00	63 613 000,00	10,01	6 500 000,00	1,02
Montenegro	235 600 000,00	4 377 111,00	1,86	6 391 722,00	2,71
Serbia	1 385 400 000,00	43 049 638,04	3,11	3 383 317,64	0,24
Turchia	4 799 000 000,00	79 287 735,00	1,65	4 810 000,00	0,10

11. osserva che il livello di cofinanziamento da parte delle autorità nazionali varia notevolmente da un Paese a un altro: la Croazia e la Turchia cofinanziano la maggior parte dei loro progetti, mentre la Serbia copre pienamente tutti i suoi progetti mediante l'assistenza preadesione dell'UE; è del parere che i progetti cofinanziati, in particolare nei settori della giustizia e della lotta alla corruzione, comportano un maggiore livello di autodeterminazione da parte dei beneficiari; invita, pertanto, la Commissione ad aumentare, nell'ambito di IPA II, il numero di progetti cofinanziati dalle autorità nazionali;

12. è del parere che il livello di assistenza preadesione investito nella riforma giudiziaria e nella lotta alla corruzione non corrisponda alla priorità fissata dalla Commissione in tale ambito; sollecita la Commissione e i paesi beneficiari, viste l'importanza delle questioni connesse al sistema giudiziario e alla corruzione, la gravità dei problemi affrontati sul campo, così come le ricadute positive e le sinergie da cui altri settori potrebbero trarre vantaggio se le riforme giudiziarie e quelle riguardanti la lotta alla corruzione fossero debitamente portate a termine e attuate, ad assegnare un livello più consistente di fondi commisurato a questi due settori; osserva nondimeno che altri fattori, quali dialoghi strutturati specifici per Paese sullo stato di diritto e sul sistema giudiziario, incidono in maniera sostanziale sull'efficacia dell'assistenza preadesione dell'Unione per la riforma dei sistemi giudiziari e il contrasto della corruzione; riconosce pertanto che la quota di finanziamento complessivo non è l'unico criterio dell'efficienza degli sforzi dell'UE intesi a rafforzare lo stato di diritto e la lotta alla corruzione;

13. si rammarica del fatto che i finanziamenti disponibili nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione IPA I appaiano limitati rispetto all'importanza dei suddetti ambiti; rileva tuttavia la scarsa capacità di assorbimento dello strumento IPA I nei settori dello stato di diritto in alcuni Paesi candidati e potenzialmente candidati; reputa essenziale migliorare la gestione dei finanziamenti di preadesione nell'ambito di IPA II e sottolinea la necessità di procedere, sulla base di indicatori quantitativi e qualitativi, al monitoraggio e alla valutazione dei progressi compiuti nel conseguimento di obiettivi specifici relativi all'indipendenza e all'efficacia del sistema giudiziario, allo Stato di diritto e alla lotta contro la corruzione, inclusa la loro attuazione; ritiene altresì importante fornire un incentivo di performance nell'ambito di IPA II al fine di premiare i sostanziali progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi stabiliti nei documenti strategici;

⁽¹⁾ Le informazioni sulle medie della dotazione totale per gli aiuti di preadesione per il periodo 2007-2013 dedicata alla giustizia e alla lotta alla corruzione rispecchia l'assegnazione a tali ambiti fino al febbraio del 2013.

Martedì 22 ottobre 2013

14. deplora che la Commissione non disponga di uno strumento automatico in grado di fornire un tasso di esecuzione per i progetti di preadesione dell'UE e sottolinea che le conoscenze relative al tasso di esecuzione sono fondamentali al fine di monitorare l'attuazione efficace dei progetti e, di conseguenza, individuare eventuali ostacoli nella fase iniziale; invita la Commissione a centralizzare su base semestrale i dati sul tasso di esecuzione dei progetti ai quali è distribuita l'assistenza preadesione dell'UE;

15. osserva che la cooperazione in materia di riforma dei sistemi giudiziari e lotta alla corruzione avviene anche a livello politico attraverso dialoghi strutturati specifici per Paese sullo stato di diritto e sul sistema giudiziario avviati con i Paesi candidati e potenzialmente candidati;

Osservazioni generali

16. sottolinea che l'efficacia dei progetti di preadesione attuati nei settori giudiziario e della lotta alla corruzione dipende principalmente dalla volontà politica delle autorità di adottare e attuare pienamente le riforme; deplora che nella maggior parte dei Paesi candidati e potenzialmente candidati non esista un sostegno politico forte all'attuazione di riforme efficaci in materia di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata o di magistratura pienamente indipendente; rileva che i Paesi candidati e potenzialmente candidati ricevono assistenza preadesione dell'UE al fine di conformare i propri sistemi giuridici — sia il quadro legislativo sia la prassi — alle norme europee;

Riforma giudiziaria

17. si compiace delle modifiche tese a conformare maggiormente all'acquis dell'UE il quadro giuridico e istituzionale, nonché della modernizzazione dell'assetto istituzionale del sistema giudiziario; riconosce, ad esempio, l'impatto positivo sull'imparzialità e sull'efficienza dei tribunali derivante dall'introduzione del sistema automatico di gestione dei fascicoli, sebbene il suo funzionamento ed efficacia siano talvolta ostacolati da obiettivi troppo ambiziosi, come ad esempio in Kosovo;

18. invita la Commissione ad elaborare una definizione più precisa della portata dei progetti nei settori dei sistemi giudiziari e della lotta alla corruzione, dal momento che ciò permetterebbe un monitoraggio e una rendicontazione più coerenti in tali ambiti;

19. sottolinea la necessità di essere coinvolto attivamente nella supervisione dell'assegnazione e della spesa dei fondi di preadesione nei Paesi candidati e potenzialmente candidati in tutti i settori, compresi i sistemi giudiziari e la lotta alla corruzione; rileva pertanto che dovrebbe essere tenuto informato sull'attuazione dello strumento IPA e sull'attribuzione dei fondi ai Paesi candidati e potenzialmente candidati.

20. ricorda che lo stato di diritto è il pilastro della democrazia e una premessa indispensabile per il funzionamento dell'economia di mercato e sottolinea la necessità di considerare le riforme del sistema giudiziario in un contesto più ampio; insiste sulla necessità che il sistema giudiziario sia pienamente indipendente, nonché più prevedibile, efficiente ed equo onde garantire che goda della fiducia dei comuni cittadini e della comunità imprenditoriale; pone l'accento, a tale proposito, sulla necessità di stabilire la distribuzione casuale delle cause in tutti i tribunali, onde assicurare una giustizia tempestiva e l'unificazione della giurisprudenza, la pubblicazione di tutte le decisioni giudiziarie immediatamente dopo la loro adozione, così come sui vantaggi, anche di natura finanziaria, del ricorso alla giustizia elettronica; sottolinea l'assoluta necessità di una formazione adeguata di giudici, procuratori e funzionari di giustizia; rileva che il «nuovo approccio» dovrebbe focalizzarsi su tali questioni nel contesto dei negoziati di adesione;

21. ritiene che per il miglioramento dell'indipendenza, della rendicontabilità, dell'imparzialità, della professionalità, della trasparenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari sia fondamentale rapportare in maniera più stretta l'assistenza finanziaria dell'UE alle priorità della politica di adesione, in particolare per quanto riguarda lo stato di diritto; sottolinea che finanziamenti prevedibili e adeguati sono una premessa fondamentale per garantire riforme sostenibili del sistema giudiziario; pone in evidenza l'importanza della formazione professionale continua di giudici, procuratori e funzionari di giustizia; chiede un'ulteriore assistenza finanziaria per i soggetti della società civile interessati e un loro maggiore coinvolgimento, al fine di rafforzare la trasparenza del sistema giudiziario e migliorare le sue capacità a lungo termine, e chiede che ciò si applichi anche a coloro che svolgono un ruolo di vigilanza e segnalazione per quanto riguarda l'uso scorretto dei fondi;

22. deplora che l'impatto e la sostenibilità dell'assistenza finanziaria dell'UE siano fortemente ostacolati dall'assenza di un sistema giudiziario prevedibile e di un finanziamento nazionale sufficiente e prevedibile;

23. osserva che il «nuovo approccio» intende focalizzarsi su tali questioni nel contesto dei negoziati di adesione;

Martedì 22 ottobre 2013

Lotta alla corruzione

24. osserva che la corruzione è un'importante sfida per la maggior parte dei Paesi candidati e potenzialmente candidati; esprime preoccupazione per il fatto che in diversi Paesi dei Balcani occidentali le relazioni intermedie sui progressi compiuti rilevino come i rapporti intessuti tra criminali, reti di criminalità organizzata ed élite politiche durante i conflitti nella regione siano stati ripresi dalle società odierne; è profondamente preoccupato per il fenomeno della «cattura dello Stato» presente in alcuni di tali Paesi;

25. rileva che un'attuazione autentica e risultati concreti nella lotta alla corruzione, in particolare nei casi di corruzione politica di alto livello e corruzione di magistrati, rappresentano a tutt'oggi una grande sfida e che dovrebbe essere stilato un elenco convincente dei casi di imputazioni e condanne al fine di quantificare i progressi compiuti; si compiace del fatto che il «nuovo approccio» si focalizzi su tali questioni nel contesto dei negoziati di adesione; mette in rilievo l'esigenza di una migliore programmazione ed erogazione di fondi a favore delle attività svolte nell'ambito della lotta alla corruzione, sulla base della cooperazione di un'ampia gamma di parti interessate; invita la Commissione a definire una prospettiva strategica di vasto respiro e di più lungo periodo riguardo ai fondi destinati alle organizzazioni della società civile attive nei settori della trasparenza e della lotta alla corruzione, sia a livello nazionale che a livello europeo; osserva che il «nuovo approccio» intende focalizzarsi su tali questioni nel contesto dei negoziati di adesione;

26. auspica azioni penali e sentenze imparziali ed efficaci nel campo della lotta alla corruzione, anche in casi di grandissimo rilievo, al fine di rafforzare la fiducia dei cittadini nello stato di diritto e nelle istituzioni pubbliche; invita le autorità competenti a migliorare la cooperazione interistituzionale, in particolare con le strutture di contrasto, a sensibilizzare l'opinione pubblica e a sviluppare le capacità di programmazione, applicazione e monitoraggio delle norme e delle attività anticorruzione, nonché a cooperare strettamente con il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) e con organismi statali indipendenti, come le agenzie anticorruzione; sollecita l'attuazione delle strategie di prevenzione e di contrasto della corruzione su scala nazionale ed internazionale;

27. ritiene che la libertà di stampa e dei mezzi di informazione, così come la libertà digitale, costituiscano un controllo essenziale sul potere e una componente importante della lotta alla corruzione, sia in quanto forniscono una piattaforma per la libertà di espressione, sia in quanto garantiscono ai cittadini l'accesso all'informazione; chiede pertanto di portare avanti attivamente tali libertà mediante programmi in ambito IPA rivolti ai governi, ai cittadini, alla stampa e ai mezzi di informazione;

28. teme che l'assistenza preadesione dell'UE non sia sempre impiegata in modo coerente a causa della mancanza di un approccio e di una strategia regionali; sottolinea, ad esempio, che, mentre in Croazia l'assistenza preadesione dell'UE ha finanziato un'agenzia anticorruzione con poteri investigativi, in Kosovo ha finanziato un'agenzia anticorruzione priva di tali poteri, sollevando pertanto dubbi sulla sua efficienza; invita pertanto la Commissione a istituire una chiara strategia regionale al fine di evitare il finanziamento di modelli contraddittori nei paesi candidati e potenzialmente candidati;

Attuazione dei progetti

29. osserva che i progetti di preadesione presentano un arco temporale compreso tra 1 e 3,5 anni; riconosce, sulla base delle valutazioni tematiche esterne, che tali scadenze sono impegnative, se non addirittura eccessivamente ambiziose, data l'ampia portata della maggior parte dei progetti e le loro numerose componenti spesso complicate; raccomanda alla Commissione — alla luce della complessità delle riforme nei settori della giustizia e della lotta alla corruzione e del tempo speso esclusivamente alle attività di programmazione preventiva — di adottare misure adeguate nel quadro della programmazione di IPA II e individuare i progetti che comporterebbero tempi più lunghi (5-7 anni), prevedendo esercizi di revisione prestabiliti e periodici che consentano adeguamenti più flessibili, tra cui la dotazione finanziaria;

30. esprime preoccupazione per i ritardi cronici nell'attuazione dei progetti e, in ultima analisi, per la loro efficienza; nota, per esempio, che i progetti in Turchia comportano in media un ritardo di un anno prima che i contratti vengano eseguiti, a causa delle strozzature che caratterizzano le gare d'appalto e le relative aggiudicazioni, mentre i contratti in Croazia per i programmi PHARE sono stati firmati in media dopo più di un anno rispetto alle previsioni, solo un paio di giorni prima della scadenza del termine contrattuale stabilito nell'accordo finanziario;

31. teme inoltre che la complessità delle norme relative all'assistenza preadesione e la loro rigidità ogniqualvolta occorre inserire nuove attività in un progetto finiscano per creare un incentivo controproducente a ripetere un'attività o ad accettare una concezione insoddisfacente di un determinato progetto; è tuttavia del parere che debba ancora essere individuato il giusto equilibrio tra la flessibilità a favore dell'efficienza progettuale e la necessità di evitare irregolarità e garantire un'offerta economicamente vantaggiosa; invita la Commissione ad agire in tal senso nell'ambito di IPA II;

Martedì 22 ottobre 2013

32. è del parere che, nel caso di progetti di vasta portata, le attività preparatorie («pilota») debbano sempre essere svolte prima della piena attuazione di tali progetti, al fine di individuare e mitigare eventuali carenze, limitare ritardi e difficoltà evitabili e quantificare i risultati realizzabili;

33. rileva che un approccio settoriale più completo nei settori della riforma giudiziaria e della lotta alla corruzione comporterebbe cambiamenti positivi, quali ad esempio un intervento più mirato degli sforzi di riforma nazionali, un maggiore coordinamento fra i donatori e una migliore interazione tra i singoli progetti; invita la Commissione a garantire che siano introdotti approcci settoriali conformemente alle linee guida sull'approccio settoriale nell'assistenza preadesione e che siano rafforzate le capacità dei Paesi beneficiari di elaborare e attuare strategie settoriali importanti; invita la Commissione a continuare a fornire orientamenti sull'attuazione dell'approccio settoriale durante le fasi di pianificazione e programmazione di IPA II; ritiene che nella maggior parte dei Paesi beneficiari né l'assetto istituzionale né i processi di stesura del bilancio siano a un livello adeguato per il sostegno di bilancio settoriale e invita la Commissione a promuovere i necessari miglioramenti istituzionali e procedurali in tali Paesi;

34. sottolinea che la cooperazione e il coordinamento con altri donatori e istituzioni finanziarie internazionali è di estrema importanza per evitare duplicazioni, garantire l'efficacia degli aiuti e promuovere il potenziamento delle capacità nei Paesi candidati e potenzialmente candidati; deplora che la riforma giudiziaria e la lotta alla corruzione non rientrino nel Quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali, un'iniziativa congiunta dell'UE, delle istituzioni finanziarie internazionali, dei donatori bilaterali e dei governi dei Balcani occidentali intesa a rafforzare la coerenza del sostegno dei donatori; invita la Commissione e i suoi partner a porre in essere un meccanismo analogo al Quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali, inteso a intensificare la cooperazione e il coordinamento nell'ambito della riforma giudiziaria e della lotta alla corruzione e a informare il Parlamento in merito ai progressi conseguiti in tale ambito;

Prestazioni e sostenibilità

35. prende atto che, a seguito dell'audit cui sono stato sottoposti i progetti di preadesione per il periodo 2001-2005, la Corte dei conti europea ha affermato che la sostenibilità dei progetti potrebbe essere migliorata se: i) vi fosse un maggiore coinvolgimento dei beneficiari; ii) non si avviassero progetti sprovvisti di un piano di manutenzione; iii) la commissione monitorasse più da vicino la distribuzione e valutasse l'uso di attrezzature e infrastrutture finanziate dall'UE; e iv) la prestazione di assistenza tecnica fosse adeguatamente accompagnata da un attivo incoraggiamento al cambiamento istituzionale; sottolinea il fatto che, nonostante i miglioramenti nell'ambito del programma IPA, permangono alcuni punti deboli, in particolare in termini di coinvolgimento degli interessati e di manutenzione, e osserva, ad esempio, che durante il processo di programmazione 2011 in Turchia, i beneficiari sono stati scarsamente coinvolti negli ultimi 12 mesi;

36. rileva che i progetti di preadesione si basano su schede di progetto che ne illustrano gli obiettivi generali e specifici, le attività che si intendono attuare, il loro calendario, i costi e i mezzi di attuazione e gli indicatori rispetto ai quali è possibile quantificare il successo dei progetti;

37. chiarisce che l'articolo 30 del regolamento finanziario applicabile al bilancio annuale dell'Unione (regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012) prevede l'obbligo di definire obiettivi SMART per qualunque misura politica finanziata a valere sul bilancio dell'UE e di enunciarli nelle relazioni annuali di attività nell'ambito dei processi di gestione e del bilancio per attività;

38. osserva che le schede di progetto sono migliorate nel tempo grazie all'integrazione di un maggior numero e una migliore concezione di obiettivi SMART, nonché di indicatori specifici per le diverse componenti di un progetto; è tuttavia preoccupato per il fatto che dalla valutazione esterna è emerso che alcuni progetti erano privi di un'impostazione ben definita a causa di indicatori inappropriati e si basavano su indicatori SMART non sempre adatti al settore della giustizia; insiste sulla necessità di sviluppare indicatori qualitativi in grado di misurare l'impatto a lungo termine dei progetti; invita la Commissione a continuare a elaborare orientamenti sull'impiego degli indicatori di risultato da utilizzare ai fini della programmazione, del monitoraggio e della valutazione per il quadro finanziario 2014-2020 in relazione all'IPA II; è del parere che occorra elaborare e utilizzare indicatori specifici nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza in linea con l'approccio più strategico nell'ambito di IPA II;

39. è del parere che la formazione di alta qualità sia un aspetto fondamentale della riforma del sistema giudiziario e accoglie con favore il fatto che oltre il 30 % delle attività TAIEX sia destinato alla giustizia, alla libertà e alla sicurezza, ma mette in dubbio la pertinenza degli indicatori oggettivi definiti nelle schede di progetto utilizzati per misurare il valore aggiunto delle attività formative; chiarisce che gli indicatori come «qualità e quantità delle attività formative svolte da formatori» o «i consulenti giudiziari formati sono soddisfatti dell'attività formativa» si concentrano principalmente sulla produzione e trascurano gli esiti ultimi; chiarisce, a titolo di esempio, che il fatto che i partecipanti indichino in un

Martedì 22 ottobre 2013

questionario che la formazione avrà un'incidenza sul loro lavoro non costituisce, di per sé, un indicatore di d'impatto; chiede, pertanto, alla Commissione di affinare ulteriormente i suoi indicatori in materia di formazione e di organizzare una valutazione approfondita dell'impatto delle attività formative realizzate nei Paesi candidati e potenzialmente candidati;

40. deplora la carenza spesso riscontrata dei dati di base pertinenti che servono come punto di partenza per misurare i progressi, precludendo in tal modo la possibilità di determinare i cambiamenti imputabili ai progetti di preadesione;

41. osserva che il sostegno alle riforme legislative rientra tra i progetti di preadesione più comuni; rileva che i quadri istituzionali sono ormai conformi alle norme europee ma teme che la sostenibilità di tali modifiche alle leggi e ai quadri normativi nei Paesi candidati e potenzialmente candidati sia a rischio a causa della mancanza di una strategia globale, come rilevato da esaminatori esterni; osserva in particolare che spesso mancano statuti e regolamentazioni complementari, non sono precisati i cambiamenti di ruoli e responsabilità, il personale non è adeguatamente formato e pertanto non è in grado di applicare le nuove leggi come previsto; insiste sulla necessità che il sostegno alla riforma giudiziaria e alla lotta alla corruzione sia esaustivo e di lungo periodo con criteri di valutazione che interessano l'intero processo dalla produzione di nuovi quadri, leggi, statuti e regolamentazioni all'effettiva azione penale nei casi di alto livello;

42. osserva che l'esecuzione e la sostenibilità dei programmi destinati a più beneficiari non sono state ancora valutate; invita la Corte dei conti europea a inserire tali progetti nell'ambito di una futura relazione speciale concernente l'assistenza preadesione nei Paesi candidati e potenzialmente candidati;

Monitoraggio e valutazione

43. riconosce che la Commissione valuta l'impatto e la sostenibilità dei programmi di preadesione attraverso relazioni sul monitoraggio orientato ai risultati (ROM), pur deplorando che tali relazioni non siano di pubblico dominio; è del parere che le relazioni della Commissione sui progressi compiuti nei Paesi in esame debbano riflettere i risultati delle relazioni ROM e fornire una valutazione dei programmi e del loro impatto attuato; esorta pertanto la Commissione a introdurre un capitolo sull'inclusione delle conclusioni delle relazioni ROM in ciascuna relazione sui progressi compiuti;

44. sottolinea che il numero di relazioni ROM (monitoraggio orientato ai risultati) è disomogeneo in tutti i paesi, oscillando dalle 31 in Albania a neppure una in Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia; indica, inoltre, che i Paesi con un sistema di attuazione decentrata (DIS) non sono tenuti ad effettuare la relazione ROM esterna; di conseguenza in Croazia il monitoraggio indipendente delle prestazioni si rivela scarso; invita la Commissione a garantire un monitoraggio esterno indipendente regolare e approfondito dei programmi finanziati a titolo dell'assistenza preadesione dell'UE in tutti i Paesi candidati e potenzialmente candidati;

45. teme che le relazioni ROM siano ritenute strutturalmente sbilanciate in favore di valutazioni positive e che siano inadatte al monitoraggio delle prestazioni a lungo termine; sottolinea che il monitoraggio deve tenere traccia non solo dei risultati del progetto ma anche delle prestazioni di settore; esorta la Commissione a sviluppare un piano d'azione di monitoraggio completo che comprenda strumenti di valutazione diversi dalle relazioni ROM, come i quadri di valutazione delle prestazioni settoriali con indicatori SMART, al fine di consentire nel tempo il monitoraggio completo dei risultati; intende essere informato in merito ai progressi compiuti prima della fine del 2014;

46. ricorda il proprio invito alla Commissione a valutare l'impatto e i risultati conseguiti attraverso l'assegnazione dei fondi UE nella riforma del sistema giudiziario e nella lotta alla corruzione nei Paesi candidati e potenzialmente candidati ⁽¹⁾; si compiace della pubblicazione da parte della Commissione nel 2012/2013 di una valutazione sul sistema giudiziario e sui diritti fondamentali in Turchia e una valutazione sullo stato di diritto, sulla riforma giudiziaria e sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nei Balcani occidentali; deplora, tuttavia, che la valutazione sulla Turchia non abbia incluso una revisione dei progetti correlati alla lotta alla corruzione;

47. è a conoscenza del fatto che la Corte dei conti europea sta attualmente preparando una relazione speciale sull'assistenza preadesione dell'UE in Serbia; raccomanda vivamente di includere i progetti attuati nei settori della riforma giudiziaria e della lotta alla corruzione nell'ambito dell'audit delle prestazioni;

⁽¹⁾ GU C 188 E del 28.6.2012, pag. 19; GU C 199 E del 7.7.2012, pag. 106; GU C 296 E del 2.10.2012, pag. 94.

Martedì 22 ottobre 2013

Trasparenza

48. è dell'avviso che debba essere creata una banca dati pubblica contenente un elenco di tutti i progetti finanziati nell'ambito dei programmi di assistenza preadesione; invita pertanto la Commissione a mettere a punto misure intese ad accrescere la trasparenza delle disposizioni giuridiche e a studiare un sistema in virtù del quale tutti i beneficiari di fondi UE siano resi pubblici sullo stesso sito web, indipendentemente dall'amministrazione che gestisce i fondi e sulla base di categorie standard di dati che tutti gli Stati membri devono trasmettere in almeno una delle lingue di lavoro dell'UE;

49. prende atto dell'impegno della Commissione di affrontare tali questioni entro il 2015 mediante la pubblicazione di informazioni sull'assistenza IPA in linea con l'Iniziativa per la trasparenza degli aiuti internazionali che ha istituito una norma comune per la pubblicazione elettronica di informazioni tempestive, complete e lungimiranti sulle risorse fornite mediante la cooperazione allo sviluppo; sottolinea che tale iniziativa si rivelerà utile soltanto se le informazioni sono regolarmente aggiornate; esorta pertanto la Commissione ad aggiornare mensilmente la banca dati come previsto;

Osservazioni relative ai paesi

Albania

50. si compiace dei miglioramenti conseguiti grazie al sostegno dell'UE per quanto riguarda sia il quadro giuridico e istituzionale sia le infrastrutture del sistema giudiziario in Albania; esprime, tuttavia, preoccupazione per l'insufficiente comunicazione dei risultati per quanto riguarda l'effettivo utilizzo, attuazione e impatto concreto di tutte le trasformazioni indicate;

51. riconosce i risultati in termini di adozione di documenti strategici nel settore della lotta alla corruzione, pur esprimendo profonda preoccupazione per la scarsa efficacia delle misure intraprese nel settore; sottolinea che nel 2012 l'Albania è stata classificata come il Paese più corrotto in Europa; invita la Commissione e le autorità albanesi a rivedere con urgenza l'attuazione della strategia e dei piani di azione di lotta alla corruzione in tale paese;

Bosnia-Erzegovina

52. deplora la mancata applicazione di alcune delle capacità rafforzate del sistema giudiziario in Bosnia-Erzegovina; teme che, nel suo audit del 2009, la Corte dei conti abbia rilevato la mancanza di fondi per le operazioni e la manutenzione delle infrastrutture acquisite con il conseguente rischio di assenza di sostenibilità dei miglioramenti;

53. è seriamente preoccupato per le prestazioni limitate dell'agenzia anticorruzione in Bosnia-Erzegovina e per l'assenza di comunicazione dei risultati specifici dei fondi UE nel settore della lotta alla corruzione;

Croazia

54. rileva i progressi conseguiti dalla Croazia in alcuni settori della riforma giudiziaria e la loro attuazione e constata che ne viene garantita la sostenibilità mediante progetti di follow-up;

55. rileva alcuni sviluppi positivi nel settore della lotta alla corruzione illustrati nelle relazioni annuali sui progressi della Croazia; esprime tuttavia preoccupazione per il rischio che le misure adottate prima dell'adesione del Paese all'Unione europea non siano irreversibili e sostenibili; sottolinea, ad esempio, che non è chiaro quale istituzione svolga un ruolo preponderante nel verificare tutte le riforme anticorruzione, che i membri della commissione sul conflitto di interessi sono stati nominati appena agli inizi del febbraio 2013, mettendo in dubbio il suo effettivo funzionamento e i suoi risultati e che le nomine politiche ai ministeri e agli organi di vigilanza delle società sono ancora in atto e di fatto in aumento;

Kosovo

56. rileva che, data la mancanza di controllo sulla parte settentrionale del territorio da parte delle autorità kosovare di Pristina, i progetti IPA, quale la «Riforma del sistema di formazione giuridica», destinati a coprire l'intero Kosovo, hanno avuto in generale un impatto trascurabile nel nord;

Martedì 22 ottobre 2013

57. esprime profonda preoccupazione per il fatto che la Corte dei conti non abbia ritenuto sufficientemente efficace l'assistenza dell'UE al Kosovo nel settore dello stato di diritto; riconosce che le specifiche circostanze del Kosovo — quali la sfavorevole situazione di partenza per l'istituzione dello stato di diritto e l'insufficiente priorità accordata a tale ambito dalle autorità kosovare — spiegano in una certa misura l'efficacia limitata dell'intervento dell'Unione; sottolinea, tuttavia, l'esistenza di settori in cui la Commissione e il SEAE devono prevedere miglioramenti:

- migliore definizione degli obiettivi di potenziamento delle capacità e loro collegamento a specifici parametri di riferimento che permettano di valutare i progressi,
- migliore coordinamento degli obiettivi esterni e interni,
- migliore coordinamento tra le istituzioni dell'UE e tra queste ultime e le autorità kosovare e la comunità internazionale, garantendo che EULEX operi con tutto il personale autorizzato e che quest'ultimo sia dispiegato per il periodo necessario e disponga di competenze adeguate per essere efficace,
- garanzia che il dialogo politico con le autorità kosovare si focalizzi in particolare sul rafforzamento dello stato di diritto e sia vincolato a incentivi e condizioni prioritarie;

58. esprime particolare preoccupazione per la mancanza di progressi tangibili nel settore della lotta alla corruzione in Kosovo; ritiene che la corruzione sia una sfida importante e un grave ostacolo al funzionamento delle istituzioni pubbliche;

Ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM)

59. si compiace dei progressi conseguiti nel quadro legislativo della riforma giudiziaria e dei cambiamenti positivi in termini di efficienza e imparzialità derivanti dall'installazione del sistema automatizzato d'informazione per la gestione dei fascicoli giudiziari; riconosce l'approccio attivo adottato dalla FYROM nel riformare il suo sistema giudiziario e la sua posizione pionieristica nel settore;

60. è preoccupato per l'assenza di una qualsiasi comunicazione sull'efficacia dei progetti IPA per la lotta alla corruzione nella FYROM;

Montenegro

61. si compiace del miglioramento della cooperazione regionale nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria, del rafforzamento del quadro giuridico necessario per garantire l'indipendenza della magistratura e della maggiore efficienza del sistema giudiziario in Montenegro; è preoccupato per lo scarso coordinamento fra i donatori e i bassi livelli di sostenibilità dei progetti;

62. osserva che la corruzione rappresenta una grave preoccupazione in Montenegro; riconosce gli sforzi intrapresi dal Paese nella lotta alla corruzione e accoglie con favore, in particolare, il potenziamento della Direzione di iniziativa anticorruzione grazie ai fondi UE;

Serbia

63. è preoccupato dal fatto che l'indipendenza del sistema giudiziario permane una grave preoccupazione in Serbia, segnatamente a causa dell'indebita influenza politica; deplora inoltre che la nuova legislazione non sia attuata in modo né coerente né adeguato, mettendone quindi a rischio l'efficienza;

64. si compiace della valutazione positiva del progetto «sostegno all'istituzione dell'Agenzia anticorruzione» e in particolare del fatto che il progetto dovrebbe avere notevoli ricadute su tutti i gruppi destinatari e sulla società in generale; insiste tuttavia sulla necessità di un monitoraggio costante al fine di garantire che gli sviluppi politici non ostacolino il progetto;

Turchia

65. riconosce che i progetti attuati nel settore giudiziario forniscono ragionevoli prove di sostenibilità e accoglie con favore la volontà politica delle autorità turche di continuare il processo di riforma avviato, come dimostrato dall'aumento degli stanziamenti di bilancio per la formazione giudiziaria; constata tuttavia una serie di lacune nella concezione dei progetti, quali l'assenza dei dati di base e la mancanza di indicatori SMART, problemi che devono essere affrontati per consentire un'adeguata valutazione dell'impatto dei progetti di preadesione;

Martedì 22 ottobre 2013

66. osserva che nel settore della lotta alla corruzione l'assistenza finanziaria dell'UE è stata avviata abbastanza recentemente con il progetto «Etica per la prevenzione della corruzione in Turchia» del 2006; prende atto della comunicazione della Commissione secondo cui non è stato possibile programmare fondi UE prima dell'istituzione di un unico organismo indipendente anticorruzione e dell'adozione di una strategia nazionale di lotta alla corruzione; rileva che il suddetto progetto è considerato moderatamente soddisfacente seppur privo di indicatori SMART;

o

o o

67. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché alla Corte di giustizia dell'Unione europea, alla Corte dei conti europea, al Comitato di vigilanza dell'OLAF e all'OLAF.
