

Relazione speciale

## L'assistenza di preadesione dell'Unione europea per rafforzare la capacità amministrativa nei Balcani occidentali: un meta-audit



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili  
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5702-4	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/16223	QJ-AB-16-022-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5694-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/3943	QJ-AB-16-022-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5711-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/33668	QJ-AB-16-022-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione delle figure 1 e 2 occorre chiedere l'autorizzazione al titolare del diritto d'autore.

**Relazione speciale**

## **L'assistenza di preadesione dell'Unione europea per rafforzare la capacità amministrativa nei Balcani occidentali: un meta-audit**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica questi compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte -, responsabile per azioni esterne, sicurezza e giustizia. L'audit è stato diretto da Istvan Szabolcs Fazakas, Membro della Corte, coadiuvato da Márton Baranyi, capo di Gabinetto, Francis Joret e Sabine Hiernaux-Fritsch, supporto e controllo qualità; Dennis Wernerus, capo incarico; Nicola Berloco, Balazs Kaszap, Alina Milasiute, Thomas Haellstroem e Nikolaos Zompolas, auditor.



*Da sinistra a destra: A. Milasiute, N. Berloco, I. S. Fazakas, M. Baranyi, D. Wernerus, T. Haellstroem.*

## Paragrafi

### **Abbreviazioni e acronimi**

I-XII **Sintesi**

1-9 **Introduzione**

10-14 **Estensione e approccio dell'audit**

15-64 **Osservazioni**

15-40 **Parte I – La Commissione ha gestito l'IPA adeguatamente nei Balcani occidentali?**

16-19 Durante l'IPA I, gli obiettivi non erano sempre specifici e misurabili

20-23 Programmi e progetti erano basati sui bisogni, ma alcune valutazioni dei beneficiari presentavano notevoli carenze

24-26 Il processo di assorbimento dei finanziamenti IPA è stato talvolta ostacolato dalla scarsa capacità amministrativa

27-29 La Commissione non ha applicato sistematicamente condizioni rigorose

30-37 La Commissione ha condotto in genere un efficace monitoraggio sull'attuazione e ha dato un seguito parzialmente efficace alle valutazioni

38-40 Nonostante le considerevoli carenze dei beneficiari, la Commissione ha sostenuto il coordinamento dei donatori con efficacia

41-64 **Parte II – L'IPA ha rafforzato la capacità amministrativa nei Balcani occidentali?**

42 La Commissione ha prodotto efficacemente le realizzazioni perseguite

43-58 Per lo Stato di diritto e la riforma della pubblica amministrazione l'IPA è stato parzialmente sostenibile

59-64 Il dialogo politico si è incentrato sulla capacità amministrativa

65-75

**Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Eventi principali per comprendere le relazioni UE-Balcani occidentali**

**Allegato II — Campione di audit selezionato tra i progetti nazionali IPA I**

**Allegato III — Campione di audit selezionato tra i progetti regionali IPA I**

**Risposte della Commissione**

# Abbreviazioni e acronimi

**ASA:** Accordo di stabilizzazione e di associazione

**BIRN:** *Balkan Investigative Reporting Network* (rete di segnalazione investigativa dei Balcani)

**CCR:** Consiglio di cooperazione regionale

**CIG:** Corte internazionale di giustizia

**ECA:** Corte dei conti europea

**IPA:** Strumento di assistenza preadesione (IPA I: 2007-2013, IPA II: 2014-2020)

**MIPD:** Documento indicativo di programmazione pluriennale

**MOR:** Monitoraggio orientato ai risultati

**ReSPA:** Scuola regionale della pubblica amministrazione

**SEAE:** Servizio europeo per l'azione esterna

**SIGMA:** Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione

**UNSCR:** Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

**WBIF:** Quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali

**I**  
Dal 2007 al 2014 l'Unione europea (UE) ha erogato ai Balcani occidentali, attraverso lo strumento di assistenza preadesione (IPA), assistenza finanziaria per 5,1 miliardi di euro, nel contesto di programmi nazionali e regionali. Circa un quarto dei finanziamenti per programmi nazionali è stato destinato al rafforzamento della capacità amministrativa nei principali settori dello Stato di diritto e alla riforma della pubblica amministrazione. Nei sei paesi dei Balcani occidentali, beneficiari finanziari e in senso giuridico dell'IPA, ha contribuito al rafforzamento della capacità amministrativa anche il dialogo politico.

**II**  
La Corte ha valutato se la gestione dell'IPA effettuata dalla Commissione nei Balcani occidentali sia stata efficace e se abbia effettivamente rafforzato la capacità amministrativa nella regione. Benché sia stato esaminato principalmente il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati presi in considerazione anche gli sviluppi nell'ambito del nuovo periodo di programmazione (2014-2020).

**III**  
Una caratteristica peculiare di questo meta-audit risiede nel fatto che la Corte ha vagliato principalmente i dati delle proprie relazioni speciali precedenti e delle valutazioni della Commissione. Gli auditor hanno valutato l'intero processo di programmazione dell'IPA (prima parte) ed esaminato 52 progetti nazionali e tre programmi regionali (seconda parte).

**IV**  
La Corte ha concluso che l'assistenza di preadesione dell'UE è stata sostanzialmente efficace e che l'IPA I ha in parte rafforzato la capacità amministrativa della regione, malgrado le notevoli carenze intrinseche delle autorità nazionali nei paesi dei Balcani occidentali.

**V**  
Per quanto riguarda la gestione della Commissione, gli obiettivi dell'IPA I non erano sempre specifici e misurabili. Programmi e progetti erano basati sui bisogni, ma alcune valutazioni dei beneficiari nel settore dello Stato di diritto presentavano profonde carenze. In alcuni paesi, l'assorbimento dei finanziamenti IPA I è stato ostacolato da una scarsa capacità amministrativa e, nel caso dell'attuazione decentrata, dai rigorosi requisiti legati alla gestione dei fondi UE.

**VI**  
Nell'ambito dell'IPA I, la Commissione non ha applicato sistematicamente condizioni rigorose né le ha tenute sotto osservazione. Malgrado qualche carenza emersa nelle relazioni sul monitoraggio orientato ai risultati, la Commissione ha condotto un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti IPA. Ha anche assicurato con una certa efficacia un seguito alle conclusioni e alle raccomandazioni delle valutazioni sull'IPA. Infine, nonostante le evidenti lacune dei beneficiari, è riuscita a favorire il coordinamento dei donatori.

**VII**

Per quanto riguarda la capacità amministrativa nei Balcani occidentali, in genere l'IPA ha fornito le realizzazioni previste a contratto e il suo sostegno allo Stato di diritto e alla riforma della pubblica amministrazione è stato in parte sostenibile.

**VIII**

Nel caso dei progetti sullo Stato di diritto, la Commissione non ha applicato la condizionalità in misura sufficiente e il finanziamento IPA I è stato relativamente modesto in settori chiave dello Stato di diritto, quali la libertà dei mezzi di comunicazione, il ruolo delle procure e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. La sostenibilità dei progetti ha risentito anche della scarsa volontà politica dei beneficiari di riformare le istituzioni, di risorse finanziarie e umane inadeguate, nonché di un coordinamento insoddisfacente.

**IX**

In materia di riforma della pubblica amministrazione, la Commissione è riuscita a trasformare numerose realizzazioni di progetto in risultati sostenibili. Avrebbe potuto promuovere maggiormente presso i beneficiari il ricorso all'IPA come strumento di apprendimento negli altri comparti della pubblica amministrazione, sebbene ciò non rientrasse esplicitamente negli obiettivi IPA.

**X**

È di primaria importanza migliorare la cooperazione regionale e rafforzare la capacità amministrativa della regione nel suo insieme e la Commissione ha incoraggiato i beneficiari in tal senso, in particolare mediante il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali. Tuttavia, durante il periodo sottoposto ad audit, il Consiglio di cooperazione regionale non ha avuto in concreto un impatto significativo. Per quanto riguarda la Scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA), invece, era prematuro stabilire se avesse migliorato la capacità amministrativa nei Balcani occidentali.

**XI**

In alcuni casi, il dialogo politico nei Balcani occidentali ha avuto un impatto limitato sullo Stato di diritto, pur avendo comunque consentito progressi sul fronte della riforma della pubblica amministrazione.

**XII**

Nella relazione figura una serie di raccomandazioni concrete e misurabili sia per migliorare la definizione degli obiettivi, nonché la concezione e attuazione dei progetti IPA nei Balcani occidentali, sia per promuovere un maggiore impegno da parte delle autorità nazionali dei sei paesi dei Balcani occidentali a rafforzare la propria capacità amministrativa.

## 01

Dall'adesione della Croazia nel 2013, la politica di allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali interessa sei paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo\*, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia (cfr. **figura 1**).

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

**Figura 1** Carta politica dei Balcani occidentali



\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

Fonte: Commissione europea.

02

In seguito a una crisi economica e politica negli anni ottanta e all'ascesa del nazionalismo, negli anni novanta la Jugoslavia si è divisa lungo i confini delle proprie repubbliche, inizialmente in cinque paesi; ciò ha portato, in diversi di questi paesi, a conflitti armati. Successivamente, anche il Montenegro e il Kosovo hanno dichiarato la propria indipendenza, rispettivamente nel 2006 e nel 2008. Per quanto riguarda l'Albania, fino al 1991 vigeva una dittatura comunista completamente isolata, che ha dovuto costruire da zero la propria pubblica amministrazione. Sebbene questi sei paesi europei siano stati storicamente colpiti da gravi conflitti etnici, politici ed economici, aspirano tutti ad aderire all'UE con un'unità di intenti. Infatti, tutti i sei paesi dei Balcani occidentali sono *candidati* o *potenziali candidati* all'adesione all'UE (cfr. **tabella 1** e **riquadro 1**).

Tabella 1

Status dei paesi dei Balcani occidentali in vista dell'adesione all'UE

	Status di candidato (anno di decorrenza)	Status dei negoziati di adesione
Albania	2014	Nessun negoziato
Bosnia-Erzegovina	<i>Potenziale candidato</i>	Nessun negoziato
Kosovo	<i>Potenziale candidato</i>	Nessun negoziato
ex Repubblica jugoslava di Macedonia	2005	Nessun negoziato
Montenegro	2010	22 capitoli aperti, due chiusi
Serbia	2012	Due capitoli aperti

Fonte: Commissione europea.

Riquadro 1

L'adesione all'UE

I principi, le politiche, il diritto, le prassi, gli obblighi e gli obiettivi esistenti dell'UE sono spesso indicati nelle istituzioni dell'Unione europea come *acquis*. Al centro dei negoziati di adesione, l'*acquis* è composto da 35 diversi capitoli sull'adesione che devono essere negoziati tra l'UE e ciascun paese candidato. Il capitolo numero 23, ad esempio, riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali e il capitolo numero 24 tratta di giustizia, libertà e sicurezza.

Le conferenze intergovernative sono gli organi che decidono in merito all'apertura e alla chiusura provvisoria dei vari capitoli, conformemente a un quadro di negoziazione approvato dal Consiglio. Rispettivamente dal 2012 e dal 2014, la Serbia e il Montenegro hanno iniziato a riunirsi in seno a tali conferenze. Non vi è stata una decisione del Consiglio sull'istituzione di un quadro di riferimento per i negoziati di adesione per l'Albania e per l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, pertanto non sono state avviate conferenze intergovernative con tali paesi. In quanto potenziali candidati, la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo non erano ammissibili ad avviare negoziati di adesione.

## 03

L'obiettivo dell'UE di integrare questi paesi nell'Unione è dal 2000 al centro delle relazioni fra Balcani occidentali e UE (cfr. *allegato I*). Dal 2007, la Commissione ha fornito loro assistenza finanziaria tramite lo strumento di assistenza preadesione (IPA)<sup>1</sup>, come mostra il *grafico 2* riguardo all'IPA I.

## 04

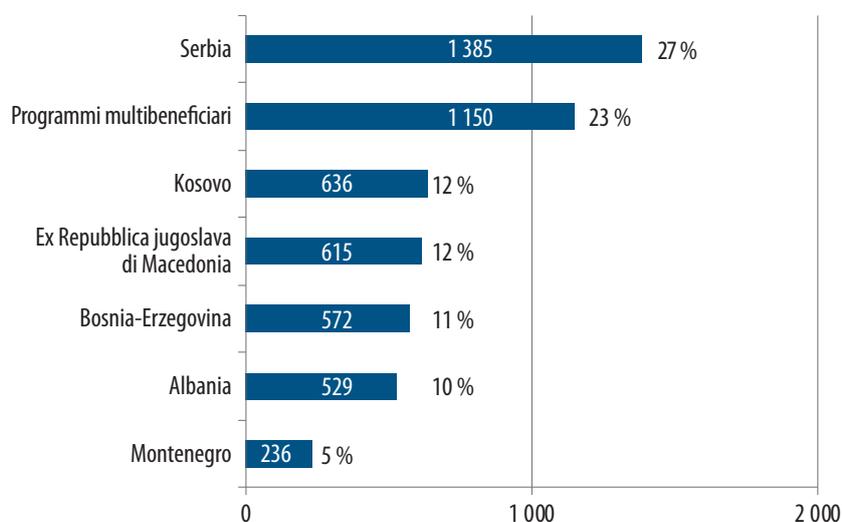
All'interno di ciascun programma IPA, l'UE ha fornito assistenza a diversi settori quali lo Stato di diritto<sup>2</sup>, la riforma della pubblica amministrazione, l'ambiente, i trasporti, lo sviluppo rurale e lo sviluppo sociale. Ha anche sostenuto programmi transfrontalieri e multibeneficiari per i sei paesi dei Balcani occidentali in quanto regione.

1 Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 82) e regolamento (CE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 11).

2 Diritti fondamentali, giustizia e affari interni, compresa la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Figura 2

### Dotazioni dell'IPA I ai Balcani occidentali (2007-2013)



■ Dotazioni finanziarie in milioni di euro

Nota: percentuali arrotondate.

Fonte: Commissione europea, 31 dicembre 2015.

## Introduzione

### 05

Il sostegno dell'IPA per lo Stato di diritto nei paesi beneficiari è stato concepito per avvicinare una vasta gamma di organismi statali sensibili (quali ministeri, agenzie, forze di polizia e magistratura) ai diritti fondamentali e all'*acquis* dell'Unione europea. L'IPA ha altresì contribuito a una migliore formulazione e adozione della legislazione nazionale.

### 06

Il sostegno dell'IPA per la riforma della pubblica amministrazione, compresa la gestione delle finanze pubbliche, ha affrontato anche ambiti sensibili, quali l'assunzione per merito e la formazione di qualità nella pubblica amministrazione, nonché l'intero ciclo del bilancio, compresi la riscossione delle imposte, l'elaborazione del bilancio, le procedure di appalto, il controllo finanziario interno nel settore pubblico, l'audit esterno e le statistiche.

### 07

Inoltre, la Commissione ha sostenuto, definendo programmi regionali, le attività di organizzazioni regionali quali il Consiglio di cooperazione regionale (CCR), la Scuola regionale della pubblica amministrazione (ResPA) e interventi tramite il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF). Pur non avendo come principale obiettivo il rafforzamento della capacità amministrativa nei Balcani occidentali, il WBIF vi ha comunque contribuito.

### 08

Le relazioni annuali sullo stato di avanzamento, redatte dalla Commissione, valutano i progressi compiuti dai paesi candidati e dai potenziali candidati verso l'adesione all'UE. In particolare, per quanto riguarda i Balcani occidentali, tali relazioni hanno segnalato il carattere diffuso della corruzione e della criminalità organizzata e debolezze inficianti l'indipendenza del sistema giudiziario<sup>3</sup>. La Commissione controlla la situazione nei singoli paesi attraverso visite di monitoraggio e di esperti, nonché riunioni di dialogo politico.

### 09

Negli «orientamenti politici per la prossima Commissione europea» si afferma che nessun paese aderirà all'UE prima del 2020<sup>4</sup>. Tuttavia, considerato questo nuovo lasso temporale e dal momento che i paesi dei Balcani occidentali sono già partner strategicamente importanti, la Commissione ha la possibilità di raggiungere obiettivi strategici a lungo termine e di preparare la futura adesione all'UE dei paesi balcanici, non solo in quanto singoli paesi ma anche come regione, nel quadro di un processo armonizzato e di un approccio regionale coordinato<sup>5</sup>.

3 Cfr. le relazioni sullo stato di avanzamento riguardanti Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia, 2012-2015.

4 Discorso di apertura del candidato alla carica di presidente Juncker alla plenaria del Parlamento europeo, 15 luglio 2014, paragrafo 9.

5 Cfr. le conclusioni del Consiglio su allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione, 15356/15, 15 dicembre 2015.

## 10

Alla luce delle constatazioni esposte nelle precedenti relazioni speciali, l'obiettivo della Corte era di valutare se la Commissione abbia contribuito al rafforzamento della capacità amministrativa nella regione dei Balcani occidentali attraverso il programma IPA. Si è inteso rispondere a due quesiti principali:

- a) La Commissione ha gestito l'IPA adeguatamente nei Balcani occidentali?
- b) L'IPA ha rafforzato la capacità amministrativa nei Balcani occidentali?

## 11

La presente relazione verte sul periodo 2007-2013 (IPA I), ma si è tenuto conto anche delle prime fasi del periodo 2014-2020 (IPA II). L'attenzione si è concentrata su due settori attinenti al rafforzamento della capacità amministrativa nei Balcani occidentali:

- a) lo Stato di diritto (diritti fondamentali, giustizia e affari interni), con particolare enfasi sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata; e
- b) la riforma della pubblica amministrazione, compresa la gestione delle finanze pubbliche.

## 12

Come si evince dalla **tabella 2**, dei progetti sullo Stato di diritto e sulla riforma della pubblica amministrazione (ai quali sono stati destinati 902 milioni di euro), gli auditor della Corte ne hanno esaminati 52 per un valore totale dei contratti pari a 109 milioni di euro (12 %)<sup>6</sup>. Quanto ai programmi regionali (equivalenti in totale a 1,16 miliardi di euro), ne sono stati esaminati tre per un valore totale dei contratti pari a 330 milioni di euro (28 %)<sup>7</sup>.

6 *L'allegato II* riporta l'elenco completo dei progetti sottoposti ad audit.

7 Questi programmi sono elencati nell'*allegato III*.

**Tabella 2** IPA (2007-2013) a favore della capacità amministrativa nei Balcani occidentali

Programmi IPA per la capacità amministrativa nei Balcani occidentali	Ammontare degli appalti		Percentuale sottoposta ad audit	Numero di progetti/ programmi sottoposti ad audit
	Totale	Sottoposto ad audit		
Programmi nazionali, progetti sullo Stato di diritto	485	60	12 %	29
Programmi nazionali, progetti sulla riforma della pubblica amministrazione	417	49	12 %	23
<b>TOTALE</b>	<b>902</b>	<b>109</b>	<b>12 %</b>	<b>52</b>
Programmi regionali	1 160	330	28 %	3
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2 062</b>	<b>439</b>	<b>21 %</b>	

Nota: Importi in milioni di euro; percentuali arrotondate.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione europea, 30 giugno 2015.

## 13

Una parte considerevole del lavoro svolto è consistita nel valutare quali programmi e progetti dell'UE avessero raggiunto i risultati definiti nel regolamento che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione<sup>8</sup>.

## 14

Quale parte dell'approccio del meta-audit, gli auditor hanno dapprima esaminato una serie di relazioni speciali della Corte e le relazioni di valutazione della Commissione sulla regione dei Balcani occidentali (cfr. **tabella 3**). Alla luce dell'estensione del meta-audit e delle relazioni esaminate, sono state rilevate lacune che hanno comportato l'esecuzione di una consistente attività di audit aggiuntiva tra marzo e dicembre 2015. Questo lavoro supplementare comprendeva un esame documentale delle relazioni (stilate dalla Commissione) sullo stato di avanzamento, di monitoraggio, degli esperti e sulle riunioni, nonché colloqui con il personale della Commissione, del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), delle delegazioni dell'UE, delle pertinenti autorità nazionali nei Balcani occidentali e del CCR.

8 12° considerando e articolo 12 del regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 95).

Tabella 3

### Precedenti relazioni di audit e di valutazione utilizzate

Fonti	Documenti di riferimento
<b>RELAZIONI SPECIALI DELL'ECA</b>	20/2016 Il rafforzamento della capacità amministrativa in Montenegro: nonostante i progressi compiuti, sono necessari maggiori risultati in molti ambiti fondamentali 11/2006 Il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: scarsi progressi in un contesto difficile 19/2014 L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia 18/2014 I sistemi di valutazione e monitoraggio orientato ai risultati di EuropeAid 18/2012 Assistenza dell'Unione europea al Kosovo in relazione allo Stato di diritto 14/2011 L'assistenza finanziaria dell'UE ha migliorato la capacità della Croazia di gestire i fondi di post-adesione? 12/2009 L'efficacia dei progetti della Commissione nel settore giustizia e affari interni per i Balcani occidentali 5/2007 La gestione del programma CARDS da parte della Commissione
<b>VALUTAZIONI</b>	Sostegno dell'IPA alla lotta contro la corruzione, agosto 2015 I principi della pubblica amministrazione, le misurazioni di riferimento SIGMA (Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia), aprile 2015 Meta-valutazione dell'assistenza IPA, settembre 2013 IPA – Valutazione intermedia e meta-valutazione dell'assistenza IPA, valutazione dei programmi multibeneficiari, giugno 2013 Stato di diritto, riforma del sistema giudiziario e lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nei Balcani occidentali, febbraio 2013

Fonte: Corte dei conti europea.

## Parte I – La Commissione ha gestito l'IPA adeguatamente nei Balcani occidentali?

### 15

La Corte ha valutato la gestione dell'IPA da parte della Commissione per l'intero ciclo di programmazione dello strumento e sulla base dei criteri di audit indicati di seguito.

- a) Gli obiettivi dell'IPA erano specifici e misurabili?
- b) I programmi e i progetti erano basati su esigenze chiare?
- c) Gli aiuti sono stati effettivamente versati (assorbimento)?
- d) Per gli aiuti, sono state applicate condizioni rigorose (condizionalità)?
- e) È stata monitorata l'attuazione e sono stati valutati in modo efficace i risultati?
- f) L'assistenza dei donatori è stata coordinata in modo efficace?

### Durante l'IPA I, gli obiettivi non erano sempre specifici e misurabili

### 16

Il regolamento finanziario dell'UE prevede la definizione di obiettivi specifici e misurabili per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio<sup>9</sup>. I regolamenti sull'IPA<sup>10</sup> e i documenti indicativi di programmazione pluriennale (MIPD) della Commissione hanno messo tutti in risalto l'importanza dello Stato di diritto e della riforma della pubblica amministrazione nei Balcani occidentali.

### I programmi nazionali spesso si ponevano obiettivi generali

### 17

Durante l'IPA I, gli obiettivi generali avevano una portata così ampia che spesso non erano specifici e misurabili mediante valori-obiettivo specifici<sup>11</sup>. Tuttavia, nel caso di Montenegro e Serbia, i cui negoziati di adesione sono iniziati rispettivamente nel 2012 e nel 2014, la Commissione ha definito obiettivi chiari e misurabili in materia di Stato di diritto che, se non rispettati, potrebbero bloccare i negoziati per l'allargamento<sup>12</sup>.

9 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

10 Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, attuato dal regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, e regolamento (UE) n. 231/2014 attuato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione, del 2 maggio 2014.

11 Analisi effettuata dalla Corte dei conti europea sugli accordi di partenariato europei, sugli ASA e sulle relazioni annuali di attività (2013, 2014) della DG Politica di vicinato e negoziati di allargamento. La meta-valutazione dell'assistenza IPA (settembre 2013, pag. 20) riporta obiettivi generali che spesso non contenevano valori-obiettivo specifici sufficientemente misurabili.

12 Piano di gestione del 2015, DG Politica di vicinato e negoziati di allargamento, pagg. 4 e 18; COM (2012) 600 final, del 10 ottobre 2012 «Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013», pag. 4.

**18**

Inoltre, dal 2010 il sostegno della Commissione, che fino ad allora era destinato per lo più a singoli progetti, si sposta a favore di un approccio settoriale più chiaro e misurabile<sup>13</sup>, in base al quale programmi e progetti si inseriscono chiaramente nel contesto di strategie settoriali. La Commissione ha previsto di applicare appieno l'approccio settoriale durante l'attuazione dell'IPA II<sup>14</sup>.

**In genere, gli obiettivi dei programmi regionali erano specifici e misurabili****19**

In genere, gli obiettivi dei programmi regionali esaminati erano specifici e prevedevano valori-obiettivo misurabili. Considerati i conflitti storici tra i paesi dei Balcani occidentali, i programmi regionali avevano generalmente un esplicito obiettivo di integrazione regionale che coincideva con gli obiettivi dell'IPA di sostegno alla riconciliazione postbellica, di rafforzamento della fiducia e di ricostruzione<sup>15</sup> (cfr.  **riquadro 2**).

- 13 COM(2011) 666 definitivo del 12 ottobre 2011 «Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2011-2012», pag. 20.
- 14 Strumento di assistenza preadesione (IPA II), documento di strategia indicativo multipaese (30 giugno 2015) e documenti di strategia indicativi per Albania e Montenegro (18 agosto 2014), ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Serbia (19 agosto 2014), Kosovo (20 agosto 2014) e Bosnia-Erzegovina (15 dicembre 2014).
- 15 13° considerando e articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (CE) n. 1085/2006.

**Riquadro 2****Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF)**

Il WBIF mirava chiaramente a offrire finanziamenti e assistenza tecnica per investimenti strategici e gli obiettivi prefissati erano misurabili mediante indicatori chiari (ad esempio il numero di candidature di progetto, l'assistenza tecnica pagata, i finanziamenti accordati)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> <https://www.wbif.eu/>

**Programmi e progetti erano basati sui bisogni, ma alcune valutazioni dei beneficiari presentavano notevoli carenze****20**

Durante la programmazione dell'IPA I, la Commissione ha elaborato documenti di programmazione (MIPD) nei quali identificava i principali settori cui destinare il sostegno dell'IPA. Le autorità nazionali, dal canto loro, hanno realizzato le valutazioni delle proprie necessità, di propria iniziativa o su invito della Commissione.

## Valutazioni delle necessità a livello della Commissione

### 21

Generalmente i MIPD si basavano sulle priorità individuate nelle relazioni sullo stato di avanzamento e nei partenariati di adesione. Non si basavano su valutazioni del punto da cui muoveva l'analisi eseguita dai paesi beneficiari sulla propria capacità amministrativa in diversi settori (ad esempio, in termini di Stato di diritto), né prendevano in considerazione la reale volontà politica di riforma dei paesi. Considerati singolarmente, i progetti esaminati si fondavano chiaramente su necessità individuate dalla Commissione e concordate con i paesi beneficiari.

### 22

Durante la programmazione dell'IPA II, a livello di paese, i documenti di strategia indicativi (2014-2020) hanno sostituito i documenti di programmazione dell'IPA I, incentrandosi maggiormente sulla capacità dei beneficiari di impegnarsi a livello politico nelle riforme per singolo settore e di gestire i finanziamenti IPA.

## Valutazioni delle necessità a livello dei beneficiari

### 23

Mentre tutti i paesi dei Balcani occidentali disponevano di una strategia nazionale d'insieme con una valutazione delle necessità in relazione al settore della riforma dell'amministrazione pubblica, la situazione era diversa per quanto riguarda lo Stato di diritto in Albania e in Kosovo. In Bosnia-Erzegovina, la strategia di riforma della giustizia è stata adottata molto tardi (cfr. riquadro 3).

#### Riquadro 3

### La strategia di riforma della giustizia per il periodo 2014-2018 in Bosnia-Erzegovina

L'adozione di questa strategia faceva parte del dialogo politico dell'UE con le autorità nazionali, in particolare attraverso un dialogo strutturato sulla giustizia. La strategia di riforma della giustizia è stata adottata solo nel 2015, dopo essere stata rinviata a causa delle divergenze politiche fra le autorità del paese. In particolare, la Republika Srpska (cfr. figura 3) ha sistematicamente messo in discussione le necessità valutate dalla Commissione nell'ambito dell'IPA. La pertinenza delle valutazioni nazionali delle necessità ne è risultata pregiudicata, in particolare per quanto riguarda i progetti volti a promuovere il coordinamento tra le attività di lotta alla corruzione, gli organi di polizia e gli enti pubblici locali.

Figura 3

Carta politica della Bosnia-Erzegovina



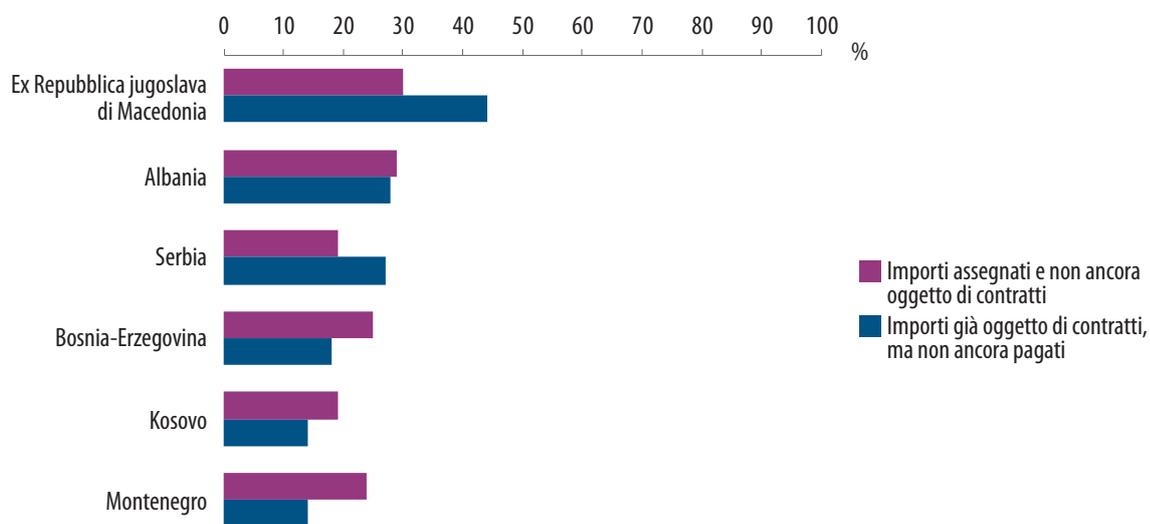
Fonte: Eurostat.

**Il processo di assorbimento dei finanziamenti IPA è stato talvolta ostacolato dalla scarsa capacità amministrativa**

**24**

In alcuni paesi dei Balcani occidentali è stato difficile effettuare i pagamenti degli importi dei contratti nell'ambito dell'IPA I (cfr. **figura 4**), principalmente a causa delle scarse capacità amministrative.

**Figura 4** Assorbimento in percentuale degli importi non ancora oggetto di contratto e in percentuale degli importi già oggetto di contratto ma non ancora pagati, IPA I (2007-2013)



Fonte: elaborazione della Corte dei conti europea sulla base dei dati della Commissione, 31 dicembre 2015.

## 25

Stando a un esame delle diverse strutture operative dell'IPA nei Balcani occidentali, ciò è ascrivibile anche al fatto che la Commissione ha decentrato parti consistenti della gestione dell'IPA alle autorità nazionali<sup>17</sup>. Come gli auditor hanno osservato nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia e in Serbia (cfr. **riquadro 4**), nonché in Albania, questo ha comportato un periodo di apprendimento e una struttura di gestione più complessa<sup>18</sup>.

- 17 Dal 1° gennaio 2014, l'espressione «gestione decentrata» è stata sostituita da «gestione indiretta da parte dei paesi terzi».
- 18 Tra gli altri requisiti, la gestione decentrata comportava l'accreditamento di un ordinatore nazionale, l'istituzione di una struttura operativa dell'IPA e un'autorità di audit, nonché il controllo ex ante da parte della delegazione UE su tutti i progetti IPA decentrati. Cfr. articoli 11-13 del regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU L 170 del 29.6.2007, pag. 1).

## Riquadro 4

### La gestione decentrata nell'ambito dell'IPA I: esperienza maturata

#### Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

La Commissione ha decentrato la gestione conformemente al regolamento finanziario<sup>19</sup> e ai regolamenti sull'IPA I, che però non prescrivevano di valutare se le autorità nazionali fossero pronte a gestire il volume e la complessità dei fondi da decentrare<sup>20</sup>. Dopo il decentramento, l'amministrazione nazionale ha fatto fatica a rispettare le scadenze e a presentare documenti di appalto di qualità adeguata. In molti casi, ne è conseguita la perdita di progetti studiati per finanziare riforme fondamentali e si prevedono ulteriori perdite<sup>21</sup>.

#### Serbia

L'istituzione di un'autorità di audit e dell'organo operativo per la gestione dei progetti IPA ha risentito delle gravi e annose debolezze individuate dagli audit della Commissione stessa. La gestione decentrata non è stata legata a una valutazione globale preliminare della gestione delle finanze pubbliche a livello nazionale<sup>22</sup>, ma è stata invece basata unicamente sul rispetto, da parte delle strutture dell'IPA legate alla Serbia, dei requisiti di controllo interno stabiliti nel regolamento finanziario<sup>23</sup>.

19 Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1), e successive modificazioni.

20 Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 11/2006 «Il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: scarsi progressi in un contesto difficile», paragrafo 47 (<http://eca.europa.eu>).

21 Ibidem, paragrafi 48 e 50.

22 Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 19/2014 «L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia», paragrafo 79 (<http://eca.europa.eu>).

23 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio.

## 26

Nell'ambito dell'IPA II (2014-2020) si presta maggiore attenzione al miglioramento, nei paesi interessati, dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche nel loro complesso. I programmi IPA II, tuttavia, sono stati adottati solo alla fine del 2014, a causa di ritardi nel nuovo quadro legislativo e nelle procedure dell'IPA. La fase di aggiudicazione degli appalti e i pagamenti hanno subito ulteriori rinvii a causa delle procedure di ratifica dei paesi beneficiari. Di conseguenza, era prematuro, al momento dell'audit, formulare osservazioni sugli importi oggetto di contratto e pagati nell'ambito dell'IPA II.

### La Commissione non ha applicato sistematicamente condizioni rigorose

## 27

Le successive strategie di allargamento della Commissione hanno fatto ripetutamente riferimento a una rigorosa condizionalità<sup>24</sup> senza però dare una definizione specifica dell'espressione. La condizionalità è il principio secondo cui si fissano determinate condizioni prima dell'aggiudicazione degli appalti o del pagamento, a livello politico, di programma o di progetto. Qualora il beneficiario non soddisfi tali condizioni predefinite, la Commissione può prendere provvedimenti, come ad esempio sospendere il pagamento per un intero programma, ridurre l'assistenza futura o annullare un progetto.

## 28

A livello di programma, la Commissione ha applicato condizioni rigorose solo in pochissimi casi, in particolare in Bosnia-Erzegovina (cfr. **riquadro 5**) e nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia<sup>25</sup>.

24 Secondo la strategia di allargamento della Commissione per il periodo 2011-2012, «il processo di adesione deve il suo successo alle tre parole d'ordine: impegno, condizionalità e credibilità» (pag. 2) e la condizionalità sarà rigorosa, rigida e impegnativa (pagg. 18 e 23). La sua strategia di allargamento per il periodo 2012-2013 faceva riferimento a una rigorosa condizionalità (pagg. 2, 3, 16 e 22), come pure la strategia del 2014 (pagg. 2 e 19) e quella del 2015 (pag. 12).

25 Una sospensione dei pagamenti, secondo le disposizioni dell'articolo 46 del regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione.

### Rigorosa condizionalità a livello di programma: la giustizia in Bosnia-Erzegovina

Nel 2013, il processo di integrazione nell'UE ha subito una battuta d'arresto in Bosnia-Erzegovina. I rappresentanti politici del paese sono apparsi incapaci o riluttanti a raggiungere il consenso necessario per portare avanti il percorso di pre-adesione. Ciò è stato esemplificato dall'incapacità, o mancanza di volontà politica, da parte del paese di dare esecuzione a una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>26</sup>. Ciò ha indotto la Commissione ad applicare la condizionalità, riducendo i fondi IPA I assegnati per il 2013 di 45 milioni di euro e imponendo ulteriori riduzioni delle dotazioni nell'ambito dell'IPA II<sup>27</sup>. Quando la Bosnia-Erzegovina non è riuscita ad adottare una nuova strategia di riforma globale del settore giudiziario, approvata da tutte le quattro entità costituzionali, tra cui la Republika Srpska (cfr. la cartina nella **figura 3**), la Commissione ha sospeso il sostegno al bilancio in corso nel settore della giustizia.

26 Nella causa *Sejdić e Finci vs Bosnia-Erzegovina* (dicembre 2009), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la Bosnia-Erzegovina aveva violato il diritto dei ricorrenti ad essere eletti solo perché appartenevano a minoranze etniche.

27 Dal 2014 al 2017 sono stati assegnati al paese 165 milioni di euro, contro i 331 milioni di euro nel periodo dal 2007 al 2010.

## 29

A livello di progetto, la Commissione non ha applicato in modo sistematico condizioni rigorose, come dimostrano gli esempi illustrati nel  **riquadro 6**. Sebbene nel 2011 la Corte dei conti europea avesse raccomandato di adoperarsi maggiormente affinché le proposte di progetti negli altri paesi in fase di preadesione fossero sufficientemente mature per l'attuazione<sup>28</sup>, la Commissione non ha sempre seguito questa indicazione e ciò ha compromesso la performance dei progetti in diversi paesi<sup>29</sup>.

28 Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 14/2011 «L'assistenza finanziaria dell'UE ha migliorato la capacità della Croazia di gestire i fondi di post-adesione?», paragrafo 53 (<http://eca.europa.eu>).

29 Vedasi la valutazione sullo Stato di diritto, sulla riforma del sistema giudiziario e sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nei Balcani occidentali, febbraio 2013, pag. 240.

## Riquadro 6

## Durante l'IPA I non è stata applicata una condizionalità rigorosa

**Albania**

Per sette dei 15 progetti sottoposti ad audit la Commissione non ha fissato condizioni rigorose né nella fase di aggiudicazione degli appalti<sup>30</sup> né prima della fase di effettuazione dei pagamenti. Ciò è accaduto non solo per i progetti che si erano preposti obiettivi complessi (come il rafforzamento delle misure contro la corruzione), ma anche per quelli che miravano a risultati relativamente semplici, come ad esempio il progetto del Palazzo di giustizia di Tirana (cfr. **allegato II**, progetto 10). Per questo progetto non erano state ottenute le necessarie autorizzazioni e le presunte irregolarità relative alla proprietà dei terreni hanno creato ulteriori difficoltà. Dopo una trattativa di quattro anni e mezzo con il ministero della Giustizia, la Commissione ha annullato il progetto e riassegnato parte del finanziamento a misure non collegate al settore dello Stato di diritto.

**Serbia**

La Commissione non ha prestato adeguata attenzione alla condizionalità, alla sequenza delle fasi nella definizione dei progetti e alle incongruenze giuridiche, spesso mettendo a rischio l'attuazione fluida e tempestiva dei progetti<sup>31</sup>. Dopo il 2012, le proposte di progetto sono state talvolta rinviate o ridimensionate per l'assenza di autorizzazioni o la mancata presentazione dei necessari studi di fattibilità.

30 Cfr. **allegato II**, Albania: progetti n. 2, 3, 4, 5, 9 e 10 sullo Stato di diritto e progetto n. 2 sulla gestione delle finanze pubbliche.

31 Relazione speciale n. 19/2014 «L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia», riquadro 5 nonché paragrafi 27 e 31 (<http://eca.europa.eu>).

### **La Commissione ha condotto in genere un efficace monitoraggio sull'attuazione e ha dato un seguito parzialmente efficace alle valutazioni**

#### **30**

La Commissione ha monitorato le riforme settoriali e l'attuazione dei progetti sia direttamente sia attraverso le sei delegazioni dell'UE presenti nei Balcani occidentali. Il massimo livello di monitoraggio ha avuto luogo in occasione delle riunioni del comitato di monitoraggio congiunto tenutesi due volte l'anno e, a scadenze più regolari, alle riunioni dei comitati di monitoraggio settoriale. Le delegazioni dell'UE hanno inoltre monitorato l'attuazione in loco.

#### **31**

La Commissione ha condotto valutazioni settoriali e tematiche nell'ambito del proprio ciclo di valutazione. Tali valutazioni non vanno però confuse con le relazioni annuali sullo stato di avanzamento relative ai paesi candidati e ai candidati potenziali, ossia le valutazioni politiche ufficiali della Commissione su questi paesi.

### **In genere, la Commissione ha condotto un efficace monitoraggio sull'attuazione**

#### **32**

In tutti i settori, le delegazioni dell'UE hanno monitorato efficacemente i progetti IPA mediante:

- a) verifiche della legalità e regolarità sulla base dei sistemi di gestione e informazione;
- b) riunioni di coordinamento con contraenti e amministrazioni beneficiarie, comprese visite in loco;
- c) le relazioni annuali dell'ordinatore sottodelegato (OS);
- d) le riunioni del comitato di monitoraggio congiunto e dei comitati di monitoraggio settoriale;
- e) per progetti più rischiosi, tabelle interne sul monitoraggio trimestrale.

#### **33**

La Commissione ha monitorato efficacemente l'attuazione dell'IPA e la produzione delle realizzazioni<sup>32</sup>. Oltre gli strumenti di monitoraggio già menzionati, le relazioni di monitoraggio orientato ai risultati (MOR) hanno seguito una metodologia convenzionale della Commissione e hanno per lo più tracciato i risultati dei progetti in corso. Tuttavia, l'approccio MOR ha mostrato tre importanti carenze.

32 L'équipe di audit ha raccolto elementi probatori a questo riguardo dalle delegazioni dell'UE in Albania, Bosnia-Erzegovina e Serbia.

## 34

Innanzitutto, poiché i progetti IPA esaminati prevedevano in gran parte contratti di valore inferiore a un milione di euro, essi erano al di sotto della soglia oltre la quale sono obbligatorie relazioni MOR. Di conseguenza, non tutti i progetti politicamente sensibili sono stati oggetto di monitoraggio orientato ai risultati. In secondo luogo, nessuna delle relazioni valutate misurava il rispetto degli obblighi di condizionalità. In terzo luogo, l'assenza di monitoraggio ex post dei progetti<sup>33</sup> ha fatto sì che non fosse possibile misurare la sostenibilità degli stessi.

### La Commissione ha dato un seguito parzialmente efficace alle valutazioni

## 35

Per quanto riguarda lo Stato di diritto, la Commissione ha effettuato una valutazione globale intersettoriale dell'IPA nei Balcani occidentali, oltre a due valutazioni tematiche dei progetti IPA rispettivamente sullo Stato di diritto e sulla lotta alla corruzione<sup>34</sup>. In stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia<sup>35</sup>, la Commissione ha fatto redigere un gran numero di relazioni su visite di esperti relative al sistema giudiziario, che hanno evidenziato, ad esempio, la mancanza ancora di una serie comprovata di condanne penali effettive.

## 36

Ciononostante, la Commissione non si è avvalsa delle proprie valutazioni o delle relazioni sulle visite degli esperti per applicare maggiormente la condizionalità. Per i progetti sullo Stato di diritto non ha adeguato gli indicatori delle relazioni MOR, che tendevano a concentrarsi su indicatori di realizzazione per i progetti in corso. La Commissione ha dichiarato, infatti, che spesso non veniva assicurato il monitoraggio dei progetti IPA nel settore dello Stato di diritto.

## 37

Per quanto riguarda la riforma della pubblica amministrazione, la Commissione non ha effettuato una valutazione completa del sostegno dell'IPA, ma alcune valutazioni hanno riguardato un numero limitato di progetti IPA in questo settore.

33 *Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans – Lot 3, Final Main Report*, febbraio 2013, pag. 60.

34 Meta-valutazione dell'assistenza IPA e valutazione dei programmi multibeneficiari, settembre 2013. *Thematic evaluation of the rule of law, judicial reform and the fight against corruption and organised crime in the Western Balkans – Lot 3, Final Main Report*, febbraio 2013. *Thematic evaluation on IPA support for the fight against corruption, final main report*, agosto 2015.

35 La «Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto» ha sede a Venezia e, tra le altre attività, fornisce assistenza legale agli Stati membri del Consiglio d'Europa, in particolare aiutandoli ad allineare le loro giurisdizioni agli standard europei dello Stato di diritto (<http://www.venice.coe.int>).

### Nonostante le considerevoli carenze dei beneficiari, la Commissione ha sostenuto il coordinamento dei donatori con efficacia

#### 38

Il principio dei donatori guidati dal paese è sancito dalla dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005)<sup>36</sup>. In base a tale principio, che vale anche per i finanziamenti IPA, ciascun paese beneficiario deve fissare obiettivi realistici in un ristretto numero di settori ed evitare la sovrapposizione degli aiuti dei donatori. In tutta la regione, la Commissione ha sostenuto in modo efficace i paesi beneficiari nel loro compito di guidare il coordinamento dei donatori.

### Il coordinamento dei donatori a livello regionale

#### 39

Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF) e il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) sono entrambi finanziati dai programmi regionali dell'IPA. Uno dei loro obiettivi era di migliorare il coordinamento dei donatori fra i paesi dei Balcani occidentali (cfr. riquadro 7).

36 COM(2007) 72 def. del 28 febbraio 2007, «Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo».

### Il coordinamento regionale dei donatori nei Balcani occidentali

#### WBIF

Nel contesto dei progetti per la realizzazione di infrastrutture del WBIF, la riserva unica di progetti infrastrutturali, presentata da ciascun paese dei Balcani occidentali entro il dicembre 2015, ha facilitato la valutazione dei progetti e il processo di selezione.

#### CCR

Uno degli obiettivi del CCR era di conferire una «prospettiva regionale» all'assistenza dei donatori<sup>37</sup>. Ad eccezione di una riunione tenutasi nel 2015, i paesi dei Balcani occidentali non si sono avvalsi del CCR ai fini del coordinamento dei donatori.

37 <http://rcc.int/pages/2/overview>; cfr. statuto del CCR.

## Il coordinamento dei donatori a livello dei beneficiari

### 40

Il coordinamento dei donatori da parte del paese beneficiario è stato efficace in Serbia, parzialmente efficace nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia e in Montenegro e inefficace in Albania, Bosnia-Erzegovina e Kosovo (cfr. **riquadro 8**). Ciò va ricondotto alla carenza di leadership e di capacità amministrativa all'interno delle strutture nazionali responsabili del coordinamento dei donatori. Tuttavia, gli auditor della Corte hanno osservato che la Commissione ha aiutato i beneficiari a garantire un certo livello di coordinamento.

#### Riquadro 8

### Coordinamento inefficace dei donatori a livello dei beneficiari

#### Albania

Gli auditor della Corte hanno esaminato le attività relative ai donatori svolte dal dipartimento per la Programmazione dello sviluppo, il finanziamento e gli aiuti esteri. Questo organismo non aveva una chiara struttura organizzativa, non disponeva di personale sufficiente e non teneva una banca dati dei donatori. Mentre i gruppi di lavoro del settore dei donatori erano inattivi dal 2013, il segretariato tecnico dei donatori guidato dalla Commissione ha portato un'efficace complementarità e ha consentito la ripartizione dei compiti tra i donatori. Nei colloqui intercorsi con la comunità di donatori (Stati Uniti, Italia, Francia), la delegazione dell'UE a Tirana è stata in genere elogiata per il suo impegno.

#### Kosovo

Alla fine del 2011 non erano operativi efficaci meccanismi di coordinamento dei donatori e, nonostante le diverse iniziative intraprese da allora per coordinare i donatori nell'ambito di singoli settori, l'UE e altri donatori internazionali hanno invocato un ruolo più attivo delle istituzioni kosovare nel dirigere il coordinamento dei donatori, con un adeguato seguito a livello tecnico<sup>38</sup>. Ciò trova conferma in recenti documenti interni della Commissione.

<sup>38</sup> Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 18/2012 «Assistenza dell'Unione europea al Kosovo in relazione allo Stato di diritto», paragrafi 82 e 86 (<http://eca.europa.eu>).

### Parte II – L'IPA ha rafforzato la capacità amministrativa nei Balcani occidentali?

#### 41

A partire dal 2007, l'IPA è stato l'unico strumento di finanziamento UE istituito per rafforzare la capacità amministrativa nei Balcani occidentali. Nei settori, da un lato, dello Stato di diritto e, dall'altro, della riforma della pubblica amministrazione, la Corte ha valutato se:

- a) la Commissione avesse prodotto efficacemente le realizzazioni perseguite;
- b) i risultati dell'IPA oltre alle realizzazioni fossero sostenibili;
- c) il dialogo politico avesse affrontato in modo efficace il rafforzamento della capacità amministrativa.

#### La Commissione ha prodotto efficacemente le realizzazioni perseguite

#### 42

In tutti i settori, i progetti esaminati nell'ambito dei programmi sia nazionali che regionali hanno prodotto le realizzazioni previste per contratto<sup>39</sup>. Ad esempio, il carcere di Fier in Albania e il sistema di tecnologia dell'informazione del Consiglio superiore della magistratura sono stati realizzati nei tempi stabiliti e conformemente alle specifiche del contratto (cfr. **foto 1 e 2**).

39 Quest'osservazione si basa sul campione di audit valutato nel 2015 (cfr. **allegato II**). Un'osservazione simile è stata espressa nella meta-valutazione della Commissione, pag. 6 (2013).

Foto 1

**Il progetto di costruzione del carcere e delle celle completato a Fier, Albania**

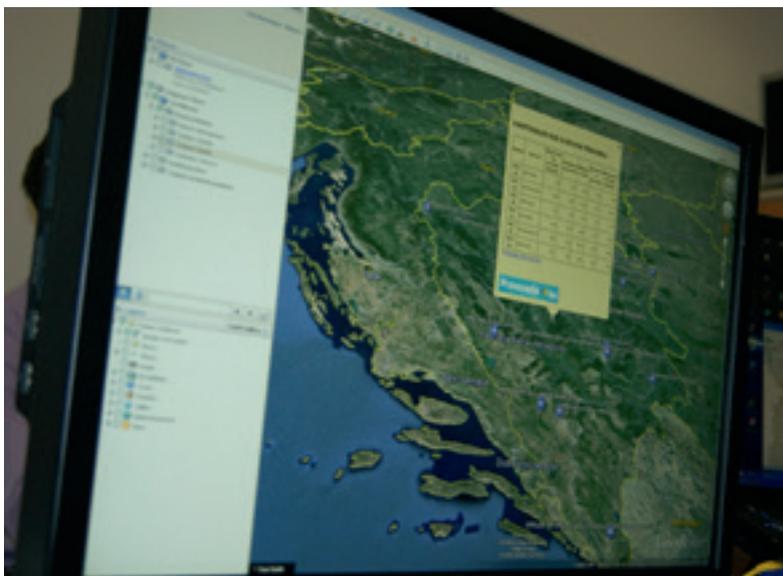


©Eriton Hasaj, 2014.

Fonte: Commissione europea (7ª relazione intermedia e finale, pag. 33).

Foto 2

**Il progetto di tecnologia dell'informazione all'interno del Consiglio supremo della magistratura, che supervisiona il sistema giudiziario della Bosnia-Erzegovina da Sarajevo**



©High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina.

Fonte: Commissione europea (relazione descrittiva finale sul progetto, pag. 23).

## Per lo Stato di diritto e la riforma della pubblica amministrazione l'IPA è stato parzialmente sostenibile

### I progetti sullo Stato di diritto erano parzialmente sostenibili

#### 43

La Commissione è riuscita solo in parte a trasformare le realizzazioni dei progetti in risultati sostenibili nei diversi ambiti dello Stato di diritto destinatari del sostegno IPA (ad esempio, applicazione della legge, ruolo delle procure, tribunali, agenzie anticorruzione). Dei 29 progetti sullo Stato di diritto presenti nel campione di audit dei progetti nazionali, 15 non erano sostenibili<sup>40</sup>. Le ragioni di tale situazione spesso erano da ricercare a livello di paese beneficiario e risiedevano in fattori quali una dotazione insufficiente di risorse finanziarie e umane, lo scarso coordinamento e la mancanza della volontà politica di riformare le istituzioni e assicurare un seguito.

#### 44

Per questi 15 progetti la Commissione non ha applicato condizioni sufficientemente pertinenti prima di approvare i contratti IPA. Questi avrebbero potuto prevedere la condizione che fossero introdotte maggiori tutele nel settore della riforma del sistema giudiziario. In caso di inosservanza, il pagamento delle risorse IPA annuali assegnate avrebbe potuto essere sospeso fino a nuovo avviso.

#### 45

A livello regionale, la strategia elaborata dal CCR per l'Europa sud-orientale fino al 2020 prevedeva soprattutto interventi nel settore della giustizia e della lotta alla corruzione<sup>41</sup>. Sebbene il CCR facesse molto affidamento sui finanziamenti IPA<sup>42</sup>, per il periodo oggetto di audit e per quanto riguarda lo Stato di diritto gli auditor della Corte non hanno osservato attività significative di quest'organizzazione internazionale dei paesi dei Balcani occidentali.

## L'impatto dell'IPA I sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata è stato limitato

#### 46

Dal 1995, Transparency International classifica i paesi secondo un indice mondiale di percezione della corruzione<sup>43</sup>: più alta è la posizione in classifica, maggiore è il livello di corruzione percepita. La **figura 5** mostra la classifica dei sei paesi dei Balcani occidentali negli ultimi sei anni, che corrispondevano all'ultima parte del periodo di attuazione dell'IPA I e gli anni successivi.

40 Cfr. nell'**allegato II**, progetti sullo Stato di diritto in Albania (nn. 2, 3, 4, 5, 9 e 10), Bosnia-Erzegovina (nn. 11 e 14), ex Repubblica jugoslava di Macedonia (nn. 21 e 22), Montenegro (n. 23) e Serbia (nn. 25, 26, 27 e 28).

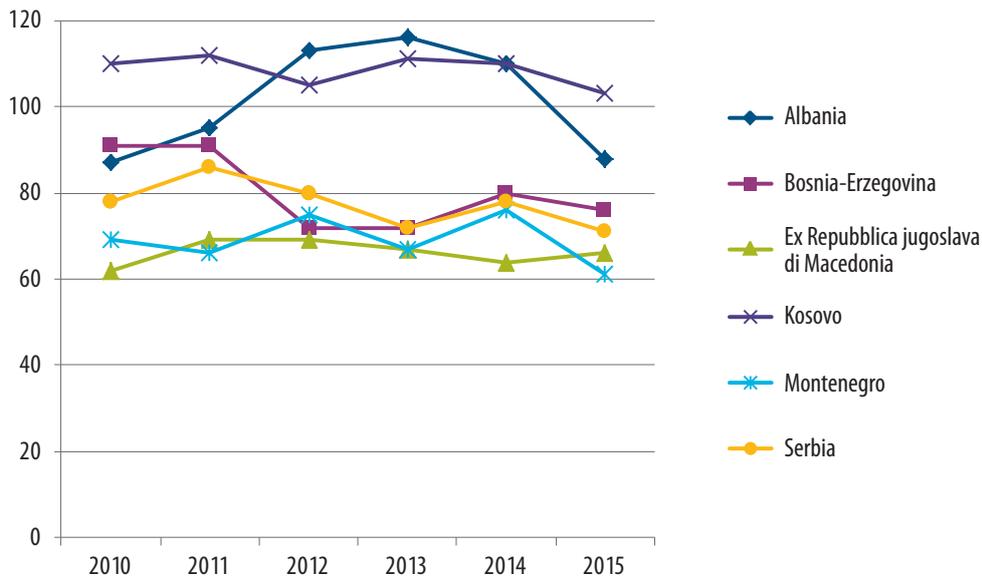
41 CCR, *South East Europe 2020 Strategy*, pagg. 31-33.

42 Per il funzionamento amministrativo e l'attuazione dei progetti, il CCR ricorre ai finanziamenti IPA (14 milioni di euro versati dal 2007 al 2013), dal momento che le quote minime di adesione annuale di 50 000 euro per partecipante al consiglio non coprivano tutti i costi.

43 Transparency International definisce la corruzione come «l'abuso del potere di cui si è investiti finalizzato a un profitto personale» (cfr. <http://www.transparency.org/>). L'indicatore di governance sviluppato dalla Banca mondiale in merito al controllo della corruzione mostra classifiche analoghe per i sei paesi dei Balcani occidentali (cfr. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Figura 5

Indice della percezione della corruzione: classifica dei Balcani occidentali



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'indice della percezione della corruzione di Transparency International (2010-2015).

47

Nel 2015, l'indice di percezione della corruzione collocava l'Albania e il Kosovo rispettivamente all'88° e al 103° posto, mettendo questi paesi alla pari con Egitto ed Etiopia. L'indice classificava gli altri quattro paesi dei Balcani occidentali fra la 60° e l'80° posizione dal 2010 al 2015.

48

Stando alle relazioni annuali sullo stato di avanzamento, alle indagini e a due valutazioni tematiche, la Commissione sapeva che l'ingerenza politica nel lavoro della magistratura era diffusa nei Balcani occidentali, così come lo erano la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata<sup>44</sup> (cfr. riquadro 9). In Serbia e Montenegro, due paesi con cui l'UE aveva aperto i negoziati di adesione<sup>45</sup>, il livello di preparazione alla riforma del sistema giudiziario era però superiore rispetto agli altri quattro paesi.

44 Relazioni sullo stato di avanzamento 2012-2015. Valutazione sul sostegno dell'IPA alla lotta contro la corruzione, agosto 2015. Valutazione sullo Stato di diritto, sulla riforma del sistema giudiziario e sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nei Balcani occidentali, febbraio 2013.

45 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento in Montenegro, pagg. 14, 15, 18 e 19. Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento in Serbia, pagg. 11, 13, 14, 17 e 18.

### L'ingerenza politica, la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata nei Balcani occidentali

#### Albania

Non è stata garantita la piena indipendenza e l'obbligo di rendiconto dei giudici e dei pubblici ministeri. Le lentezze nell'amministrazione della giustizia e il fatto che le sentenze non sempre fossero applicate hanno dato luogo a un numero esiguo di condanne definitive che hanno smantellato efficacemente le organizzazioni criminali<sup>46</sup>.

#### Bosnia-Erzegovina

L'impegno politico non si è tradotto in condanne effettive<sup>47</sup>. In un'indagine del CCR del 2015, ad esempio, il 90 % degli intervistati in Bosnia-Erzegovina non concordava con l'affermazione che il governo stesse combattendo efficacemente la corruzione.

#### Kosovo

In Kosovo, nomine controverse, mandati poco chiari e una considerevole carenza di finanziamenti nazionali hanno pregiudicato le attività delle istituzioni chiave dello Stato di diritto. Le indagini sui casi di corruzione ad alto livello sono state rare e non sono sfociate in condanne definitive. Inoltre, il coinvolgimento dei cittadini kosovari nella criminalità organizzata della regione ha costituito una minaccia per la stabilità interetnica regionale<sup>48</sup>.

46 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento in Albania, pagg. 4 e 51.

47 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento in Bosnia-Erzegovina, pag. 16.

48 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento in Kosovo, pagg. 16 e 18.

## 49

A scopo di monitoraggio, la Commissione ha chiesto a ciascun paese beneficiario di fornire tabelle riepilogative delle indagini, imputazioni e condanne definitive efficaci in casi giudiziari riguardanti corruzione ad alto livello e criminalità organizzata. A seconda del paese, i casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata ivi riportati variavano da alcuni (Serbia) a zero (Kosovo), segno di una mancanza di volontà politica.

## 50

Secondo la Commissione, la mancanza di volontà politica si è spesso riflessa in un'assegnazione di risorse umane e finanziarie insufficiente alle istituzioni pertinenti, limitando l'ambizione e la capacità di assorbimento dell'IPA I. I due esempi riportati nel riquadro 10 mostrano che l'impatto dei progetti IPA I sulla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata è stato solo limitato.

## Riquadro 10

## I risultati dei progetti IPA I nella lotta alla corruzione

**Progetto contro la corruzione – Albania**

Lo scopo del «Progetto contro la corruzione in Albania» era di sostenere il governo albanese nell'attuazione della propria strategia anticorruzione (2007-2013). Non solo esso non è riuscito a conseguire i valori-obiettivo misurabili, ma la sua sostenibilità ha anche risentito del fatto che il coordinatore nazionale anticorruzione non fosse indipendente e che non vi fossero né dotazioni finanziarie né personale adeguati per politiche coordinate a livello nazionale e locale.

**La commissione statale per la prevenzione della corruzione – Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

Questo progetto mirava a rafforzare l'attività del principale organo responsabile della prevenzione della corruzione. Non ha però ovviato al fatto che la commissione statale per la prevenzione della corruzione non fosse in grado di adempiere efficacemente al proprio mandato a causa dell'assenza di un impegno adeguato da parte delle autorità nazionali, di una mancanza di indipendenza dei suoi alti dirigenti e di risorse insufficienti<sup>49</sup>.

49 Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 11/2006 «Il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: scarsi progressi in un contesto difficile», paragrafo 28 e riquadro 3 (<http://eca.europa.eu>). Valutazione sul sostegno dell'IPA alla lotta contro la corruzione, agosto 2015, pagg. 30 e 120.

**La Commissione ha fatto scarso ricorso ai finanziamenti IPA in settori chiave dello Stato di diritto**

## 51

Mezzi di comunicazione liberi e una società civile forte sono fattori fondamentali per sensibilizzare l'opinione pubblica in materia di corruzione e criminalità organizzata<sup>50</sup>; essi spesso spronano le agenzie anticorruzione e le procure all'azione. Queste ultime, a loro volta, contribuiscono direttamente a una comprovata ed efficace attività di investigazione, imputazione e condanna definitiva in casi giudiziari riguardanti corruzione ad alto livello e criminalità organizzata. Nel contesto dello Stato di diritto nei Balcani occidentali, i problemi diffusi relativi all'indipendenza del potere giudiziario e all'efficacia della lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (cfr. paragrafi 46-50), unitamente all'importanza che la Commissione attribuisce ai mezzi di comunicazione, alla società civile, alle agenzie anticorruzione e al ruolo delle procure<sup>51</sup>, erano motivi sufficienti per un sostegno duraturo in questi settori chiave.

50 Transparency International, *Corruption fighters' Tool kit: civil society experiences and emerging strategies*, 2002 ([http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_fighters\\_toolkit\\_civil\\_society\\_experiences\\_and\\_emerging\\_strategi](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategi)).

51 Cfr. ad esempio la comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio «Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2011-2012», COM(2011) 666 def., in particolare pag. 3, 7, 23, 39, 41, 45, 54, 58, 60 e 67.

## 52

Tuttavia, nell'ambito dell'IPA I, la Commissione ha destinato finanziamenti relativamente esigui a favore della libertà dei mezzi di comunicazione e della società civile nei Balcani occidentali (lo 0,5 % delle dotazioni finanziarie totali)<sup>52</sup>. L'Albania, ad esempio, non ha ricevuto dotazioni nazionali per la libertà dei mezzi di comunicazione e la società civile nel contesto della lotta alla corruzione. Analogamente, la Commissione ha destinato fondi modesti alla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (il 2 %) e ai servizi delle procure (l'1 %).

### I progetti di riforma della pubblica amministrazione sono stati in genere sostenibili

## 53

Creare e mantenere la capacità amministrativa è stato particolarmente impegnativo, principalmente a causa della corruzione diffusa e della costante ingerenza politica nell'assunzione di funzionari pubblici e nella gestione delle carriere. Ciò ha comportato un elevato avvicendamento del personale e una penuria di personale qualificato presso le autorità nazionali<sup>53</sup>. In questo contesto, la Commissione è riuscita a trasformare molte realizzazioni di progetto in risultati sostenibili, che avevano ricevuto il sostegno IPA I (come la riforma della funzione pubblica, le dogane, gli appalti pubblici, il controllo finanziario interno nel settore pubblico, l'audit).

## 54

Dei 23 progetti presenti nel campione di audit dei progetti nazionali, 14 erano sostenibili<sup>54</sup>. Quando non lo erano, le cause principali risiedevano in una dotazione insufficiente di risorse finanziarie e umane, in uno scarso coordinamento e, cosa più importante di tutte, nella mancanza della volontà politica del beneficiario di riformare le istituzioni e di assicurare un seguito alla riforma. In taluni casi, prima di autorizzare l'indizione di gare d'appalto, la Commissione avrebbe potuto definire in via preliminare ulteriori condizioni per quanto riguarda la legislazione e il capitolato d'onere dei progetti, ma non l'ha fatto (cfr. riquadro 11).

- 52 Analisi della Corte dei conti europea, dati della Commissione, luglio 2015.
- 53 Meta-valutazione dell'assistenza IPA, settembre 2013, pag. 19. Relazioni sullo stato di avanzamento 2012-2015.
- 54 Cfr. *allegato II*, i progetti sullo Stato di diritto in Albania (nn. 3, 4 e 5), Bosnia-Erzegovina (nn. 6, 7 e 9), ex Repubblica jugoslava di Macedonia (nn. 12 e 14), Montenegro (nn. 17 e 18) e Serbia (nn. 20, 21, 22 e 23).

## L'IPA e la riforma della pubblica amministrazione

### Bosnia-Erzegovina

In Bosnia-Erzegovina i bilanci sono stati adottati in ritardo e il coordinamento e la pianificazione di bilancio sono rimasti insoddisfacenti<sup>55</sup>. Inoltre, a livello statale, gli enti pubblici e il distretto di Brčko avevano bilanci propri e una propria normativa sulla funzione e sull'amministrazione pubblica, che è rimasta frammentaria. Ciò ha ostacolato la sostenibilità di un progetto di coordinamento amministrativo a livello nazionale e di un progetto statistico sulle finanze pubbliche.

55 Nella misurazione di riferimento SIGMA 2015 per la Bosnia-Erzegovina (pagg. 2, 39, 94 e 95) viene descritto questo specifico contesto.

## 55

Per quanto riguarda i programmi regionali (cfr. *allegato III*), il WBIF è stato ideato come uno strumento misto per progetti infrastrutturali nei Balcani occidentali<sup>56</sup>. Tra il 2008 e il 2014, sono stati stipulati contratti di prestito a favore di progetti per 2,8 miliardi di euro, a fronte di 305 milioni di euro di finanziamenti UE<sup>57</sup>. Il WBIF è stato un valido strumento per migliorare il coordinamento dei donatori e fornire assistenza tecnica alle autorità nazionali responsabili delle infrastrutture (ad es. predisposizione delle riserve di progetti, redazione della documentazione relativa al finanziamento dei progetti), rafforzando così la capacità amministrativa del beneficiario. È stato esaminato un tipico esempio di progetto WBIF (cfr.  *riquadro 12*).

56 Il carattere «misto» dello strumento consente di combinare prestiti erogati da istituzioni finanziarie a sovvenzioni e permette alla Commissione di conferire ai fondi IPA un effetto moltiplicatore, attraendo prestiti erogati da dette istituzioni. Cfr. relazione speciale della Corte dei conti europea n. 16/2014 «L'efficacia del combinare le sovvenzioni dei meccanismi d'investimento regionali con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie a sostegno delle politiche esterne dell'UE» (<http://eca.europa.eu>).

57 Relazioni annuali e di controllo del WBIF (<https://www.wbif.eu/Library>).

## Riquadro 12

## Il progetto del gasdotto ionico-adriatico

Questo progetto regionale del valore di 3,5 milioni di euro, finanziato dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, prevedeva la prestazione di assistenza tecnica per uno studio di fattibilità su un gasdotto d'interconnessione fra Albania e Croazia. Il prodotto finale del progetto (una relazione tecnica) è stato completato nei tempi previsti e ha fornito competenze tecniche al ministero albanese dell'Energia e dell'industria. Servirà per il piano generale e per la futura costruzione del gasdotto.

## 56

Amministrata dai sei paesi dei Balcani occidentali, la Scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA) è un'organizzazione internazionale con sede a Danilovgrad, Montenegro. Ha percepito 2,4 milioni di euro a titolo dell'IPA per assistenza tecnica, attrezzature e mobilio, nonché uno stanziamento annuo di 1,2 milioni di euro in finanziamenti IPA a sostegno delle attività operative<sup>58</sup>.

58 In base ai contratti sottoscritti dal 2008 al 2014, Commissione, giugno 2015.

## 57

Sebbene il suo obiettivo fosse di contribuire a un'amministrazione pubblica efficace e professionale nei paesi dei Balcani occidentali, i funzionari pubblici di questi paesi hanno fatto scarso ricorso all'offerta formativa della Scuola regionale della pubblica amministrazione<sup>59</sup>, il che non è proporzionato al volume di fondi IPA e nazionali investiti nella stessa nell'arco di quasi dieci anni<sup>60</sup>. La Commissione ha presentato proposte per migliorare i risultati della ReSPA, anche garantendo il coordinamento tra l'assistenza regionale e nazionale dell'IPA<sup>61</sup>. Sebbene al momento dell'audit fosse già stato dato seguito a tali proposte, era prematuro stabilire se la ReSPA avesse effettivamente migliorato la capacità amministrativa nei Balcani occidentali.

### La Commissione avrebbe potuto adoperarsi perché i beneficiari usassero IPA come strumento di apprendimento

## 58

Secondo la Corte, l'approccio della Commissione a IPA l si limitava fondamentalmente alle strutture IPA specificamente istituite ai fini della gestione dei fondi IPA<sup>62</sup>. La Commissione avrebbe anche potuto adoperarsi attivamente affinché le autorità nazionali applicassero le buone prassi sviluppate in queste strutture IPA come strumento di apprendimento per il rafforzamento di altri settori della pubblica amministrazione al di fuori di dette strutture<sup>63</sup>, sebbene questo non fosse un obiettivo specifico dell'IPA. Tuttavia, poiché così non è stato, il contributo dell'IPA al rafforzamento della capacità amministrativa è rimasto confinato agli organismi strettamente connessi alla riforma della pubblica amministrazione nell'ambito dell'IPA. Il riquadro 13 e il riquadro 14 mostrano due esempi di alto profilo in cui i beneficiari non sono riusciti ad applicare buone prassi che potrebbero aver tratto insegnamento dall'IPA.

- 59 Sulla base dei riscontri trasmessi dalle autorità albanesi alla Corte dei conti europea (giugno 2015), relazione speciale della Corte dei conti europea n. 11/2016, paragrafo 37 (riquadro 1). Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 20/2016 «Il rafforzamento della capacità amministrativa in Montenegro: nonostante i progressi compiuti, sono necessari maggiori risultati in molti ambiti fondamentali», paragrafo 19, (riquadro 2) (<http://eca.europa.eu>).
- 60 Meta-valutazione/valutazione dei programmi multibeneficiari, giugno 2013, pagg. 19, 20, 24 e 25.
- 61 Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 20/2016 «Il rafforzamento della capacità amministrativa in Montenegro: nonostante i progressi compiuti, sono necessari maggiori risultati in molti ambiti fondamentali», paragrafo 20 (<http://eca.europa.eu>).
- 62 Per quanto riguarda il beneficio recato dall'IPA alla pubblica amministrazione più ampia e non solo alle strutture dell'IPA, nelle valutazioni della Commissione è stato raccomandato che le unità di gestione dell'IPA fossero assorbite dalla struttura operativa dei beneficiari, anziché lasciarle procedere come organismi autonomi. Meta-valutazione dell'assistenza IPA, settembre 2013. Questo problema è stato anche sollevato dalla Corte dei conti europea nel 2014 nel contesto della relazione speciale n. 19/2014, paragrafo VI.
- 63 Cfr. relazione speciale della Corte dei conti europea n. 11/2006 «Il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: scarsi progressi in un contesto difficile», paragrafi 55 e 72 (<http://eca.europa.eu>).

## Riquadro 13

### Il progetto «Skopje 2014» – Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

Questo progetto è stato annunciato nel 2010 come un progetto da 80 milioni di euro. Tuttavia, nel 2015, i costi totali sono stati stimati pari a sette volte tale importo, vale a dire a 560 milioni di euro. Questo progetto urbano su larga scala nella capitale prevedeva la costruzione di edifici e monumenti (cfr. **foto 3**) e non ha beneficiato di alcun finanziamento IPA. Non sono state seguite le norme UE in materia di appalti pubblici; la procedura di gara d'appalto è stata caratterizzata da una mancanza di trasparenza (ad esempio, sono stati versati compensi per opere d'arte che non erano state specificate prima della gara) e le presunte irregolarità nelle aggiudicazioni delle gare non erano state sottoposte né a controllo esterno né a indagine<sup>64</sup>.

64 BIRN, *True cost of Skopje 2014 Revealed*, 27 luglio 2015. BIRN, *Accountability questions dog authors of Skopje 2014*, 14 agosto 2015. Relazione del 2014 sullo stato di avanzamento, pag. 25. Valutazione sul sostegno dell'IPA alla lotta contro la corruzione, agosto 2015, pag. 40.

Foto 3

### Elementi del progetto «Skopje 2014»: opere d'arte sul fiume Vardar ed edifici pubblici sul suo argine



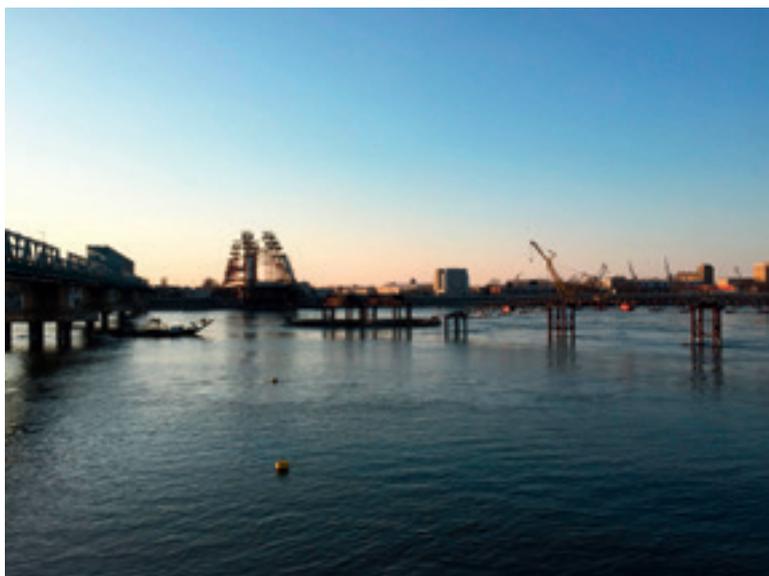
Fonte: Corte dei conti europea.

Riquadro 14

### Il progetto del ponte Žeželj – Serbia

Nella regione autonoma di Vojvodina, in Serbia, l'IPA ha finanziato parte dei costi del progetto del ponte Žeželj. Il nuovo ponte doveva essere completato entro novembre 2013 e sostituire un ponte ferroviario e stradale fortemente congestionato e pericoloso nel centro della città di Novi Sad, una struttura tra l'altro temporanea, realizzata dopo il bombardamento del ponte precedente durante la guerra con il Kosovo. A causa di eccessivi oneri amministrativi e di uno scarso coordinamento (ad esempio, la delega di compiti chiave delle autorità serbe a soggetti esterni, l'incompatibilità delle procedure serbe con le procedure ingegneristiche internazionali, i problemi con la definizione delle tappe precipue dei progetti), si sono accumulati considerevoli ritardi nel 2015 e le autorità serbe non sono riuscite a completare le fasi del progetto non finanziate dall'IPA (**foto 4**).

Foto 4

**Luogo in cui sorgerà il futuro ponte Žeželj per attraversare il Danubio a Novi Sad**

Fonte: Corte dei conti europea.

**Il dialogo politico si è incentrato sulla capacità amministrativa****59**

I successi dell'IPA sono dipesi in gran parte dai progressi compiuti dalle varie strutture per il dialogo sulle politiche, che lo hanno portato avanti a livello intergovernativo o parlamentare misto. Il livello intergovernativo era costituito dal Consiglio e dagli Stati membri dell'UE, dal SEAE, dalla Commissione e dai sei governi dei Balcani occidentali, mentre il livello parlamentare misto dalle pertinenti commissioni parlamentari miste del Parlamento europeo e dei sei parlamenti dei Balcani occidentali. La **tabella 4** riassume le più importanti strutture di dialogo politico cui partecipa la Commissione e che sono pertinenti per il presente audit.

## Le strutture di dialogo cui partecipano la Commissione e i Balcani occidentali

	Dialogo politico	Inizio
Albania	Dialogo ad alto livello sulle priorità di grado principale	12 novembre 2013
Bosnia-Erzegovina	Dialogo ad alto livello sul processo di adesione	27 giugno 2012
	Dialogo strutturato sulla giustizia	6 giugno 2011
Kosovo	Dialogo strutturato sullo Stato di diritto	30 maggio 2012
Ex Repubblica jugoslava di Macedonia	Dialogo ad alto livello sull'adesione	29 marzo 2012
Montenegro	Negoziati di adesione iniziali	29 giugno 2012
Serbia	Negoziati di adesione iniziali	21 gennaio 2014
Tutti i paesi dei Balcani occidentali	Consigli di stabilizzazione e associazione	Più date

Fonte: Corte dei conti europea.

## 60

Queste strutture di dialogo si prefiggevano di promuovere la volontà politica di rafforzare lo Stato di diritto, di incoraggiare la riforma dell'amministrazione e migliorare la gestione delle finanze pubbliche, soprattutto nel periodo 2014-2015. A seconda dello status politico del paese rispetto all'adesione all'UE (potenziale candidato, candidato o candidato con negoziati in corso sui capitoli), le strutture del dialogo politico hanno dato luogo a gruppi di lavoro specializzati.

### Il dialogo politico sullo Stato di diritto ha avuto un impatto limitato

## 61

La Commissione ha istituito efficacemente gruppi di lavoro, in particolare sull'indipendenza della magistratura, sulle carenze delle procure e sulla corruzione nella magistratura e nelle forze di polizia. Inoltre, nel caso di Serbia e Montenegro, con i quali il Consiglio ha approvato l'avvio di negoziati di adesione (cfr. **tabella 4**), il processo di stabilizzazione e associazione, i piani d'azione sui capitoli 23 e 24 e l'IPA hanno dato loro un certo livello di preparazione per la riforma del sistema giudiziario e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

## 62

Nei paesi con i quali non sono stati ancora avviati negoziati di adesione, l'effetto dei gruppi di lavoro UE-Balceni occidentali nel creare la volontà politica di promuovere lo Stato di diritto è stato limitato, come illustra il **riquadro 15**.

## Riquadro 15

### I limiti del dialogo politico sullo Stato di diritto

#### Bosnia-Erzegovina

A causa dei problemi sia politici che istituzionali del paese, il dialogo politico è stato in parte inefficace. Si è osservato qualche passo avanti nella creazione di istituzioni funzionali e sostenibili<sup>65</sup>, mentre nel settore della riforma del sistema giudiziario i progressi sono stati scarsi. La magistratura ha continuato a soffrire di problemi persistenti quanto a indipendenza, ingerenza politica e inefficienza<sup>66</sup>.

#### Kosovo

Sebbene lo Stato di diritto fosse la priorità assoluta in Kosovo<sup>67</sup>, i progressi nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata hanno subito importanti battute d'arresto, come sottolineato da diverse relazioni<sup>68</sup>. Il dialogo politico era risultato ancora inefficace nell'eradicare il senso di impunità presente in questo paese, in particolare a causa della mancanza di indipendenza del potere giudiziario, nonché per effetto dei limitati risultati ottenuti nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata<sup>69</sup>.

65 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento, pagg. 9 e 12.

66 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento, pagg. 12, 15, 16 e 17.

67 MIPD 2011-2013, Kosovo.

68 Nella relazione del 2014 sullo stato di avanzamento 2014 si legge che deve essere prestata particolare attenzione al miglioramento dello Stato di diritto e a intensificare la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.

69 Relazione del 2015 sullo stato di avanzamento, pagg. 12, 15, 16 e 18. Nota di accompagnamento, relazione del 2014 sullo stato di avanzamento.

### Il dialogo politico sulla riforma della pubblica amministrazione ha compiuto progressi

## 63

Il dialogo politico sulla riforma della pubblica amministrazione si è svolto nel quadro degli accordi di stabilizzazione e associazione (ASA). In collaborazione con le amministrazioni pubbliche dei beneficiari nell'intera regione dei Balcani occidentali, la Commissione ha istituito con successo una serie di «gruppi speciali per la riforma della pubblica amministrazione».

### 64

Questi gruppi speciali si sono occupati sistematicamente del quadro strategico per la riforma della pubblica amministrazione, della gestione della funzione pubblica e delle risorse umane, dello sviluppo e del coordinamento delle politiche, dei servizi ai cittadini e alle imprese, dell'obbligo dell'amministrazione pubblica di render conto del proprio operato, nonché della gestione delle finanze pubbliche. Sono stati istituiti nel 2010 nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, nel 2012 in Albania, nel 2013 in Kosovo nel 2014 in Serbia e Montenegro e nel 2015 in Bosnia-Erzegovina.

## 65

Sulla scorta delle conclusioni di precedenti relazioni speciali, di valutazioni della Commissione e di ulteriori attività di audit svolte nel 2015, la Corte si prefiggeva di valutare se la Commissione, attraverso il programma IPA, avesse contribuito al rafforzamento della capacità amministrativa nella regione dei Balcani occidentali. La presente relazione verte sull'IPA I (2007-2013), ma si è tenuto conto anche delle prime fasi dell'IPA II (2014-2020). Il lavoro si è concentrato sui principali settori dello Stato di diritto e della riforma della pubblica amministrazione.

## 66

La Corte ha concluso che l'assistenza di preadesione dell'UE è stata sostanzialmente efficace e che l'IPA I ha in parte rafforzato la capacità amministrativa della regione, malgrado le notevoli carenze intrinseche delle autorità nazionali nei paesi dei Balcani occidentali.

## 67

Per quanto riguarda la gestione della Commissione, gli obiettivi dell'IPA I non erano sempre specifici e misurabili. Programmi e progetti erano basati sui bisogni, ma alcune valutazioni dei beneficiari nel settore dello Stato di diritto presentavano profonde carenze (paragrafi 16-23).

## 68

In alcuni paesi, l'assorbimento dei finanziamenti IPA I è stato ostacolato da una scarsa capacità amministrativa e, nel caso dell'attuazione decentrata, dai rigorosi requisiti legati alla gestione dei fondi UE (paragrafi 24-26).

### **Raccomandazione 1** **Obiettivi. Gestione indiretta**

---

Nell'ambito dell'IPA II, la Commissione dovrebbe fissare obiettivi specifici in base a un elenco ordinato di priorità e di obiettivi misurabili.

Al fine di semplificare i requisiti di gestione, qualora la Commissione identifichi casi di scarsa capacità amministrativa, dovrebbe applicare in modo selettivo la gestione indiretta, tenendo conto del volume dei fondi interessati, nonché della complessità e della sensibilità politica dei progetti da decentrare.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 69

Nell'ambito dell'IPA I, la Commissione non ha applicato sistematicamente condizioni rigorose né le ha tenute sotto osservazione. Malgrado qualche carenza emersa nelle relazioni sul monitoraggio orientato ai risultati, la Commissione ha svolto efficacemente il monitoraggio sull'attuazione dei progetti IPA. Ha anche assicurato con una certa efficacia un seguito alle conclusioni e alle raccomandazioni delle valutazioni sull'IPA. Infine, nonostante le evidenti lacune dei beneficiari, è riuscita a sostenere in modo efficace il coordinamento dei donatori (paragrafi 27-37).

### Raccomandazione 2 Condizioni. Monitoraggio. Valutazione

---

La Commissione dovrebbe applicare condizioni pertinenti a livello di settore, di programma e di progetto e tenerle sotto osservazione. Potrebbe, ad esempio, applicare ove opportuno una riduzione netta delle future dotazioni IPA, sospendere i pagamenti, annullare i progetti non ancora appaltati e monitorare sistematicamente la conformità dei progetti alle condizioni prestabilite. La Commissione dovrebbe monitorare sistematicamente i programmi e progetti sensibili ed effettuare valutazioni esterne degli interventi nei settori prioritari per i Balcani occidentali.

### 70

Per quanto riguarda la capacità amministrativa nei Balcani occidentali, in genere l'IPA ha prodotto le realizzazioni previste a contratto e il suo sostegno allo Stato di diritto e alla riforma della pubblica amministrazione è stato in parte sostenibile (paragrafi 42-57).

### 71

Nel caso dei progetti sullo Stato di diritto, la Commissione non ha applicato la condizionalità in misura sufficiente e il finanziamento IPA I è stato relativamente modesto in settori chiave dello Stato di diritto, quali la libertà dei mezzi di comunicazione, il ruolo delle procure e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. La sostenibilità dei progetti ha risentito anche della scarsa volontà politica dei beneficiari di riformare le istituzioni, di risorse finanziarie e umane inadeguate, nonché di un coordinamento insoddisfacente (paragrafi 43-52).

### 72

In materia di riforma della pubblica amministrazione, la Commissione è riuscita a trasformare numerose realizzazioni di progetto in risultati sostenibili. Avrebbe potuto promuovere maggiormente presso i beneficiari il ricorso all'IPA come strumento di apprendimento negli altri comparti della pubblica amministrazione, sebbene ciò non rientrasse esplicitamente negli obiettivi IPA (paragrafi 53-58).

## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 3 Casistica. Risorse

---

Nel contesto del dialogo politico e nell'ambito dell'IPA I e II, la Commissione dovrebbe far sì che i paesi beneficiari assumano un maggiore impegno politico in modo da sviluppare una casistica convincente di indagini, imputazioni e condanne definitive efficaci in casi di corruzione ad alto livello e di criminalità organizzata. A tal fine, dovrebbe imporre a ciascuno dei beneficiari di accrescere ulteriormente la propria casistica. Ciò dovrebbe avvenire nel quadro del dialogo politico, nonché riflettersi nelle future dotazioni IPA nazionali e nelle altre potenziali fonti di finanziamento UE.

Inoltre, in presenza di impegno politico e di una migliore capacità di assorbimento, la Commissione dovrebbe assegnare le risorse in modo più mirato nei settori chiave dello Stato di diritto in cui la Corte ha riscontrato una significativa necessità di sostegno: la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata (prestando particolare attenzione al ruolo delle procure) e la libertà dei mezzi di comunicazione.

### 73

È di primaria importanza migliorare la cooperazione regionale e rafforzare la capacità amministrativa della regione nel suo insieme e la Commissione ha incoraggiato i beneficiari in tal senso, in particolare mediante il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (paragrafi 19, 39 e 55).

### 74

Tuttavia, durante il periodo sottoposto ad audit, il Consiglio di cooperazione regionale non ha avuto un impatto significativo sul terreno. Per quanto riguarda la Scuola regionale della pubblica amministrazione, era prematuro stabilire se avesse migliorato la capacità amministrativa nei Balcani occidentali (paragrafi 39, 45 e 57).

### Raccomandazione 4 Cooperazione regionale

---

Nell'ambito dell'IPA I e II, la Commissione dovrebbe sostenere la cooperazione regionale. In particolare, dovrebbe garantire che i suoi contributi finanziari al CCR e alla ReSPA producano risultati misurabili e sostenibili sul terreno.

### 75

In alcuni casi, il dialogo politico nei Balcani occidentali ha avuto un impatto limitato sullo Stato di diritto, pur avendo comunque consentito progressi sul fronte della riforma della pubblica amministrazione (paragrafi 59-64).

#### Raccomandazione 5 Dialogo politico

---

La Commissione dovrebbe utilizzare il dialogo politico per sostenere il conseguimento di risultati in materia di Stato di diritto e riforma della pubblica amministrazione nell'ambito dell'IPA.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 12 luglio 2016.

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Eventi principali per comprendere le relazioni UE-Balcani occidentali

<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° giugno – Il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira afferma che tutti i paesi coinvolti in un processo ASA sono potenziali candidati all'adesione all'UE.</li> </ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° aprile – Viene arrestato l'ex presidente jugoslavo Slobodan Milosevic, ricercato per crimini di guerra, abuso di potere e corruzione.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>13 agosto – L'accordo quadro di Ohrid sigilla la pace tra il governo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la comunità di etnia albanese del paese.</li> </ul>
<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>20 giugno – Il Consiglio europeo di Salonicco conferma la prospettiva dell'Unione europea per i Balcani occidentali.</li> </ul>
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 marzo – L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia presenta domanda di adesione all'UE.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° aprile – Entra in vigore l'ASA con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.</li> </ul>
<b>2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° aprile – L'ASA con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia entra in vigore.</li> </ul>
<b>2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 giugno – Dopo un referendum dall'esito positivo, il Montenegro si dichiara indipendente.</li> </ul>
<b>2007</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° gennaio – Entra in vigore l'IPA I.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 febbraio – Nella causa Bosnia-Erzegovina contro Serbia e Montenegro, la Corte internazionale di giustizia (CIG) stabilisce in una sentenza che il massacro di Srebrenica è stato un atto di genocidio, assolvendo però la parte convenuta dalla responsabilità del massacro.</li> </ul>
<b>2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>17 febbraio – Il Kosovo si dichiara indipendente.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>11 luglio – Alla conferenza dei donatori per il Kosovo, la Commissione e gli Stati membri dell'UE promettono quasi 800 milioni di euro per sostenere il Kosovo in particolare.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>15 dicembre – Il Montenegro presenta domanda di adesione all'UE.</li> </ul>
<b>2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° aprile – Entra in vigore l'ASA con l'Albania.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>24 aprile – L'Albania chiede di aderire all'UE.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 dicembre – La Serbia fa domanda di adesione all'UE.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 dicembre – La CEDU condanna la Bosnia-Erzegovina per la violazione dei diritti democratici dei cittadini delle comunità non maggioritarie.</li> </ul>
<b>2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° maggio – Entra in vigore l'ASA con il Montenegro.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 luglio – La CIG emana un parere consultivo secondo il quale la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo non ha violato alcuna norma applicabile di diritto internazionale.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>17 dicembre – Il Consiglio conferma il Montenegro come paese candidato.</li> </ul>
<b>2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 maggio e 20 luglio – Vengono arrestati noti criminali di guerra serbi, ricercati dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.</li> </ul>

<b>2012</b>	o 1° marzo – Il Consiglio europeo conferma la Serbia come paese candidato.
	o 29 giugno – Iniziano ufficialmente i negoziati di adesione del Montenegro.
<b>2013</b>	o 19 aprile – I primi ministri di Kosovo e Serbia firmano l'accordo di Bruxelles, che normalizza i rapporti fra i due paesi.
	o 1° settembre – Entra in vigore l'ASA con la Serbia.
<b>2014</b>	o 1° gennaio – Entra in vigore l'IPA II.
	o 21 gennaio – Iniziano ufficialmente i negoziati di adesione della Serbia.
	o 27 giugno – Il Consiglio conferma l'Albania come paese candidato.
	o 15 luglio – Il presidente entrante della Commissione dichiara che non vi saranno nuove adesioni prima del 2020.
	o 28 agosto – Vertice dei Balcani occidentali a Berlino.
<b>2015</b>	o 1° aprile – Entra in vigore l'ASA con l'Albania.
	o 20 agosto – Vertice dei Balcani occidentali a Vienna.
<b>2016</b>	o 15 febbraio – La Bosnia-Erzegovina presenta domanda di adesione all'UE.
	o 30 marzo – Vertice dei Balcani occidentali a Durrës, Albania.
	o 1° aprile – Entra in vigore l'ASA con il Kosovo.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

Campione di audit selezionato tra i progetti nazionali IPA I

N.	Beneficiario	Progetto	IPA Anno della decisione	Importo (euro)
<b>Stato di diritto</b>				
1	Albania	Missione di assistenza della Comunità europea alla polizia albanese (Pameca III)	2007	6 768 790
2		Progetto contro la corruzione in Albania (PACA)	2008	2 000 000
3		Sostegno a strutture contro il riciclaggio di denaro e a strutture per indagini sulla criminalità finanziaria	2009	1 500 000
4		Strumento per la società civile – Iniziative civiche e potenziamento delle capacità	2009	1 500 000
5		Sostegno alla protezione dei testimoni	2009	554 199
6		Missione di assistenza della Comunità europea alla polizia albanese (Pameca IV)	2009	1 000 000
7		EURALIUS III: assistenza tecnica al sistema giudiziario	2009	2 300 000
8		Costruzione di un nuovo carcere a Fier	2010	9 654 814
9		Sistema di gestione dei casi per l'ufficio del procuratore generale albanese	2010	990 396
10		Costruzione del Palazzo di Giustizia a Tirana	2012	0
11	Bosnia-Erzegovina	Formazione congiunta dell'Unità di informazione finanziaria SIPA e dell'Unità di investigazione penale, delle procure, delle agenzie di regolamentazione finanziaria e delle istituzioni finanziarie	2007	392 973
12		Finanziamento della sezione dei crimini di guerra (Tribunale di Stato)	2008	2 999 599
13		Assistenza alla direzione per il coordinamento dei corpi di polizia	2008	1 200 000
14		Rafforzamento delle capacità istituzionali per prevenire e combattere la corruzione	2009	488 048
15		Osservatorio sul giornalismo responsabile: anticorruzione e mezzi di comunicazione	2009	102 923
16		Costruzione di un carcere di Stato di massima sicurezza a Sarajevo – Fase II	2010	5 150 000
17		Consiglio supremo della magistratura	2010	1 000 000
18		Assistenza per il gemellaggio alla direzione per il coordinamento dei corpi di polizia	2008	1 200 000
19		Sostegno alle istituzioni preposte all'applicazione della legge	2010	6 999 999
20		Rafforzamento della capacità dei parlamenti nel contesto dell'adesione all'UE	2012	3 499 966
21	Ex Repubblica jugoslava di Macedonia	Sostegno alla stesura dei documenti strategici di follow-up e dei corrispondenti piani d'azione per la prevenzione e la repressione della corruzione e del conflitto di interessi	2008	165 968
22		Scambio delle migliori prassi UE nel campo del monitoraggio anticorruzione a livello locale	2009	138 500

N.	Beneficiario	Progetto	IPA Anno della decisione	Importo (euro)
<b>Stato di diritto</b>				
23	Montenegro	Sostegno all'attuazione della strategia e del piano d'azione anticorruzione	2012	700 000
24		Corruzione nelle amministrazioni locali: tolleranza zero!	2012	190 308
25	Serbia	Riforma della polizia: affari interni	2007	1 000 000
26		Miglioramento dell'efficienza e trasparenza del sistema giudiziario (tribunali)	2007	2 643 064
27		Lotta alla corruzione	2008	2 147 000
28		Maggiore trasparenza ed efficienza (procure e sistema penale)	2008	1 891 517
29		Sostegno alla società civile (I e II)	2007 2008	1 983 458
<b>TOTALE:</b>				<b>60 161 522</b>
<b>Riforma della pubblica amministrazione</b>				
1	Albania	Sostegno al Dipartimento della pubblica amministrazione albanese (DOPA)	2008	958 892
2		Sostegno ai sistemi degli appalti pubblici, delle concessioni e delle aste pubbliche albanesi	2008	899 076
3		Rafforzamento del Parlamento albanese	2010	1 454 147
4		Sostegno alle autorità doganali albanesi	2011	1 424 496
5		Amministrazione		
		Attuazione di un sistema moderno di gestione e controllo delle finanze e dell'ispezione delle finanze pubbliche	2012	2 500 000
6	Bosnia-Erzegovina	Potenziamento delle capacità dell'ufficio del coordinatore per la riforma della pubblica amministrazione	2007	1 824 961
7		Sviluppo e attuazione di una strategia di controllo finanziario interno nel settore pubblico a livello nazionale	2007	1 105 904
8		Potenziamento delle capacità in materia di statistiche sulle amministrazioni pubbliche e sulle finanze pubbliche	2009	1 603 790
9		Programmi di studio a favore della trasparenza e del rispetto dell'obbligo di rendere conto del proprio operato	2010	445 253
10		Sostegno al coordinamento e all'attuazione della riforma della pubblica amministrazione	2011	476 450

N.	Beneficiario	Progetto	IPA Anno della decisione	Importo (euro)
<b>Riforma della pubblica amministrazione</b>				
11	Ex Repubblica jugoslava di Macedonia	Assistenza tecnica per la formazione sull'IPA e meccanismo di sostegno	2007	856 280
12		Rafforzamento della capacità delle istituzioni di gestire e attuare programmi operativi	2008	1 599 710
13		Sostegno al sistema degli appalti pubblici	2008	986 442
14		Assistenza tecnica al ministero della Società dell'informazione e dell'amministrazione e rafforzamento dell'attuazione del sistema nazionale per il coordinamento della formazione	2009	1 095 000
15	Montenegro	Ulteriore sviluppo e rafforzamento del sistema degli appalti pubblici	2009	1 080 017
16		Rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo per l'assistenza finanziaria UE	2009 2010 2013	2 000 000
17		Rafforzamento dell'istituzione superiore di controllo	2014	751 068
18		Verifica del controllo di qualità presso l'istituzione superiore di controllo	2014	250 000
19		Rafforzamento della gestione dei fondi UE e procedure amministrative generali	2014	1 261 500
20	Serbia	Programma di sostegno municipale	2007	22 501 150
21		Sostegno all'Ufficio degli appalti pubblici	2007	116 650
22		Sostegno allo sviluppo del controllo finanziario interno del settore pubblico	2008	2 000 000
23		Armonizzazione della divisione di contrasto doganale con le norme, l'organizzazione e la metodologia operativa delle agenzie di contrasto dell'EU	2008	1 399 641
<b>TOTALE:</b>				<b>48 590 427</b>

Fonte: Corte dei conti europea sulla base di dati della Commissione europea, 30 giugno 2015.

**Campione di audit selezionato tra i progetti regionali IPA I**

N.	Programma multibeneficiari nei Balcani occidentali	IPA - Anni della decisione	Importo del contratto (euro)
1	Consiglio di cooperazione regionale (CCR)	2008-2013	18 641 100
2	Quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF)	2008-2014	305 000 000
3	Scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA)	2010-2013	5 900 000
<b>TOTALE:</b>			<b>329 541 100</b>

Fonte: Corte dei conti europea sulla base di dati della Commissione europea, 30 giugno 2015. Gli importi dei contratti rappresentano gli importi complessivi dei contratti relativi a tutti i progetti di questi programmi.

## Sintesi

### VIII

La Commissione osserva che la condizionalità è stata applicata, laddove opportuno e al livello appropriato, per ottenere la massima incidenza possibile degli obiettivi della politica di allargamento, in contesti politici spesso difficili.

Per quanto riguarda i livelli di finanziamento, la Commissione osserva che i finanziamenti elargiti nei settori pertinenti erano appropriati, considerando l'importo relativamente limitato degli investimenti su larga scala richiesti e i limiti imposti dall'attuale capacità di assorbimento. La libertà dei mezzi di comunicazione, la società civile e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata richiedono prima di tutto la consulenza di esperti tramite l'assistenza tecnica, che è stata fornita tramite l'IPA, e non investimenti su larga scala.

### X

La Commissione sottolinea che il Consiglio di cooperazione regionale è stato istituito dai paesi della regione innanzitutto come forum per incontrarsi e discutere sulle sfide comuni, e tale obiettivo è stato conseguito.

## Introduzione

### 09

La Commissione sottolinea che l'allargamento è un processo rigoroso ma equo, basato su criteri stabiliti e su insegnamenti tratti dalle esperienze passate. Ogni paese è valutato in base ai suoi propri meriti. Le sfide che devono affrontare gli attuali paesi dell'allargamento sono tali che nessuno di essi sarà pronto ad aderire all'UE durante il mandato dell'attuale Commissione, che giungerà a scadenza verso la fine del 2019. Il Consiglio del dicembre 2015 ha affermato che l'allargamento rimane una politica cruciale dell'UE e ha ribadito l'impegno inequivocabile dell'Unione a favore della prospettiva europea dei Balcani occidentali.

## Osservazioni

### 23

La Commissione osserva che *tutti* i paesi dispongono di strategie nel settore dello Stato di diritto. Tuttavia, probabilmente non tutti hanno una strategia completa e aggiornata nel settore della giustizia.

### **Riquadro 4 – La gestione decentrata nell'ambito dell'IPA I: esperienza maturata Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

La Commissione sottolinea che per attenuare il rischio di ulteriori perdite di progetti, la procedura di revisione dei documenti di appalto è stata migliorata ed è più selettiva nel decentramento dei fondi nell'ambito dell'IPA II. Inoltre la Commissione controlla attentamente le programmazioni degli appalti elaborate dalle autorità nazionali e fornisce consulenze sulla definizione dell'ordine di priorità per i progetti. Sta inoltre sorvegliando la messa in opera del piano d'azione per il sistema di attuazione decentrata preparato dalle autorità nazionali per risolvere eventuali problemi connessi con l'attuazione di IPA.

### **Riquadro 4 – La gestione decentrata nell'ambito dell'IPA I: esperienza maturata**

#### **Serbia**

L'obiettivo del sistema di attuazione decentrata (DIS) nell'ambito dell'IPA I era la gestione dei fondi IPA da parte delle autorità nazionali.

Il processo di accreditamento non comportava quindi la valutazione completa della gestione delle finanze pubbliche a livello del paese, che è stata inserita solo nel quadro giuridico dell'IPA II.

Occorre tener presente che nel caso della Serbia la Commissione ha continuato a sorvegliare le strutture del DIS seguendo le questioni in sospeso e adottando le necessarie misure correttive. Nel 2015, ad esempio, a causa di persistenti carenze in una delle strutture chiave (autorità di audit) la Commissione ha deciso di sospendere l'attribuzione, poiché il sistema non garantiva un uso adeguato dei fondi dell'UE.

#### **28**

La Commissione osserva che la condizionalità è stata applicata, laddove opportuno e al livello appropriato, per ottenere la massima incidenza possibile degli obiettivi della politica di allargamento, in contesti politici spesso difficili.

### **Riquadro 6 – Durante l'IPA I non è stata applicata una condizionalità rigorosa**

#### **Serbia**

Fin dalla programmazione dell'IPA 2012 le condizionalità sono usate in maniera mirata: sono chiaramente definite nelle schede di settore/progetto in modo misurabile e sono attuate durante l'esecuzione, per garantire che siano finanziati solo progetti (azioni) maturi. Numerosi progetti sono stati posposti nella programmazione, laddove mancavano precondizioni essenziali.

#### **36**

La Commissione concorda in parte. Come politica generale, la Commissione segue sistematicamente tutte le valutazioni, in particolare tramite una tabella dettagliata delle raccomandazioni e delle azioni di follow up. La Commissione osserva inoltre che il monitoraggio orientato ai risultati (MOR) è basato su questioni generiche che possono valere per tutti i paesi e/o settori. Tuttavia si può ricorrere a esperti dotati di un'esperienza mirata in materia per ottenere una visione più equilibrata.

#### **37**

La Commissione sottolinea che è attualmente in corso una valutazione strategica generale della riforma della pubblica amministrazione.

### **Riquadro 7 – Il coordinamento regionale dei donatori nei Balcani occidentali**

#### **CCR**

La Commissione ricorda che il CCR ha organizzato varie discussioni di settore a livello regionale, compresa una riunione specifica di coordinamento dei donatori. Tali iniziative hanno contribuito a conferire una prospettiva regionale all'assistenza dei donatori.

Il CCR ha istituito una banca dati dei donatori (SEEDAD), di cui è stata completata nel dicembre 2015 una versione beta; la banca dati è stata presentata alla comunità dei donatori in occasione della riunione di coordinamento dei donatori del marzo 2016. (<http://www.rcc.int/seedad/>)

### 40

Malgrado alcune carenze nel processo di coordinamento dei donatori da parte delle autorità nazionali, grazie al sostegno fornito dalla Commissione e dalle delegazioni dell'UE ciò non ha inciso sull'attuale esecuzione dell'assistenza finanziaria dell'IPA.

### Riquadro 8 – Coordinamento inefficace dei donatori a livello dei beneficiari

#### Kosovo

La Commissione concorda con l'osservazione secondo cui «alla fine del 2011 non erano operativi efficaci meccanismi di coordinamento dei donatori», anche se occorre tener presente che da allora sono stati compiuti progressi ed è stato redatto, con la consulenza dei donatori, un nuovo regolamento migliorato sul coordinamento dei donatori, adottato nel giugno 2015. L'Ufficio dell'UE ha inoltre fornito sostegno alle autorità nazionali.

### 43

La Commissione osserva che nel delicato settore dello Stato di diritto è essenziale un impegno politico pieno e costante fino all'inizio del progetto, durante lo stesso e al di là del suo termine, se si vogliono ottenere risultati durevoli.

### 44

La Commissione fa notare che, tramite il dialogo politico, ha sistematicamente incoraggiato il sostegno politico dei beneficiari a favore delle riforme nel settore dello Stato di diritto. Tale dialogo, pur non riguardando direttamente questioni connesse al progetto, ha conseguenze dirette sull'obiettivo di garantire che le condizioni politiche siano rispettate o affrontate.

La Commissione sottolinea inoltre la particolare difficoltà che porrebbe l'imposizione di condizionalità rigorose senza riduzioni eccessive del sostegno finanziario nel settore dello Stato di diritto. Ciò richiede un accurato equilibrio da raggiungere tramite il dialogo politico, la programmazione e l'esecuzione dei progetti.

### 45

La Commissione sottolinea che il CCR ha istituito un gruppo di lavoro sulla giustizia insieme ai ministri della Giustizia dei Balcani occidentali, che ha adottato un piano d'azione regionale sulla giustizia. Essi hanno istituito due reti regionali (istituti di formazione giudiziaria e associazioni di mediatori) per lavorare all'esecuzione del piano d'azione. Il CCR ha inoltre coinvolto l'Istituto europeo di amministrazione pubblica, la rete europea di formazione giudiziaria e il Consiglio d'Europa nella preparazione di seminari e materiali per giudici e procuratori.

### 49

La Commissione sottolinea che l'elaborazione di casistiche richiede un impegno politico continuato da parte delle autorità per un lungo periodo di tempo.

Nel caso del Kosovo, la Commissione rinvia alla sua recente relazione sui progressi compiuti dal Kosovo nella realizzazione delle condizioni previste dalla tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti, che tratta anche dell'elaborazione di una casistica in materia di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata (COM(2016) 276 final).

### Riquadro 10 – I risultati dei progetti IPA I nella lotta alla corruzione

#### Progetto contro la corruzione – Albania

La Commissione è parzialmente in disaccordo. Il progetto di per sé non ha conseguito obiettivi quali la riduzione dei livelli percepiti di corruzione o l'aumento della confisca di beni, che richiedono un'azione più a lungo termine. Tuttavia, altri importanti obiettivi del progetto sono stati conseguiti e hanno esercitato un effetto positivo sulla lotta contro la corruzione in Albania. La recente valutazione tematica sul sostegno dell'IPA nella lotta alla corruzione ha concluso che il progetto ha contribuito a prevenire la corruzione nel settore dell'istruzione e ha valutato positivamente il suo contributo all'attuazione delle raccomandazioni del Greco e Moneyval.

#### 52

La Commissione sottolinea che ha sostenuto costantemente le organizzazioni della società civile tramite l'assistenza dell'IPA in tutti i settori, compresi la democrazia e lo Stato di diritto, anche mediante programmi destinati a più paesi. È fondamentale che tale sostegno tenga conto della capacità di assorbimento della società civile.

Per quanto riguarda i livelli di finanziamento negli altri settori citati, la Commissione osserva che i finanziamenti elargiti nei settori pertinenti erano appropriati, considerando l'importo relativamente limitato degli investimenti su larga scala richiesti e i limiti imposti dall'attuale capacità di assorbimento. Questi settori richiedono innanzitutto la consulenza di esperti tramite assistenza tecnica, che è stata fornita dall'IPA, e non investimenti su larga scala, oltre che un forte impegno politico.

#### 58

La Commissione fa notare che le strutture a cui si riferisce la Corte, «specificamente istituite ai fini della gestione dei fondi IPA», riguardano prima di tutto la gestione decentrata e pertanto esistono soltanto in alcuni paesi. Sottolinea inoltre che è importante incoraggiare le autorità nazionali, laddove possibile, a fare buon uso delle migliori prassi di tali strutture.

La Commissione sottolinea che la promozione della buona gestione delle finanze pubbliche non è limitata all'uso dell'IPA I. La nuova strategia di allargamento valida dall'ottobre 2013, secondo cui occorre dare priorità alle questioni fondamentali, dedica particolare attenzione a tutte le forme di governance economica, compresa una gestione delle finanze pubbliche e degli appalti pubblici in linea con le norme dell'UE. Questo aspetto è attentamente sorvegliato tramite le strutture appropriate.

### Riquadro 14 – Il progetto del ponte Žeželj – Serbia

La maggior parte dei ritardi è stata attribuita all'appaltatore. Recentemente questo tipo di difficoltà è stato affrontato migliorando i collegamenti tra gli obiettivi politici e la programmazione.

#### 61

La Commissione sottolinea che il dialogo politico può solo *incoraggiare* la riforma, ma la responsabilità del processo di riforma spetta alle autorità nazionali.

### **Riquadro 15 – I limiti del dialogo politico sullo Stato di diritto**

#### **Risposta comune della Commissione ai punti su «Bosnia-Erzegovina» e «Kosovo»**

La Commissione osserva che il dialogo politico con i paesi dei Balcani occidentali è stato svolto in modo efficace e orientato ai risultati e ha conseguito progressi, come emerge dai «pacchetti allargamento» annuali e dalle relazioni annuali sui progressi compiuti. Tuttavia, data la complessità delle riforme valutate in questo audit, il processo richiede tempo, specialmente perché la Commissione si concentra sulla qualità prima che sulla velocità. Inoltre, la rapidità delle riforme nei paesi in questione dipende dalle autorità nazionali.

## **Conclusioni e raccomandazioni**

### **Raccomandazione 1 – Obiettivi. Gestione indiretta**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

### **Raccomandazione 2 – Condizioni. Monitoraggio. Valutazione**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

#### **71**

La Commissione osserva che la condizionalità è stata applicata, laddove opportuno e al livello appropriato, per ottenere la massima incidenza possibile degli obiettivi della politica di allargamento, in contesti politici spesso difficili.

Per quanto riguarda i livelli di finanziamento, la Commissione osserva che i finanziamenti elargiti nei settori pertinenti erano appropriati, considerando l'importo relativamente limitato degli investimenti su larga scala richiesti e i limiti imposti dall'attuale capacità di assorbimento. La libertà dei mezzi di comunicazione, la società civile e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata richiedono prima di tutto la consulenza di esperti tramite l'assistenza tecnica, che è stata fornita tramite l'IPA, e non investimenti su larga scala.

### **Raccomandazione 3 – Casistica. Risorse**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

#### **74**

La Commissione sottolinea che il Consiglio di cooperazione regionale è stato istituito dai paesi della regione innanzitutto come forum per incontrarsi e discutere sulle sfide comuni, e tale obiettivo è stato conseguito.

### **Raccomandazione 4 – Cooperazione regionale**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

### 75

La Commissione osserva che, se il dialogo politico ha avuto un'incidenza limitata sullo Stato di diritto, ciò è dovuto innanzitutto alla mancanza di impegno politico da parte delle autorità nazionali.

### Raccomandazione 5 – Dialogo politico

La Commissione accoglie la raccomandazione.



## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### Publicazioni gratuite:

- una sola copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_it.htm](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](http://europa.eu/europedirect/index_it.htm)),  
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (\*).

(\*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

### Publicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	10.3.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	6.6.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	12.7.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	31.8.2016

La politica di allargamento dell'Unione europea (UE) nei Balcani occidentali interessa sei paesi europei storicamente colpiti da gravi conflitti etnici, politici ed economici, che aspirano ad aderire all'UE. La Corte ha valutato se la gestione dell'IPA effettuata dalla Commissione nei Balcani occidentali nelle aree chiave dello Stato di diritto e della pubblica amministrazione sia stata efficace e se abbia effettivamente rafforzato la capacità amministrativa nella regione. Inoltre, la Corte ha esaminato i risultati del dialogo politico nei Balcani occidentali per quanto riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni