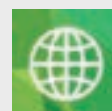


Relazione speciale

**L'assistenza preadesione
dell'UE alla Serbia**CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: 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, 2014

ISBN 978-92-9207-037-3
doi:10.2865/62410

© Unione europea, 2014
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia

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

Paragrafi

Acronimi

I-VII **Sintesi**

1-6 **Introduzione**

1-4 **Contesto**

5-6 **L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia**

7-8 **Estensione e approccio dell'audit**

9-71 **Osservazioni**

9-48 **Parte prima – Gestione, da parte della Commissione, dei progetti IPA**

9-22 **Le decisioni in materia di finanziamenti derivavano da strategie pertinenti**

23-38 **La Commissione ha iniziato a rimediare a debolezze nella concezione dei progetti che sono state concause di ritardi nell'attuazione**

39-48 **I progetti IPA hanno generalmente prodotto le realizzazioni previste, ma i risultati al di là delle realizzazioni potrebbero non essere sostenibili**

49-71 **Parte seconda – La gestione, da parte della Commissione, dell'assistenza non finanziaria a sostegno della governance**

49-63 **La Commissione ha affrontato in modo esauriente le questioni di governance nel suo dialogo con la Serbia, con un impatto sempre più positivo**

64-71 **Nell'approvare il sistema posto in essere dalla Serbia per gestire i fondi dell'UE, la Commissione non ha tenuto pienamente conto della gestione delle finanze pubbliche della Serbia**

72-81 **Conclusioni e raccomandazioni**

72-79 **Conclusioni**

80-81 **Raccomandazioni**

Allegato I — Elenco dei progetti IPA controllati

Allegato II — Elenco dei progetti IPA esaminati per l'analisi della governance e della lotta contro la corruzione come questioni trasversali

Risposte della Commissione

AI: Accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali

ASA: Accordo di stabilizzazione e di associazione

EPD: Dialogo permanente rafforzato

GFP: Gestione delle finanze pubbliche

IPA: Strumento di assistenza preadesione

MIPD: Documenti indicativi di programmazione pluriennale

MOR: Monitoraggio orientato ai risultati

NAD: Documento di valutazione dei bisogni

NIPAC: Coordinatore nazionale IPA

OSC: Organizzazione della società civile

PE: Parlamento europeo

PEFA: Spese pubbliche e responsabilità finanziaria

PMI: Piccole e medie imprese

PSA: Processo di stabilizzazione e di associazione

QFIP: Quadro finanziario indicativo pluriennale

RPA: Riforma della pubblica amministrazione

SAD: Sistema di attuazione decentrata

SEIO: Ufficio per l'integrazione europea della Repubblica di Serbia

SIGMA: Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione

I

A partire dal 2007, il sostegno finanziario fornito dall'UE alla Serbia tramite lo strumento di assistenza preadesione (IPA) è ammontato a circa 170 milioni di euro l'anno. Il sostegno alla governance, identificato dalla Commissione come il settore in cui la Serbia incontra maggiori difficoltà, ha ricevuto un quarto dei finanziamenti IPA. L'UE integra i finanziamenti IPA con alcuni strumenti di carattere non finanziario, al fine di aiutare la Serbia a prepararsi all'adesione all'UE.

II

L'obiettivo dell'audit era valutare se la Commissione stesse gestendo in modo efficace lo strumento di assistenza preadesione alla Serbia, e più in dettaglio, il sostegno al settore chiave della governance. L'audit ha riguardato il periodo 2007-2013, cercando di rispondere ai due quesiti seguenti:

- a) La Commissione ha gestito efficacemente i progetti IPA?
- b) Nel suo sostegno alla governance, la Commissione ha gestito l'assistenza non finanziaria in modo efficace?

III

Ai fini dell'audit, sono stati esaminati il processo di programmazione IPA e 15 progetti finanziati dall'IPA nell'ambito dei programmi annuali IPA per la Serbia del 2007, 2008 e 2009, con un'attenzione particolare ai risultati dei progetti. L'assistenza non finanziaria oggetto dell'audit della Corte comprendeva il dialogo UE-Serbia in materia di governance e la cooperazione volta a preparare la Serbia per la gestione decentrata dei fondi UE. La Corte ha inoltre esaminato un ulteriore campione di 10 progetti IPA dei programmi annuali 2010, 2011 e 2012, al fine di verificare se la governance e la lotta contro la corruzione fossero questioni trasversali nei progetti in cui il buon governo non era un obiettivo primario.

IV

Dall'audit è emerso che, nel complesso, la Commissione sta gestendo in modo efficace lo strumento di assistenza preadesione alla Serbia. L'assistenza finanziaria preadesione alla Serbia, insieme ad altre forme di sostegno, aiuta in modo efficace la Serbia ad attuare riforme economiche e sociali e a migliorare la governance nel paese. Sulla base dell'esperienza maturata in altri paesi beneficiari dell'IPA, nella programmazione dell'assistenza finanziaria e non finanziaria alla Serbia la Commissione sta ponendo sempre più l'accento su questioni di governance.

V

La Commissione ha gestito i progetti IPA in modo efficace. La programmazione dell'assistenza finanziaria IPA si basa su un quadro strategico coerente, e la metodologia di selezione di progetti pertinenti per la preparazione della Serbia all'adesione sta gradualmente migliorando. Nell'insieme, i progetti controllati hanno prodotto le realizzazioni previste, ma presentavano debolezze relative alla loro concezione, attuazione e sostenibilità. Al momento di elaborare i più recenti programmi annuali IPA, la Commissione ha preso provvedimenti per rimediare alle carenze identificate dalla Corte in precedenti progetti IPA.

VI

La Commissione ha gestito in modo efficace l'assistenza non finanziaria alla Serbia nel settore della governance. Dall'audit è emerso che il dialogo strutturato UE-Serbia ha coperto adeguatamente i settori chiave della governance e ha stabilito un nesso tra priorità politiche e formulazione delle politiche. L'accento posto sulla governance nell'ambito del dialogo è stato in genere non esplicito nella concezione dei progetti, ma la maggior parte dei progetti esaminati dalla Corte aveva indirettamente contribuito ad una migliore governance e/o alla lotta contro la corruzione, mediante attività volte a favorire lo sviluppo di capacità amministrative. Per quanto riguarda la preparazione della Serbia alla gestione decentrata dei fondi UE, dall'audit è emerso che l'approccio seguito dalla Commissione è stato efficace nel sostenere la governance, ma soltanto nel limitato ambito delle strutture di gestione dell'IPA. Il lavoro di audit svolto dalla Commissione sulle strutture nazionali IPA, in conformità al regolamento IPA, non era parte di una valutazione globale della gestione delle finanze pubbliche a livello di paese.

VII

La relazione formula raccomandazioni concrete per migliorare la programmazione, la progettazione e l'attuazione dei progetti IPA in Serbia. Per quanto attiene all'assistenza non finanziaria, la Corte raccomanda alla Commissione di assistere le autorità serbe a razionalizzare ulteriormente le loro strategie nazionali e a mettere a punto una vera e propria tabella di marcia per la gestione delle finanze pubbliche, migliorare il meccanismo di consultazione delle organizzazioni della società civile, valutare sistematicamente la necessità di misure specifiche di lotta alla corruzione o di altre misure per il buon governo durante la concezione dei progetti, nonché adottare misure volte ad integrare il lavoro di audit svolto dalla Commissione sulle strutture nazionali IPA nella valutazione della gestione delle finanze pubbliche a livello di paese.

Contesto

01

Dopo la caduta del regime di Slobodan Milošević nell'ottobre del 2000, la Serbia, il più grande tra i paesi dei Balcani occidentali sia in termini di popolazione che di superficie¹, ha iniziato il suo percorso di preadesione dell'UE nel quadro del processo di stabilizzazione e di associazione. La **figura 1** fornisce un quadro d'insieme dei principali eventi che hanno segnato le relazioni fra UE e Serbia tra il 1999 e il 2014.

1 Il territorio serbo si estende su 77 474 km², con una popolazione di 7,2 milioni di abitanti (dati 2014, tratti dal *World Factbook* della CIA).

Figura 1

Date fondamentali nelle relazioni UE-Serbia

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 gennaio – Ha luogo la prima conferenza intergovernativa (Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea e Serbia), che segna l'avvio formale dei negoziati di adesione con la Serbia.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1° settembre – Entra in vigore l'accordo di stabilizzazione e associazione tra UE e Serbia. Ha inizio l'esame analitico dell'<i>acquis</i> (il cosiddetto «screening»). 28 giugno – Il Consiglio europeo decide di avviare negoziati di adesione con la Serbia.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1° marzo – Il Consiglio europeo conferma che la Serbia è un paese candidato all'adesione all'UE.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 ottobre – La Commissione formula il proprio parere sulla domanda di adesione all'UE presentata dalla Serbia. 20 luglio – Viene arrestato Goran Hadžić, l'ultimo latitante ricercato dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. 26 maggio – Viene arrestato Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1° febbraio – Entra in vigore l'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali (parte dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra UE e Serbia).
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 dicembre – La Serbia presenta domanda di adesione all'UE. 19 dicembre – Ai cittadini della Serbia viene concessa l'esenzione dal visto per i viaggi verso lo spazio Schengen.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 luglio – Viene arrestato Radovan Karadžić. 29 aprile – Viene firmato l'accordo di stabilizzazione e associazione tra UE e Serbia, insieme all'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 maggio – L'UE sospende le trattative sull'accordo di stabilizzazione e di associazione con la Serbia, affermando che la Serbia non coopera pienamente con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1° ottobre – La Serbia avvia negoziati con l'UE per la firma del trattato internazionale denominato accordo di stabilizzazione e di associazione.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1° giugno – Il Consiglio europeo di Salonicco conferma la prospettiva dell'adesione all'UE per i paesi dei Balcani occidentali.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1° aprile – Slobodan Milošević viene arrestato.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1° giugno – Il Consiglio europeo, riunitosi a Santa Maria da Feira, afferma che tutti i paesi parte del processo di stabilizzazione e di associazione sono potenziali candidati all'adesione all'UE.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 maggio – Proposta della Commissione sul processo di stabilizzazione e di associazione, la politica dell'Unione europea nei confronti dei paesi dei Balcani occidentali, volta al fine di una futura possibile adesione all'UE.

02

Il processo di stabilizzazione e di associazione avviato dall'UE nel 1999, dopo un decennio di disordini e conflitti armati nell'ex Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, è stato fondato sull'idea che soltanto una reale prospettiva di integrazione nell'UE fosse in grado di portare pace sostenibile, stabilità e democrazia ai paesi dei Balcani. Il processo di stabilizzazione e di associazione combina vincoli contrattuali, sotto forma di accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA), misure commerciali che consentono ai paesi dell'area in questione di accedere liberamente ai mercati dell'UE per quasi tutti i beni, nonché un considerevole sostegno finanziario a carico del bilancio dell'UE.

03

L'UE ha insistito sul fatto che la Serbia consegnasse alla Corte penale internazionale dell'Aia le persone sospettate di aver compiuto crimini di guerra e trovi una soluzione duratura per le proprie relazioni con il Kosovo prima di poter compiere progressi significativi verso l'adesione all'UE. La Serbia ha presentato domanda di adesione all'UE il 22 dicembre 2009 e ha ottenuto dal Consiglio europeo lo status di paese candidato in data 1° marzo 2012, sulla base delle conclusioni del Consiglio «Affari generali» tenutosi il 28 febbraio 2012. In particolare, in dette conclusioni si rilevano i progressi compiuti dalla Serbia nel dialogo con il Kosovo². I progressi compiuti dalla Serbia nel rispettare le componenti politiche dei criteri di Copenaghen³, nonché l'avvenuta consegna alle autorità giudiziarie di diversi presunti criminali di guerra, sono stati anch'essi fattori determinanti per la decisione del Consiglio.

04

I negoziati di adesione con la Serbia sono stati formalmente avviati il 1° gennaio 2014. La Commissione europea aveva in precedenza affermato di considerare le questioni di governance come la principale sfida che la Serbia doveva affrontare, decidendo che questa materia maggiormente difficoltosa avrebbe dovuto essere affrontata tra le prime nei negoziati capitolo per capitolo⁴.

- 2 Il dialogo tra Belgrado e Pristina ha avuto luogo con la mediazione di Catherine Ashton, Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione europea, coadiuvato dal Servizio europeo per l'azione esterna.
- 3 I criteri di Copenaghen, fissati dal Consiglio europeo nel giugno 1993, comprendono:
 - a) criteri politici: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e il rispetto delle minoranze e la loro tutela;
 - b) criteri economici: l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'UE;
 - c) la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione, incluso il rispetto degli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.
- 4 Al fine di facilitare i negoziati di adesione, il processo è suddiviso in 35 capitoli relativi alle varie politiche dell'UE. I negoziati sui vari capitoli non si limitano ad aspetti normativi e legislativi, ma riguardano anche la creazione delle necessarie strutture amministrative e i progressi compiuti nel rafforzare la capacità gestionale di queste ultime. I capitoli relativi alla governance sono essenzialmente i capitoli 23 (Sistema giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (Giustizia, libertà e sicurezza).

L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia

05

Tra le priorità dell'assistenza preadesione dell'UE ai paesi beneficiari rientrano il rafforzamento della loro capacità amministrativa e il sostegno in materia di adozione e attuazione dell'*acquis communautaire*⁵. Ai fini del rafforzamento della capacità amministrativa, la Commissione finanzia attività quali il potenziamento delle istituzioni, la creazione di sistemi di gestione e la formazione.

06

Nel corso del periodo 2007-2013, l'UE ha fornito assistenza alla Serbia nel settore della capacità amministrativa mediante la componente I («Assistenza alla transizione e sviluppo istituzionale») dello strumento di assistenza preadesione (IPA)⁶. I finanziamenti IPA – circa 170 milioni di euro l'anno in media – sono stati assegnati in misura abbastanza paritaria ad un'ampia gamma di settori, come indicato nella **tabella 1**. I settori della governance – «Giustizia e affari interni» (ivi compresa la lotta contro la corruzione) e «Riforma della pubblica amministrazione» (compresa la riforma della gestione delle finanze pubbliche) – hanno ricevuto un quarto dei finanziamenti; ciò rispecchia il riconoscimento da parte della Commissione dell'importanza di affrontare le carenze esistenti in tale ambito.

- 5 L'espressione *acquis communautaire* indica l'intera gamma di principi, politiche, norme, pratiche, obblighi ed obiettivi che sono stati concordati o elaborati nel contesto dell'Unione europea.
- 6 L'IPA è stato istituito dal 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 dal 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).

Tabella 1

Assistenza IPA alla Serbia (2007-2013)

Settore	Fondi assegnati (milioni di euro)	Percentuale del totale dei fondi stanziati
Giustizia e affari interni	117	9,7 %
Riforma della pubblica amministrazione	164	13,6 %
Sviluppo sociale	171	14,2 %
Sviluppo del settore privato	109	9,1 %
Trasporti	146	12,1 %
Ambiente, cambiamenti climatici ed energia	192	16,0 %
Agricoltura e sviluppo rurale	109	9,1 %
Altri settori dell' <i>acquis</i> dell'UE e attività trasversali	195	16,2 %
Totale	1 203	

Fonte: Documento indicativo di programmazione pluriennale per la Serbia, 2011-2013.

Estensione e approccio dell'audit

07

L'obiettivo dell'audit era di valutare se la Commissione stesse gestendo in modo efficace l'assistenza preadesione alla Serbia e, più in dettaglio, il sostegno al settore chiave della governance. Si è tentato di rispondere ai due seguenti quesiti principali:

- a) La Commissione ha gestito efficacemente i progetti IPA?
- b) Nel suo sostegno alla governance, la Commissione ha gestito l'assistenza non finanziaria in modo efficace?

08

L'audit, espletato tra maggio 2013 e gennaio 2014, ha comportato:

- a) l'esame di 15 progetti finanziati dall'IPA, con un'attenzione particolare ai risultati degli stessi (cfr. **allegato I**)⁷. Il campione comprendeva otto progetti in materia di governance, per riflettere il fatto che l'audit era incentrato sulla governance, e sette progetti in altri settori di intervento – sviluppo sociale, trasporti, energia, sviluppo rurale, e sviluppo del settore privato.

- b) l'esame documentale di un ulteriore campione di 10 progetti IPA, selezionati tra quelli dei programmi annuali 2010, 2011 e 2012 (cfr. **allegato II**), al fine di verificare se la governance e la lotta contro la corruzione fossero integrate come questioni trasversali nei progetti il cui obiettivo primario non era il buon governo;
- c) l'analisi del processo di programmazione dell'IPA, dei meccanismi di dialogo in materia di governance e delle procedure volte a valutare il grado di preparazione della Serbia ai fini della gestione di un sistema di attuazione decentrato per l'assistenza IPA;
- d) visite di audit, effettuate dal 17 al 28 giugno 2013, presso la delegazione dell'Unione europea a Belgrado, i ministeri competenti, agenzie⁸, autorità regionali o locali nonché imprese pubbliche della Serbia. Sono stati visitati i siti dei progetti a Belgrado, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica e Ušće.

- 7 I 15 progetti IPA controllati sono stati selezionati tra quelli dei programmi annuali IPA per la Serbia del 2007, 2008 e 2009, poiché questi progetti dovevano raggiungere i risultati attesi al momento dell'audit (metà 2013). L'unico programma di sostegno al bilancio esistente finora per la Serbia, cui il programma IPA del 2009 ha assegnato 100 milioni di euro, è stato anch'esso oggetto dell'audit.
- 8 In particolare, sono stati visitati l'Ufficio per l'integrazione europea della Repubblica di Serbia, l'Agenzia anticorruzione e l'Ufficio per gli appalti pubblici.

Parte prima – Gestione, da parte della Commissione, dei progetti IPA

Le decisioni in materia di finanziamenti derivavano da strategie pertinenti

09

La Corte ha valutato se i documenti strategici fossero coerenti tra loro, contenessero chiare priorità e indicatori di performance, e se la Commissione e le autorità serbe avessero messo a punto una procedura per selezionare i progetti più pertinenti per i finanziamenti IPA. La Corte ha inoltre valutato se l'assistenza IPA alla governance coinvolgesse in modo adeguato le organizzazioni della società civile e se il coordinamento dei donatori fosse funzionante.

L'assistenza IPA si basa su un insieme coerente di documenti strategici

10

Il quadro di programmazione dell'IPA è complesso e comprende numerosi documenti che definiscono obiettivi politici e priorità strategiche (cfr. paragrafi 13 e 14 e **figura 3**). Ciononostante, i documenti sono generalmente coerenti tra loro per quanto riguarda la valutazione delle esigenze del paese e delle priorità. I documenti di programmazione IPA per la Serbia sono inoltre coerenti con la strategia nazionale per l'integrazione nell'UE, nonché con le valutazioni delle esigenze nazionali.

11

Le autorità serbe hanno sviluppato oltre 70 strategie e piani d'azione nazionali per far fronte a diverse questioni politiche e socioeconomiche, ma la loro qualità non è sempre uniforme. Inoltre, l'ampia gamma di strategie nazionali non comprende due importanti ambiti connessi alla governance:

- data la natura politicamente sensibile del decentramento territoriale in Serbia, il processo di decentramento è stato attuato senza un quadro strategico che fissasse le priorità nazionali e un calendario per la loro attuazione;
- non vi era alcuna strategia globale per coordinare l'attuazione della riforma della gestione delle finanze pubbliche.

12

Il governo di coalizione al potere tra il luglio 2012 e la primavera del 2014 ha compiuto sforzi notevoli per consolidare il quadro strategico serbo per i preparativi per l'adesione all'UE: nel dicembre 2012, è stato adottato un piano d'azione per dar seguito alle conclusioni delle relazioni della Commissione sui progressi compiuti e, nel febbraio 2013, è stato adottato un «piano nazionale per il ravvicinamento all'*acquis*». Nel frattempo, la Commissione e il Servizio integrazione europea della Repubblica di Serbia hanno altresì preso misure per migliorare la coerenza del quadro strategico serbo: ad esempio, tramite gli sforzi volti a consolidare le numerose strategie nazionali nel documento di valutazione dei bisogni per il 2011-2013. L'allineamento tra le strategie nazionali e gli obiettivi dell'IPA è diventato ancor più preciso in virtù dell'approccio settoriale adottato dal 2012.

I documenti strategici contenevano priorità pertinenti, e la definizione degli obiettivi e degli indicatori di performance stava gradualmente migliorando

13

Il più recente accordo di partenariato europeo con la Serbia, preparato nel 2007⁹, è servito da quadro politico per sostenere le riforme e, mediante una clausola di condizionalità, da base per la potenziale sospensione dell'erogazione degli aiuti finanziari¹⁰. Ha fornito un insieme molto ampio di priorità, a breve e medio termine, riguardanti i criteri di adesione e l'applicazione delle norme dell'UE, ma senza elencare dette priorità in ordine di importanza per quanto concerne l'adesione della Serbia all'UE o il ricevere i finanziamenti dell'UE.

14

I documenti indicativi di programmazione pluriennale, il documento di valutazione delle esigenze della Serbia ed i successivi documenti di programmazione hanno definito una serie di obiettivi e indicatori di performance, che tuttavia erano spesso troppo generali. Ciò ha reso difficile valutare in maniera oggettiva i progressi compiuti nei settori di intervento¹¹. La recente istituzione di sottocomitati di monitoraggio settoriali (cfr. paragrafo 58) ha confermato la gravità del problema. Ad esempio, i sottocomitati di monitoraggio settoriali per lo Stato di diritto e la pubblica amministrazione hanno entrambi riferito nel novembre 2012 che non era generalmente possibile misurare i progressi a causa di indicatori mal definiti ed hanno raccomandato di migliorare la definizione degli indicatori nei futuri cicli di programmazione¹².

15

Tuttavia, con il graduale passaggio all'approccio settoriale, sono state introdotte modifiche nel corso dei processi di programmazione dell'IPA per il 2012 e il 2013. I gruppi di lavoro settoriali hanno deciso di includere nelle schede settoriali e di progetto¹³ per il 2013 indicatori RACER¹⁴, parametri di riferimento iniziali e valori-obiettivo per il periodo avente termine nel 2020, collegati al più recente documento di valutazione delle esigenze della Serbia.

La Commissione, assieme alle autorità serbe, ha gradualmente migliorato la propria metodologia per selezionare progetti pertinenti

16

Nella prima parte del periodo di programmazione 2007-2013, l'assegnazione di priorità ai progetti da parte del SEIO, della delegazione dell'UE e dei servizi centrali della Commissione non ha impedito che venissero selezionati progetti prematuri o problematici. Detti progetti non avrebbero dovuto essere selezionati, o avrebbero dovuto essere iscritti in un elenco di riserva per un successivo programma annuale¹⁵. Tra i problemi relativi alla programmazione individuati con il lavoro di monitoraggio svolto dalla Commissione rientrano: l'assenza di sostegno da parte delle autorità nazionali; la mancanza di coordinamento interistituzionale; la concezione carente dei progetti; una definizione inadeguata dei capitoli d'onere; la non sostenibilità delle soluzioni di finanziamento e uno scarso utilizzo degli insegnamenti tratti da precedenti progetti.

- 9 Decisione 2008/213/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2008, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999 e che abroga la decisione 2006/56/CE (GU L 80 del 19.3.2008, pag. 46).
- 10 L'assistenza è subordinata alla realizzazione di progressi in materia di conformità ai criteri di Copenaghen, nonché al conseguimento delle specifiche priorità degli stessi partenariati europei (allegato 1, punto 5 della decisione n. 2008/213/CE del Consiglio).
- 11 Dalla valutazione dell'assistenza IPA per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nel periodo 2007-2011 è emerso in conclusione che la misurazione della performance e dell'impatto attesi costituiva un'«area di perdurante debolezza», data l'assenza di indicatori appropriati e misurabili nei documenti di programmazione (Relazione di valutazione redatta da AESA Consortium, gennaio 2013).
- 12 Verballi della riunione del sottocomitato di monitoraggio settoriale «Stato di diritto» del 15.11.2012 e di quella del sottocomitato «Riforma della pubblica amministrazione» del 16.11.2012.
- 13 Le schede settoriali e di progetto sono documenti standardizzati presentati alla Commissione dal paese beneficiario dell'IPA, per un determinato anno, in seguito ad un dialogo tra la Commissione e il paese beneficiario. Le schede devono indicare chiaramente, a livello di progetto/settore, gli assi prioritari, gli obiettivi, le attività previste, i risultati attesi e i relativi indicatori oggettivamente verificabili, nonché le modalità di attuazione previste, comprese le tappe intermedie.
- 14 L'acronimo «RACER» sta per pertinenti (ossia strettamente connessi agli obiettivi dell'intervento), accettati da tutte le parti in causa, credibili per i non esperti e di facile interpretazione, facili da monitorare (ad esempio, la raccolta dei dati è possibile a basso costo) e rigorosi (ossia difficili da manipolare).

17

Il tasso di cofinanziamento dei progetti e l'effetto leva atteso dai fondi IPA non sono stati utilizzati come criteri nel processo di selezione. Fino al 2012, non esistevano orientamenti emanati dalla Commissione europea sul cofinanziamento parallelo in relazione all'IPA.

La Serbia si è impegnata a fornire un contributo di 289 milioni di euro al cofinanziamento dei programmi annuali IPA 2007-2012, vale a dire il 24 % del totale dei finanziamenti IPA (nazionali e dell'UE)¹⁶. Tuttavia, era difficile controllare il rispetto dell'impegno in materia di cofinanziamento nazionale, e non esistevano orientamenti sulle misure da intraprendere qualora tale impegno non fosse stato onorato.

18

Sia la delegazione dell'UE che le autorità serbe si sono realmente sforzate di risolvere i problemi individuati e tenerne conto nei successivi esercizi di programmazione. Inoltre, i miglioramenti introdotti dalla Commissione, insieme con il SEIO, nel processo di selezione nell'ambito dei programmi IPA 2012 e 2013 hanno incluso:

- a) requisiti più severi in materia di grado di preparazione dei progetti;
- b) un accordo concluso tra le autorità serbe e la Commissione nel 2012 in materia di cofinanziamento parallelo.

I finanziamenti IPA per la governance hanno coinvolto in misura sempre maggiore le organizzazioni della società civile

19

La strategia di allargamento dell'UE pone l'accento sull'esigenza di rafforzare le organizzazioni della società civile (OSC) e il loro coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche. Nell'ambito dei programmi annuali IPA 2007-2010 per la Serbia, sono stati approvati quattro progetti di «Sostegno alla società civile», per un importo totale di nove milioni di euro.

20

Dal 2007, lo status delle organizzazioni della società civile e la cooperazione del governo con le stesse hanno registrato notevoli miglioramenti. Le organizzazioni della società civile in Serbia sono oggi molto attive nel campo della governance e della lotta alla corruzione¹⁷. Più in generale, a partire dal 2010 è stato possibile consultare periodicamente le OSC sulla programmazione IPA, ma al momento dell'audit l'uso del meccanismo di consultazione non era ancora diffuso.

- 15 Nel periodo maggio 2009 - maggio 2013, vi è stata una media mensile di 14 progetti IPA considerati come problematici dalla delegazione dell'UE.
- 16 Sulla base dei dati riportati nei programmi annuali IPA per la Serbia. Questo elevato livello di cofinanziamento è stato conseguito principalmente per il fatto che, nel 2011, le autorità serbe si sono impegnate a stanziare 122 milioni di euro a favore del programma di investimenti comunali per l'ambiente sotto forma di prestiti-donazioni (MEGLIP) nei settori dell'ambiente, dei cambiamenti climatici e dell'energia.
- 17 Cfr. ad esempio i risultati del progetto 15 «Dialogo con la società civile», riportati nel riquadro 8.

Il coordinamento con altri donatori è stato solo parzialmente efficace, ma sta migliorando

21

Nonostante alcuni sforzi, non vi era alcuna disciplina rigorosa nel coordinamento tra i primi progetti IPA e quelli di altri donatori al fine di garantire la complementarità e di evitare sovrapposizioni, in particolare nel settore dello Stato di diritto (cfr. riquadro 1).

Riquadro 1

Esempi di lacune di coordinamento nel settore dello Stato di diritto

Il progetto 3 «Sistema giudiziario» è un evidente esempio di coordinamento inadeguato, dalla progettazione fino all'attuazione. In effetti, il sistema di gestione dei casi finanziato dall'UE ha funzionato in parallelo con un altro sistema finanziato da USAID. La mancanza di coordinamento e di «appropriazione» a livello locale in merito alle questioni delle tecnologie dell'informazione (TI) nel settore dello Stato di diritto è dimostrata dal fatto che importanti investimenti IPA per dette tecnologie sono stati attuati senza un'adeguata strategia TI.

22

Tuttavia, da quando è stato seguito l'approccio settoriale, la documentazione IPA testimonia di un miglioramento e più sistematico coordinamento tra donatori. I donatori sono adesso regolarmente consultati dai gruppi di lavoro settoriali e, nel suo dialogo con la Serbia, la Commissione si basa ampiamente sul coinvolgimento delle organizzazioni internazionali nei rispettivi settori di competenza, in particolare la Banca mondiale (relazioni PEFA), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (valutazioni SIGMA), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, il Consiglio d'Europa e le organizzazioni delle Nazioni Unite¹⁸.

La Commissione ha iniziato a rimediare a debolezze nella concezione dei progetti che sono state concause di ritardi nell'attuazione

23

La Corte ha valutato se i 15 progetti controllati (cfr. *allegato I*) perseguissero obiettivi precisi e fossero basati su una specifica valutazione dei bisogni, nonché se la concezione del progetto includesse pertinenti condizionalità. La Corte ha inoltre valutato se i progetti venissero attuati secondo il calendario previsto e adeguatamente monitorati, e se fossero state intraprese azioni correttive quando necessario.

18 Il partenariato della Commissione con le organizzazioni internazionali non si limita alla produzione di informazioni da utilizzarsi per il dialogo. Al momento, diversi progetti IPA sono attuati con il coinvolgimento delle citate organizzazioni, quali ad esempio: il progetto «Corridoio X» (2010) con la Banca mondiale; il progetto «Buongoverno locale» (2007) e il progetto *Money Laundering* contro il riciclaggio di denaro (2010) con il Consiglio d'Europa; il progetto «Sistema informativo ospedaliero» (2008) con l'Ufficio delle Nazioni Unite per i servizi e i progetti; il progetto «Sostegno alla società civile» (2010) con l'OSCE; ed il progetto «Sostegno allo sviluppo delle PMI» (2012) con la BERS.

Nella concezione dei progetti e dei contratti, la Commissione ha inizialmente fatto scarsa attenzione a definire in modo preciso gli obiettivi dei singoli progetti ed a valutare in modo specifico i bisogni e gli insegnamenti tratti da precedenti progetti

24

Tutti i progetti esaminati corrispondevano a priorità enunciate nei documenti di strategia IPA, ma circa la metà di essi perseguiva obiettivi che erano troppo vaghi o non realistici (cfr. **riquadro 2**). Allo stesso tempo, la Commissione ha dato prova di flessibilità nell'adattare l'elenco di obiettivi e realizzazioni attese quando ciò è stato reso necessario dal lungo periodo di tempo – fino a quattro o cinque anni – intercorso tra la definizione schematica del progetto e l'effettiva produzione delle realizzazioni¹⁹. Questa

flessibilità ha controbilanciato in modo sostanziale – anche se non del tutto – l'effetto negativo di obiettivi progettuali iniziali vaghi o non realistici.

25

Alcuni progetti controllati dalla Corte erano stati concepiti e attuati senza riferimento ad una precisa valutazione dei bisogni, che in alcuni casi ha portato a un'allocazione inefficiente dei fondi IPA (cfr. **riquadro 3**). Nel 2012, la Commissione ha iniziato a introdurre misure che ponevano maggiormente l'accento sulla valutazione dei bisogni nella progettazione degli interventi, come dimostrato dall'analisi svolta dalla Corte sulle schede di progetto e di settore IPA del 2012.

¹⁹ I lunghi tempi di completamento sono stati notati anche dalla Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo (progetto di relazione sui fondi preadesione dell'UE, 2011/2033(INI) del 20.6.2013, paragrafo 11).

Riquadro 2

Esempi di obiettivi dei progetti vaghi o poco realistici

Poiché non sono stati forniti parametri di riferimento, è stato difficile valutare in che misura siano state conseguite finalità quali «rafforzare il ruolo del Ministero della salute» tramite il progetto 10 «Servizio medico d'emergenza» o «rafforzare il processo di adesione tramite la promozione e il miglioramento della conoscenza reciproca e la comprensione del processo di integrazione della Serbia nell'UE» nell'ambito del progetto 15 «Dialogo con la società civile Serbia-UE».

Il progetto 7 «Ufficio per gli appalti pubblici» includeva un elemento relativo agli appalti per via telematica, che in seguito si è rivelato irrealistico.

Riquadro 3

Esempi di carente valutazione dei bisogni

Per il progetto 14 «Sviluppo rurale», il 40 % del materiale informatico consegnato non era utilizzato e una parte di esso era ancora nel magazzino dell'organismo pagatore al momento della visita di audit.

26

Nell'ideazione dei progetti controllati si è fatto poco ricorso agli insegnamenti tratti dall'attuazione di precedenti progetti. Nelle schede di progetto, riempire la sezione «insegnamenti tratti» costituiva per lo più un esercizio formale. Inoltre, nessuna delle schede di progetto esaminate menzionava specifici insegnamenti tratti da progetti analoghi in altri paesi beneficiari. In realtà, i meccanismi di apprendimento dal passato nell'ambito della Commissione erano basati principalmente sui risultati delle valutazioni di macrolivello, talvolta anni dopo i fatti, e pertanto non erano intese generare risposte tempestive a livello della concezione dei progetti.

Le debolezze relative alla condizionalità per l'avvio dei progetti e l'ordinamento in sequenza delle attività sono state progressivamente attenuate

27

L'insufficiente attenzione prestata alla condizionalità e alla sequenzialità delle attività nella concezione dei progetti hanno spesso ostacolato un'agevole e tempestiva attuazione dei progetti IPA (cfr. **riquadro 4**).

28

La Commissione solitamente verificava se vigessero norme nazionali atte a garantire l'efficacia dell'intervento. Tuttavia, alcuni elementi di due dei progetti controllati non erano sufficientemente conformi alla vigente o futura legislazione serba ed erano pertanto inutili (cfr. **riquadro 5**).

29

Nei progetti che comprendevano contratti complementari di forniture e di rafforzamento delle capacità, le clausole di condizionalità non includevano una preliminare, approfondita analisi di mercato, in particolare nel caso di attrezzature specialistiche o materiale sensibile. Nessuna ricerca di mercato è stata richiesta, ad esempio, nel progetto 1 «Riforma della polizia». Il mancato adempimento del contratto di fornitura ha compromesso in modo sostanziale la pertinenza e l'efficacia del contratto di gemellaggio complementare.

Esempi di condizionalità e sequenzialità inadeguate nei progetti

Vi è stata un'inadeguata sequenzialità tra i due contratti di servizi che costituivano il progetto 9 «Sviluppo regionale». Le strategie di sviluppo regionale sono state elaborate prima del piano nazionale per lo sviluppo regionale e pertanto hanno dovuto essere successivamente riformulate per essere allineate con le disposizioni di quest'ultimo.

Nel progetto 12 «Ponte Žeželj», l'ottenimento delle necessarie licenze di costruzione non era un prerequisito, ma un'attività nell'ambito del progetto. Ciò si è rivelato un problema, poiché l'ottenimento di permessi di costruzione è un processo di lunga durata in Serbia. Infatti, il progetto è stato avviato nel marzo 2011, ma i contraenti hanno ottenuto i necessari permessi solo nell'aprile 2012, e ciò ha quindi fatto ritardare il progetto.

Esempi di incoerenze giuridiche

Un elemento del progetto 1 «Riforma della polizia» ha dovuto essere eliminato, in quanto il beneficiario ha affermato che le prove di integrità della polizia non erano consentite dalla normativa serba.

Nel progetto 10 «Servizio medico di emergenza», i defibrillatori acquistati per essere collocati in luoghi aperti al pubblico sono rimasti quasi del tutto inutilizzati, poiché la normativa serba consente l'utilizzo di defibrillatori solo a personale medico.

30

Al contrario, la condizionalità è stata solidamente e rigorosamente applicata agli inviti a presentare proposte, ad esempio nel progetto 15 «Dialogo con la società civile Serbia-UE», che ha beneficiato di un elevato livello di impegno tra le organizzazioni della società civile e i loro partner di progetto.

31

Rispetto all'IPA 2007 e 2008, i documenti di programmazione successivi al 2012 rispecchiano l'accresciuta enfasi sulla condizionalità. Le proposte di progetto sono state posticipate a causa di autorizzazioni mancanti²⁰ o ridotte di scala in seguito all'assenza del necessario studio di fattibilità.

Si sono verificati ritardi nell'attuazione dei progetti controllati, ma nel complesso la capacità di assorbimento dei fondi IPA è stata valutata come buona da parte della Commissione

32

L'attuazione di tutti i progetti controllati ha risentito di ritardi, a volte significativi, e ciò potrebbe indicare che la capacità di alcuni dei partner serbi di realizzare l'intervento è stata sovrastimata. Spesso si sono verificate strozzature che hanno limitato la capacità di assorbimento dei fondi in grandi progetti infrastrutturali quali il progetto 12 «Ponte Žeželj» (cfr. paragrafo 43). Un migliore assorbimento dei fondi IPA è testimoniato dal successo degli inviti a presentare proposte, in particolare per il regime di sovvenzioni incluso nel progetto 5 «Programma di sostegno municipale», per il quale sono stati presentati più di 200 progetti, 67 dei quali sono stati finanziati e hanno in gran parte completato le rispettive attività entro le scadenze programmate.

²⁰ A titolo di esempio, si può citare il progetto di trasporto intermodale, posticipato di diversi anni di programmazione, a partire dall'IPA 2011 a causa di autorizzazioni mancanti.

33

Al tempo stesso, nonostante i ritardi e le proroghe (queste ultime senza costi supplementari) dei contratti nel campione sottoposto ad audit, gli alti tassi di aggiudicazione e di pagamento riportati dalla delegazione dell'UE per l'intero ciclo di programmazione 2007-2013 denotano una capacità di assorbimento piuttosto elevata a livello nazionale per l'intero strumento IPA.

Gli interventi IPA sono stati monitorati a livello di contratto, ma non a livello di progetto

34

Gli interventi IPA non sono stati monitorati in modo sistematico a livello di progetto. I comitati direttivi, sebbene impropriamente denominati «comitati direttivi dei progetti», erano soltanto incaricati di monitorare alcuni contratti, e non l'intero progetto.

35

La prassi seguita in materia di ispezioni in loco dalla delegazione dell'UE inizialmente variava, ma la delegazione UE ha migliorato la situazione complessiva nel 2011 con l'introduzione di un meccanismo formale di monitoraggio interno. Il monitoraggio orientato ai risultati (MOR) avviato nel 2009 è adesso un meccanismo di monitoraggio esterno prevalente per progetti di rafforzamento delle capacità. La Corte ha riscontrato che le relazioni MOR sui progetti sottoposti ad audit hanno in genere fornito informazioni sufficienti sullo stato di avanzamento dei progetti.

36

Nei progetti in cui un elemento nazionale e un elemento IPA coesistevano, quali il progetto 6 «Sostegno alle dogane», i due elementi sono stati gestiti separatamente senza alcun flusso informativo formale tra le autorità serbe e la delegazione dell'UE. I limiti di tempo applicabili agli elementi nazionali erano anche meno rigorosi rispetto a quelli applicabili ai componenti IPA. Dal 2012, l'accordo concluso con le autorità serbe sul cofinanziamento parallelo ha permesso alla Commissione di intensificare i propri sforzi volti a sopperire a questa mancanza di coordinamento (cfr. paragrafi 17 e 18).

L'approccio seguito dalla Commissione in termini di azioni correttive è stato piuttosto limitato

37

Le azioni correttive adottate dalla Commissione durante il processo di attuazione, ove necessario, non hanno risolto le difficoltà che causavano ritardi (cfr. paragrafo 16). Sono consistite principalmente in flessibilità per la proroga della durata del contratto senza incorrere in alcun costo aggiuntivo o per la modifica delle attività previste dal contratto. Laddove, ad esempio, un progetto era stato bloccato a causa di insufficiente impegno da parte delle autorità serbe, le risorse IPA sono state riassegnate ad altre nuove attività. La Commissione non ha preso in considerazione risposte più forti, come ad esempio la sospensione dell'attuazione fino a quando non fossero stati risolti i problemi o addirittura la cancellazione del progetto.

38

Le condizioni inserite nella concezione dei progetti, in genere, non erano abbastanza restrittive da portare in modo automatico ad azioni correttive (cfr. paragrafi da 27 a 29)²¹. Al contempo, la delegazione dell'UE ha affrontato e risolto importanti problemi, incontrati dai beneficiari, che potevano mettere a rischio le gare d'appalto, l'aggiudicazione dei contratti e i processi di attuazione. Le questioni che non si è potuto risolvere a livello di delegazione dell'UE sono state trasmesse ai comitati di monitoraggio e, in ultima istanza, al comitato congiunto di monitoraggio IPA.

I progetti IPA hanno generalmente prodotto le realizzazioni previste, ma i risultati al di là delle realizzazioni potrebbero non essere sostenibili

39

La Corte ha verificato se le realizzazioni e gli altri risultati previsti siano stati ottenuti e se le procedure di gara e di aggiudicazione degli appalti siano state attuate correttamente. La Corte ha inoltre verificato se le realizzazioni e gli altri risultati dei progetti fossero verosimilmente sostenibili dopo la fine del finanziamento IPA.

40

La **tabella 2**, per i progetti in materia di governance, e la **tabella 3**, per i progetti in settori diversi da quelli della governance, mostrano in dettaglio le constatazioni della Corte per quanto riguarda le realizzazioni e gli altri risultati dei progetti. La valutazione della Corte ha tenuto conto, ove disponibili, delle pertinenti conclusioni delle relazioni e valutazioni del monitoraggio orientato ai risultati²².

I progetti IPA hanno prodotto la maggior parte delle realizzazioni previste e risultati al di là delle realizzazioni

41

Nonostante i ritardi sistematici, i progetti controllati che erano stati completati al momento dell'audit avevano prodotto la maggior parte delle realizzazioni inizialmente previste o modificate nel corso dell'attuazione del progetto. La produzione delle realizzazioni era in realtà una condizione preliminare per l'effettuazione dei pagamenti finali da parte della Commissione; ciò spiega perché vi sono stati pochissimi casi di realizzazioni che non erano state del tutto prodotte alla data di completamento del progetto (cfr. **riquadri 7, 9 e 10**). Tuttavia, alcune delle constatazioni di audit hanno sollevato la questione dell'utilità di alcune, spesso relativamente minori, realizzazioni dei progetti a medio o lungo termine (cfr. paragrafo 48).

42

I progetti in genere hanno ottenuto buoni risultati, anche al di là delle realizzazioni, contribuendo al conseguimento delle finalità dell'assistenza IPA. Nell'insieme, gli otto progetti IPA in materia di governance controllati dalla Corte hanno contribuito ad accrescere la capacità delle istituzioni beneficiarie e/o a migliorare il quadro giuridico nazionale (cfr. **riquadro 6**). La Corte ha individuato carenze rilevanti in termini di risultati in quattro progetti in materia di governance (cfr. **riquadro 7**).

- 21 Nel documento *Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia* (Valutazione dei progetti attuati nel settore dello Stato di diritto e finanziati dall'IPA e da altri donatori in Serbia) del giugno 2013, che riguarda il periodo 2007-2011, viene confermato che: «Se un progetto viene iniziato in circostanze che sono premature per una corretta esecuzione delle previste attività, ciò denota sempre una progettazione inadeguata» (pag. 72); e che «Dovrebbe essere introdotta la condizionalità, con l'eventuale sanzione di sospendere l'attuazione del progetto» (pag. 111).
- 22 In particolare, cfr. Ecorys, *Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia* (Valutazione intermedia e meta-valutazione dell'assistenza IPA, Scheda paese Serbia), agosto 2013. Cfr. anche le valutazioni di cui alle note 22, 24, 28 e 30.

Riquadro 6

Esempi di risultati tangibili da progetti in materia di governance

Il progetto 2 «Lotta contro la corruzione» ha sostenuto con successo il rafforzamento della capacità amministrativa dell'agenzia anticorruzione (AAC), in particolare fornendo soluzioni informatiche. Ha inoltre migliorato il quadro giuridico e istituzionale per la lotta alla corruzione, contribuendo alla redazione di una versione rivista della strategia e del piano d'azione anticorruzione.

Il progetto 5 «Programma di sostegno municipale» ha contribuito a rafforzare le capacità degli enti locali e a migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Ciò è stato confermato dagli audit in loco condotti dalla Corte a Kraljevo (sistema di informazione geografica) e Niš (Call center e Centro permessi edilizi). Il progetto ha anche contribuito a migliorare la comunicazione e la cooperazione tra i comuni e le aziende di servizi pubblici operanti nel territorio degli stessi.

Riquadro 7

Esempi di risultati contrastanti da progetti in materia di governance

Nel quadro del progetto 5 «Programma di sostegno municipale», il modulo specifico a sostegno dell'iniziativa «obbligazioni comunali» ha prodotto risultati limitati. La Conferenza permanente delle città e dei comuni ha promosso le obbligazioni comunali come alternativa ai prestiti bancari tradizionali, ma ha dovuto affrontare l'opposizione da parte delle banche e la resistenza al cambiamento da parte dei comuni. Il volume di obbligazioni municipali emesse è stato estremamente basso. A metà 2013, solo due città avevano emesso obbligazioni comunali: Novi Sad, per 35 milioni di euro, e Pančevo, per un milione di euro. Il mercato secondario finanziato dall'IPA non ha mai iniziato a funzionare, a causa del basso numero di emissioni.

Il progetto 8 «Controllo finanziario interno nel settore pubblico», è riuscito a creare un'Unità centrale di armonizzazione (UCA) presso il ministero delle Finanze, ma all'epoca dell'audit tutte le risorse di detta Unità erano dedite ad attività di formazione e non avevano ancora esercitato altre tradizionali funzioni di un'UCA, come lo sviluppo di strategie e norme di audit interno. In particolare, l'UCA non aveva ancora fornito sostegno in materia di valutazione dei rischi e gestione delle frodi agli amministratori finanziari e agli auditor interni. Le previste unità di audit interno erano formalmente esistenti, ma si trovavano ad affrontare problemi di personale. Il progetto, tuttavia, è riuscito a sviluppare un sistema di certificazione per gli auditor interni.

Riquadro 8

Esempi di buoni risultati da progetti IPA non riguardanti la governance

Alcuni elementi del progetto 13 «Energia elettrica della Serbia» finanziati a titolo dell'IPA hanno conseguito i risultati attesi per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità per gli appalti e l'installazione di sistemi antinquinamento conformi all'acquis.

Le sovvenzioni alle OSC in materia di lotta alla corruzione, incluse nel progetto 15 «Dialogo con la società civile», hanno conseguito risultati sostenibili, quali lo sviluppo di metodologie pratiche per combattere la corruzione nel settore sanitario e procedure di monitoraggio delle gare d'appalto pubbliche da parte dei cittadini, nonché la realizzazione di un'indagine sul sistema nazionale di integrità.

43

Dei sette progetti controllati in settori d'intervento diversi dalla governance, quattro avevano raggiunto o erano ampiamente sulla buona strada per raggiungere i risultati previsti al di là delle realizzazioni (cfr. riquadro 8) e due sono stati valutati parzialmente efficaci (cfr. riquadro 9). Il settimo progetto (progetto 12 «Ponte Žeželj») era in corso di attuazione al momento dell'audit e si prevedevano 18 mesi di ritardo. Gli elenchi dei punti di strozzatura contengono per lo più grandi progetti infrastrutturali, i quali risentono di problemi di stallo e scadenze non rispettate²³. L'UE aveva già finanziato in precedenza altri due progetti volti a sostenere la ricostruzione del ponte Žeželj: un progetto CARDS del 2004²⁴ inteso a finanziare le specifiche di progettazione dettagliate, ed un progetto IPA del 2008 per la supervisione della ricostruzione. Nonostante i cospicui finanziamenti e l'assistenza tecnica dell'UE, le autorità serbe restano deboli nella pianificazione e nell'attuazione di progetti di investimento. La concessione delle licenze edilizie continua a essere un problema grave che la Commissione sta progressivamente affrontando nella programmazione IPA (cfr. paragrafo 31).

- 23 Maxima Consulting, *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* (Valutazione dei livelli di efficacia ed efficienza dell'assistenza allo sviluppo alla Repubblica di Serbia per settore), riferimento SWE14/OC01-18, 2014, pag. 80.
- 24 Durante il periodo 2000-2006, i programmi di sostegno alla Serbia sono stati per lo più finanziati nell'ambito del programma CARDS, ai sensi del regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000, relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89 e (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE (GU L 306 del 7.12.2000, pag. 1). L'acronimo CARDS sta per assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione.

Riquadro 9

Esempi di parziale efficacia di progetti IPA non riguardanti la governance

Il progetto 11 «Competitività del settore privato» ha in parte ottenuto i risultati attesi riguardo al rafforzamento delle istituzioni: a livello governativo, la strategia di raggruppamento deve essere ridefinita e vi è bisogno di sviluppare misure di sostegno efficaci per lo sviluppo di catene locali. Un parziale conseguimento degli obiettivi è stato anche osservato per l'internazionalizzazione: sono stati raggiunti cinque degli otto obiettivi.

Anche il progetto 14 «Sviluppo rurale» è stato parzialmente efficace. L'organismo pagatore e l'autorità di gestione erano stati istituiti, ma il loro accreditamento ha subito dei ritardi (di 1,5 anni al momento dell'audit), a causa di sviluppi al di fuori del controllo del progetto. L'organismo pagatore non è stato in grado di assorbire le attività previste dal progetto, in particolare la formazione. Anche il secondo elemento del progetto (Leader) ha ottenuto risultati parziali. Gli sforzi volti a formare le previste strutture locali hanno avuto successo, ma il progetto non è stato in grado di sviluppare una massa critica di personale addestrato.

Le procedure di gara e appalto sono state in genere efficaci

44

Le procedure di gara e appalto si sono generalmente rivelate appropriate per garantire la consegna tempestiva delle realizzazioni attese²⁵. Tuttavia, per quattro progetti controllati si sono verificati gravi problemi nel procurare la totalità o parte delle apparecchiature previste, in particolare ove l'approvvigionamento riguardava attrezzature specialistiche e materiale sensibile (cfr. **riquadro 10**).

45

La Commissione non ha richiesto alcun documento di monitoraggio sintetico sulla storia dei bandi non andati a buon fine, né ha esaminato i motivi per i quali ciò sia successo in alcuni casi, anche ripetutamente. Non sono emersi elementi comprovanti il rispetto delle disposizioni della guida di programmazione dell'IPA 2008 sulle attrezzature specialistiche²⁶.

Le prospettive di sostenibilità dei progetti IPA non erano pienamente soddisfacenti

46

In due terzi dei progetti controllati, la Corte ha rilevato problemi relativi alla sostenibilità di alcune singole realizzazioni e di altri risultati. La sostenibilità dei vantaggi forniti dai beni acquistati è stata particolarmente a rischio quando non sono state prese decisioni cruciali, o quando il beneficiario non aveva sufficienti risorse di bilancio ed era dipendente dal donatore (cfr. **riquadro 11**). La sostenibilità dei progetti in tema di governance è stata particolarmente compromessa da questioni relative al personale, rese più difficili dalle misure di austerità adottate dal governo della Serbia a seguito della crisi mondiale (cfr. **riquadro 12**).

25 Dato che la delegazione dell'UE ha avviato le procedure di appalto nell'ambito della gestione centralizzata, non si può trarre alcuna conclusione dai progetti per quanto riguarda la capacità amministrativa delle autorità serbe nel settore degli appalti.

26 Per i progetti di investimento o gli elementi dei progetti relativi ad attrezzature specialistiche o con un considerevole importo stanziato, l'approvazione finale della relativa scheda di progetto sarà soggetta alla previa presentazione di un appropriato studio di mercato. Ogni necessaria eccezione a questa regola dev'essere giustificata dal coordinatore nazionale IPA alla Commissione europea per iscritto (parte 7.2 della guida di programmazione IPA).

Riquadro 10

Esempi di problemi nelle procedure di gara e di appalto

Nel progetto 1 «Riforma della polizia», la procedura di gara per le apparecchiature necessarie per la sorveglianza discreta ha sforato i tempi previsti ed i fondi stanziati sono stati alla fine disimpegnati. Il non esser riusciti a procurare le apparecchiature ha minato l'impegno del beneficiario e sta ancora riducendo la capacità del dipartimento di controllo interno di combattere efficacemente la corruzione all'interno delle forze di polizia, che era uno degli obiettivi principali del progetto.

Nel progetto 6 «Sostegno alle dogane», il lotto n. 2 del materiale finanziato dall'IPA (uniformi) è stato alla fine espunto dall'appalto a causa di difficoltà nel rispettare le norme di origine dell'UE, ed è stato finanziato direttamente dalla Serbia.

Riquadro 11

Esempi di rischi relativi alla sostenibilità

Per la sostenibilità del progetto 3 «Sistema giudiziario» la decisione cruciale in merito a quale sistema (quello RPUS dell'UE o quello AVP degli Stati Uniti) utilizzare per la rete dei tribunali serbi non era ancora stata adottata dalle autorità serbe al momento dell'audit. La disponibilità di fondi per una installazione a livello nazionale non era chiara, ed era verosimile che fosse ostacolata da questioni di ciclo di vita dei software e di hardware obsoleto o inadeguato. Il 70 % circa del bilancio TI per il sistema giudiziario in Serbia è stato fornito tramite l'IPA o altri donatori, mentre il rimanente 30 % proviene dal bilancio statale: si tratta di una soluzione non sostenibile per lo sviluppo TI e per garantire la titolarità da parte dei beneficiari.

Il principale problema di sostenibilità per il progetto 9 «Sviluppo regionale» è stata la mancanza di chiarezza della struttura organizzativa per la politica di sviluppo regionale a livello nazionale e regionale. Non vi è un chiaro consenso circa il grado di decentramento e le modalità della regionalizzazione²⁷. Vi era un rischio sostanziale che le agenzie di sviluppo regionale (ASR) finanziate potessero non sopravvivere senza disporre di ruoli e responsabilità chiari. Esse dovevano inoltre far fronte a significative difficoltà finanziarie ed erano ancora dipendenti dai donatori.

Non vi è stata alcuna pianificazione né era stato stilato un calendario per la sostituzione delle ambulanze finanziate dall'IPA, che sarebbero presto giunte al termine della loro vita utile e i cui costi di manutenzione erano in costante aumento. Di conseguenza, non era certo se le potenziate capacità risultanti dal progetto 10 «Servizio medico d'emergenza» avrebbero potuto essere sostenute nel lungo periodo.

²⁷ Cfr. IBF International Consulting, *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies* (Valutazione ex ante del piano nazionale per lo sviluppo regionale e delle strategie di sviluppo regionale), luglio 2012, pag. 7.

Riquadro 12

Esempi di problemi di personale in progetti in materia di governance

La sostenibilità dei risultati del progetto 8 «Controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC)» dipende dalla capacità del ministero delle Finanze di creare un adeguato gruppo permanente di auditor interni qualificati nel settore pubblico. Data la concorrenza con il settore privato e con l'Istituzione superiore di controllo, il ministero ha incontrato difficoltà a finalizzare il proprio piano di assunzioni e a limitare la rotazione del personale²⁸. La rotazione del personale mette inoltre a rischio la capacità istituzionale dei nuovi organismi incaricati di attuare la componente «Sviluppo rurale» dell'IPA, finanziata tramite il progetto 14 «Sviluppo rurale»²⁹.

²⁸ Le unità di audit interno visitate nel corso dell'audit si trovavano ad affrontare problemi di personale. Presso il ministero della Giustizia vi erano due auditor interni (non certificati) al posto degli otto previsti. Presso il ministero delle Finanze, era operativo solo un auditor interno (il capo unità) dei tre previsti.

²⁹ Cfr. anche *Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors – Sector evaluation* (Valutazione del settore agricoltura e sviluppo rurale attuata e finanziata dal programma IPA e da altri donatori, Valutazione settoriale), gennaio 2013, pagg. 37-39.

47

La normativa si è rivelata un ostacolo per l'efficacia di determinati elementi dei progetti (cfr. paragrafo 28), ma in alcuni casi ha contribuito alla sostenibilità di interi progetti. La nuova legge serba sugli appalti pubblici, ad esempio, ha garantito la sostenibilità di molti dei risultati del progetto 7 «Appalti pubblici», nonché alcune delle azioni finanziate dalle sovvenzioni oggetto di audit nel quadro del progetto 15 «Dialogo con la società civile».

Tabella 2

Progetti IPA in materia di governance – Valutazione delle realizzazioni e altri risultati

Criteri di audit	Progetto							
	1. Riforma della polizia	2. Lotta alla corruzione	3. Sistema giudiziario	4. Pubblici ministeri e sistema penale	5. Programma di sostegno municipale	6. Dogane serbe	7. Ufficio degli appalti pubblici	8. Controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC), fase 3
Le realizzazioni previste sono state prodotte.								
I risultati attesi al di là delle realizzazioni sono stati ottenuti.				N.D. In corso				
Le procedure di gara e appalto sono state preparate in modo appropriato per garantire la consegna tempestiva delle realizzazioni attese.								
Era in vigore la legislazione nazionale necessaria per garantire che l'intervento fosse efficace.								
Il progetto aveva buone prospettive di sostenibilità dopo la fine del finanziamento IPA, in particolare: il finanziamento post-IPA era garantito ed il beneficiario era responsabilizzato ed era in grado di assicurare la continuità del progetto.								

- Soddisfacente
- Parzialmente soddisfacente
- Non soddisfacente

48

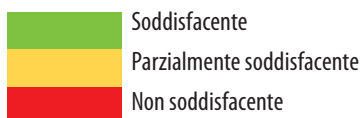
Manca un adeguato seguito agli sforzi in materia di sostenibilità. L'impatto e l'utilità dei contratti sono raramente valutati dopo la conclusione degli stessi. In Serbia non sono ancora stati varati esercizi di monitoraggio ex post orientato ai risultati, volti a verificare la sostenibilità di medio e lungo termine dei risultati dei progetti IPA. Gli stessi progetti/contratti non sono responsabili dell'impatto a medio o lungo termine né della sostenibilità dei risultati previsti. Detta responsabilità cessa immediatamente con la fine delle attività

previste dai contratti. L'assenza di un adeguato meccanismo di monitoraggio si fa sentire specialmente quando l'utilità pratica di talune realizzazioni può essere valutata solo anni dopo la conclusione del progetto, ad esempio nel caso di documenti relativi a politiche, protocolli, procedure, manuali, analisi, studi vari ecc., o quando ciò è esplicitamente indicato, ad esempio nei progetti 1 («Riforma della polizia») e 10 («Servizio medico di emergenza»).

Tabella 3

Progetti IPA in settori diversi dalla governance – Valutazione delle realizzazioni e altri risultati

Criteri di audit	Progetto						
	9. Programma di sviluppo regionale	10. Servizi medici d'emergenza	11. Competitività del settore privato	12. Ponte Žeželj	13. Energia elettrica della Serbia	14. Politiche di sviluppo rurale	15. Società civile
Le realizzazioni previste sono state prodotte.				N.D. In corso			
I risultati attesi al di là delle realizzazioni sono stati ottenuti.				N.D. In corso			
Le procedure di gara e appalto sono state preparate in modo appropriato per garantire la consegna tempestiva delle realizzazioni attese.							
Era in vigore la legislazione nazionale necessaria per garantire che l'intervento fosse efficace.				N.D.			
Il progetto aveva buone prospettive di sostenibilità dopo la fine del finanziamento IPA, in particolare: il finanziamento post-IPA era garantito ed il beneficiario era responsabilizzato ed era in grado di assicurare la continuità del progetto.							



Parte seconda – La gestione, da parte della Commissione, dell’assistenza non finanziaria a sostegno della governance

La Commissione ha affrontato in modo esauriente le questioni di governance nel suo dialogo con la Serbia, con un impatto sempre più positivo

49

La Corte ha valutato se il dialogo UE-Serbia avesse esplicitamente affrontato problemi chiave in materia di governance e comprendesse la definizione di punti d’azione e il seguito da dar loro. La Corte ha inoltre valutato se si fosse tenuto conto delle priorità politiche nella formulazione delle strategie e nella concezione dei progetti. Sono stati esaminati 10 progetti IPA recentemente attuati in settori diversi da quello della governance (cfr. *allegato II*), per valutare in quale misura la governance e la lotta contro la corruzione fossero state integrate come questioni trasversali nei detti progetti.

Tra la Commissione e la Serbia vi è stato un dialogo strutturato sulla governance

50

L’accordo di stabilizzazione e di associazione (cfr. paragrafo 2) contiene disposizioni sul dialogo politico tra UE e Serbia e sulle politiche di cooperazione³⁰. La Commissione ha posto in essere un complesso sistema di riunioni ufficiali e meno formali e documenti a più livelli per consentire un dialogo continuo con i partner serbi. Le strutture esistenti per il dialogo permanente rafforzato (EPD), il dialogo previsto dall’accordo interinale (AI) e dialogo IPA di alto livello sono

rappresentate nella *figura 2*. La complessità del dialogo politico complessivo e della programmazione dell’IPA è illustrata nella *figura 3*.

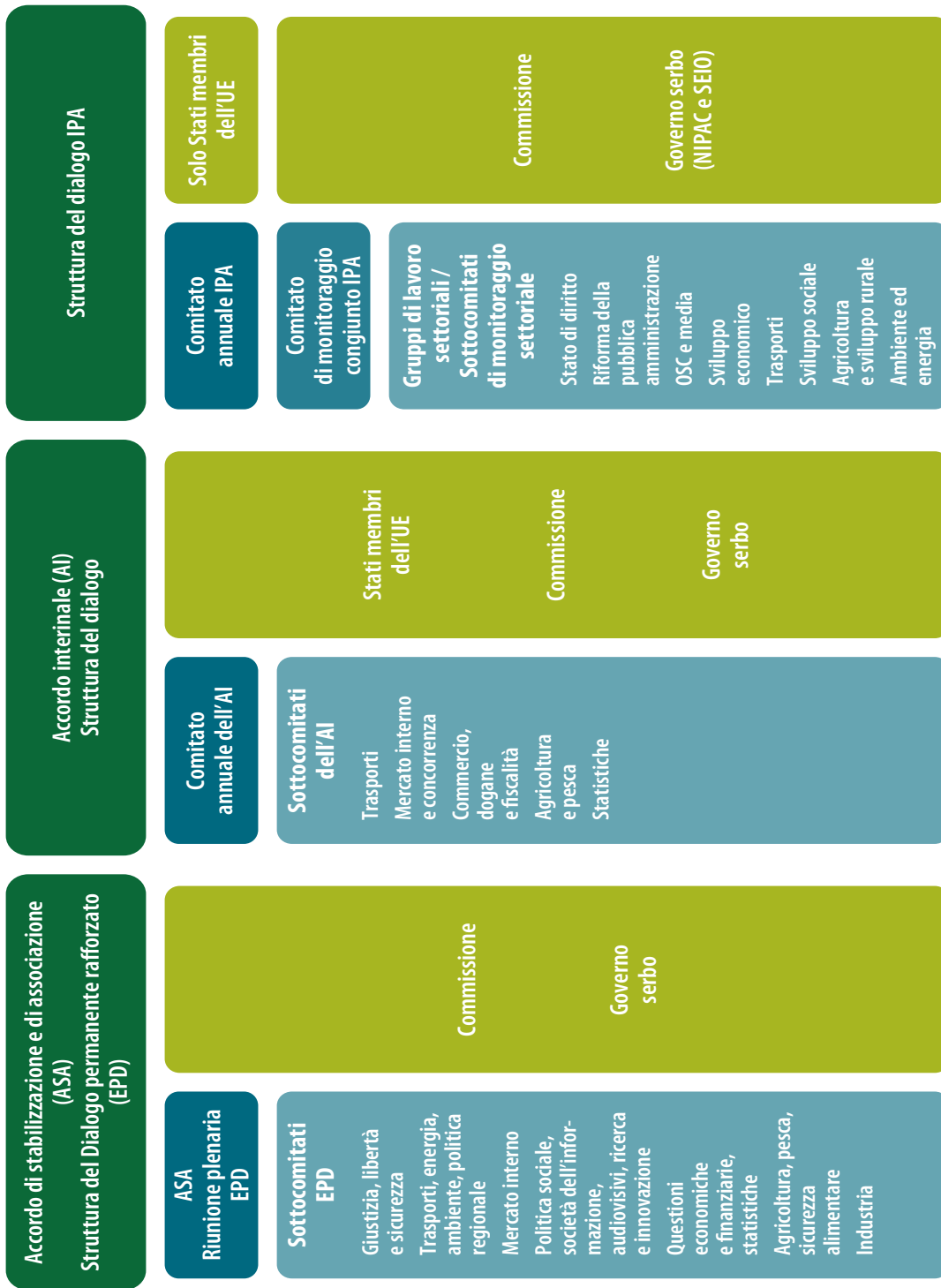
51

L’EPD ha assegnato grande importanza alla riforma della pubblica amministrazione (RPA) e alla riforma del settore giudiziario, compresa la lotta contro la corruzione, come parte dei criteri politici. Questi settori sono stati sistematicamente trattati in dettaglio, sia nell’ambito delle sessioni plenarie dell’EPD che nell’ambito dei sottocomitati designati per il dialogo permanente. La costante importanza della riforma giudiziaria e della lotta alla corruzione in relazione allo status di paese candidato della Serbia è dimostrata dal fatto che i relativi capitoli dell’*acquis* (23 e 24) vengono discussi nella fase iniziale del processo di negoziazione, sulla base dell’esperienza di precedenti negoziati per l’allargamento dell’UE.

30 Cfr. in particolare i Titoli II e VIII dell’ASA.

Figura 2

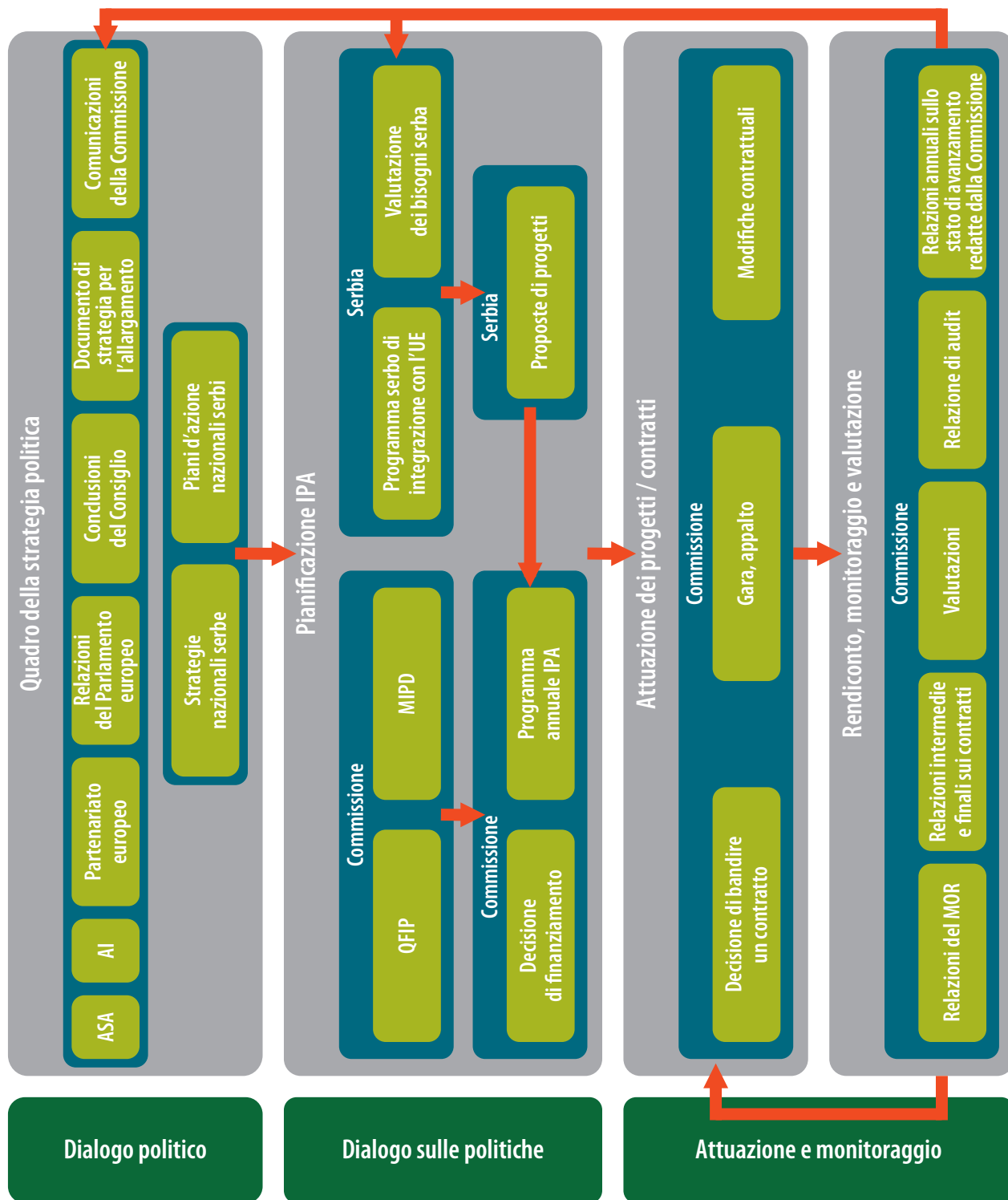
Strutture del dialogo tra UE e Serbia (fino a settembre 2013)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni ricevute dalla Commissione e dal SEAE.

Figura 3

Elementi chiave del dialogo politico e relativo all'IPA tra UE e Serbia



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni ricevute dalla Commissione e dal SEAE.

52

La riforma della gestione delle finanze pubbliche (GFP) è stata generalmente oggetto di discussione nell'ambito delle riunioni plenarie dell'EPD alla voce «Riforma della pubblica amministrazione» (RPA), ma ha ricevuto in un certo modo minore attenzione rispetto agli altri settori relativi alla governance. Tuttavia, specifiche questioni di GFP – come l'Istituzione superiore di controllo, il controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC), l'Unità centrale di armonizzazione, l'audit interno e la legge sul sistema di bilancio – sono state esaminate nel dettaglio a livello di sottocomitati per l'EPD.

53

La Commissione ha avuto un'ulteriore occasione per discutere questioni di GFP con la Serbia in sede di definizione del programma di sostegno al bilancio generale per la Serbia nell'ambito della componente I dell'IPA per il 2009. Il programma mirava a sostenere la stabilità macrofinanziaria in Serbia nel breve periodo e a consentire al paese di continuare le riforme strutturali malgrado la crisi economica³¹. Le condizioni di pagamento sono state incentrate in particolare sull'affidabilità delle procedure finanziarie e amministrative in Serbia, la presentazione da parte del governo serbo di una nuova legge di bilancio e l'adozione di un documento di strategia sul controllo finanziario nel settore pubblico. Un'altra condizione era l'avvio di un aggiornamento del PEFA, al fine di predisporre una tabella di marcia in materia di GFP. A fine 2010, la Commissione ha ritenuto che tutte queste condizioni fossero state soddisfatte. Sebbene la Serbia non avesse predisposto una specifica tabella di marcia in materia di gestione delle finanze pubbliche, la Corte ha constatato che la strategia della Serbia per la RPA per il periodo 2013-2016 affronta alcune questioni di GFP. Inoltre, la legge del 2012 sugli appalti pubblici ha rimediato a diverse carenze individuate negli anni precedenti.

Il dialogo ha incluso la formulazione sistematica di punti d'azione relativi al buon governo e il seguito da dar loro

54

Le strutture a più livelli (cfr. **figure 2 e 3**) hanno fornito una base solida per un dialogo aperto, al fine di concordare, definire, dar seguito e monitorare le priorità. I punti d'azione relativi alle principali questioni di governance sono stati specificamente riesaminati di anno in anno sia nella riunione plenaria dell'EPD che nelle riunioni dei sottocomitati.

55

Il processo di monitoraggio della Commissione si riassume nelle relazioni annuali sullo stato di avanzamento. L'analisi della Corte ha constatato che le relazioni della Commissione sullo stato di avanzamento hanno valutato in modo realistico i progressi conseguiti nei settori chiave della governance in Serbia. Secondo le relazioni, negli anni 2007-2013 sono stati registrati risultati concreti nella lotta contro la corruzione, che vanno dalla creazione di un quadro istituzionale – con il coinvolgimento dell'assistenza IPA – alle indagini in alcuni casi di corruzione di alto profilo, passando per una maggiore partecipazione delle OSC. Progressi sono stati anche osservati nella riforma della pubblica amministrazione e nell'elemento «controllo finanziario» della riforma della gestione delle finanze pubbliche, e vi sono stati anche considerevoli progressi nel settore degli appalti pubblici. La riforma del settore giudiziario è stata la più carente tra quelle riguardanti i settori chiave per il buon governo: si sono registrati modesti progressi dopo il 2007.

31 Della dotazione finanziaria IPA 2009 per la Serbia, 100 milioni di euro sono stati destinati al sostegno al bilancio. Ciò integrava un programma rivisto dell'FMI di 2,9 miliardi di euro e prestiti per la politica di sviluppo della Banca mondiale.

56

Sul versante serbo, a partire dal 2010 i piani d'azione nazionali per l'attuazione delle raccomandazioni della Commissione fissano obiettivi e compiti trasparenti e prevedono un idoneo monitoraggio e una sistematica e facilmente confrontabile sintesi delle azioni di seguito.

Il dialogo ha instaurato collegamenti tra priorità politiche e alla formulazione delle politiche

57

I principali documenti di programmazione IPA per la Serbia³² nel periodo 2007-2013 – a monte dei quali vi sono in sostanza importanti documenti di dialogo – hanno coperto sufficientemente i settori chiave della governance, benché sulla riforma della gestione delle finanze pubbliche sia stato posto un accento un po' meno marcato. Il dialogo si riferisce periodicamente all'assistenza IPA in generale, o a specifici progetti IPA, come strumenti importanti per il miglioramento della governance in Serbia. Il comitato congiunto di monitoraggio IPA (cfr. **figura 2**), creato nel 2008, ha affrontato aspetti specifici legati all'attuazione del dialogo di alto livello e si è anche occupato del livello strategico dell'assistenza finanziaria³³.

58

Nel 2012, otto sottocomitati di monitoraggio settoriale hanno iniziato ad operare nell'ambito del comitato congiunto di monitoraggio. Il loro obiettivo primario è il contesto in cui viene fornita l'assistenza IPA. Sono gestiti dalla Commissione e dalla Serbia (SEIO), strutturati in modo trasparente e hanno posto in essere uno strumento di monitoraggio efficace e facilmente comparabile. I sottocomitati per il monitoraggio settoriale hanno notevolmente migliorato il coordinamento tra l'identificazione dei bisogni nazionali e l'assistenza dell'IPA. Ad esempio, i progetti relativi alla RPA, nell'ambito dei più recenti programmi nazionali IPA, hanno affrontato quasi tutte le priorità definite dalla sezione RPA del documento di valutazione dei bisogni della Serbia per il 2011-2013³⁴.

L'accento posto sulla governance nell'ambito del dialogo e del processo di programmazione non è stato in genere esplicito nella concezione dei progetti

59

La programmazione IPA di alto livello ha tenuto conto specificamente della governance, in parte a causa dei problemi di governance incontrati in precedenti negoziati di adesione, che erano stati considerati un indicatore di insufficiente preparazione dei paesi in questione. Tuttavia, l'enfasi sulla governance non si è in generale riflessa esplicitamente a livello di pianificazione dei progetti, né da parte della Commissione né da parte delle autorità serbe.

- 32 ASA, strategie di allargamento della Commissione, Partenariato europeo, MIPD e programmi nazionali annuali IPA.
- 33 Il comitato congiunto di monitoraggio IPA è copresieduto da un rappresentante di alto livello (direttore) della Commissione e dal coordinatore nazionale IPA, che è attualmente il ministro per l'Integrazione europea.
- 34 Inoltre, la crescente attenzione alla governance nella formulazione delle politiche si riflette nella strategia di allargamento dell'Unione europea 2013-2014, la quale prevede ulteriori notevoli sforzi per sviluppare la gestione finanziaria e il controllo del settore pubblico.

60

Meno della metà dei documenti di elaborazione dei progetti del periodo 2007-2012 contenevano specifici riferimenti al buon governo. Nel caso di progetti per i quali gli aspetti di governance erano pertinenti, ma non tra gli obiettivi primari, la documentazione del progetto il più delle volte menzionava, in termini generali, la necessità di trasparenza. Solo in alcuni documenti di elaborazione dei progetti la Commissione e le autorità serbe fanno esplicito riferimento ai rischi di corruzione o a potenziali conflitti di interesse. Tuttavia, a partire dal 2011, il linguaggio del buon governo è stato più utilizzato nella concezione dei progetti.

61

L'elenco delle questioni trasversali nell'elaborazione dei progetti non includeva il buon governo né la lotta contro la corruzione. In realtà, i documenti di elaborazione dei progetti del periodo 2007-2011 si limitano rigorosamente a tre criteri trasversali: pari opportunità, ambiente e minoranze. Il coinvolgimento della società civile e delle parti interessate è stato aggiunto come quarta questione trasversale nel 2012.

62

Nessuno dei progetti esaminati (cfr. *allegato II*) includeva nella rispettiva elaborazione una formale valutazione dell'esigenza di misure anticorruzione o di altre misure di buon governo specifiche per il settore beneficiario, ad eccezione del progetto E «Rafforzamento della legislazione a livello centrale», la cui scheda menzionava in modo limitato la corruzione, e del progetto I «Sostegno allo sviluppo delle PMI», che mirava esplicitamente a lottare contro la corruzione e contro l'economia informale attraverso l'introduzione di servizi elettronici.

63

Tuttavia, nonostante l'assenza di espliciti riferimenti a misure anticorruzione o di governance nella loro elaborazione, la maggior parte dei progetti esaminati ha contribuito indirettamente alla lotta contro la corruzione e ad una migliore governance. In alcuni progetti, le attività che hanno contribuito a diffondere la conoscenza e l'uso di buone pratiche per gli appalti e i contratti (ad esempio, il progetto A «Infrastrutture municipali» o il progetto B «Supervisione della costruzione di strade lungo il corridoio X») erano in linea con la strategia nazionale anticorruzione. Il progetto A «Infrastrutture municipali» ha inoltre promosso il buon governo mediante attività relative alla gestione finanziaria, al controllo e all'audit a livello locale, nonché mediante attività relative alla costituzione di una riserva di progetti conformi alle norme dell'UE. Anche i progetti di sostegno al potenziamento della capacità amministrativa nel settore dell'ambiente e dell'energia (progetto D «Potenziamento dell'ispettorato ambientale» e progetto H «Agenzia per l'energia») e nel settore agricolo (progetto C «Gestione efficace del territorio» e progetto J «Sostegno all'agricoltura») possono essere considerati come aventi un effetto sulla diminuzione della corruzione.

Nell'approvare il sistema posto in essere dalla Serbia per gestire i fondi dell'UE, la Commissione non ha tenuto pienamente conto della gestione delle finanze pubbliche della Serbia

64

La Corte ha verificato se la Commissione avesse valutato in modo sistematico i rischi negli organismi di attuazione IPA, se le autorità serbe avessero adottato adeguate misure di mitigazione e, ove necessario, dato loro seguito, nonché se tale processo fosse parte integrante della valutazione globale delle questioni di GFP operata dalla Commissione.

Gli organismi attuatori dell'IPA sono stati oggetto di una analisi dei rischi, ma non è stata svolta alcuna valutazione globale della gestione delle finanze pubbliche prima di decentralizzare la gestione dei fondi UE

65

Il regolamento IPA dispone che, ove possibile, la gestione dei fondi UE sia decentrata da parte della Commissione ai paesi candidati, onde rafforzare nei paesi beneficiari la titolarità della gestione dell'assistenza dell'UE. Ciò viene effettuato attraverso nuovi organismi nazionali, noti collettivamente come sistema di attuazione decentrato, che attuano l'assistenza preadesione. Prima di decidere di conferire poteri di gestione³⁵ ad un paese beneficiario, la Commissione dovrebbe assicurarsi che il paese in questione soddisfi le condizioni stabilite, in particolare per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo³⁶.

66

Per realizzare la gestione decentrata, prima con e successivamente senza i controlli ex ante della Commissione, la Serbia sta seguendo una dettagliata tabella di marcia con parametri di riferimento indicativi e scadenze. Nel quadro della tabella di marcia, le strutture di attuazione dell'IPA³⁷ sono state oggetto di sistematiche valutazioni dei rischi nell'ambito del loro accreditamento da parte delle autorità serbe e della Commissione. Tuttavia, il processo di accreditamento in questione riguardava solo le strutture istituite per la gestione decentrata dei fondi IPA. Non vi era alcun obbligo giuridico di effettuare una valutazione globale dell'insieme dei progressi compiuti in materia di gestione delle finanze pubbliche e di prevenzione e lotta alla corruzione in Serbia. Di conseguenza, la procedura di accreditamento del SAD è stata efficace nel sostenere la governance nel limitato ambito delle strutture di gestione IPA, ma non faceva parte di una strategia globale in tema di gestione delle finanze pubbliche a livello di paese.

67

Ci si attende che una capacità di audit interno sufficientemente sviluppata presso il ministero delle Finanze e presso i ministeri competenti dia un contributo positivo al sistema di gestione e di controllo necessario per la gestione decentrata. Nonostante i recenti progressi compiuti³⁸, la capacità nazionale di audit interno è ancora nelle fasi iniziali quanto al fornire un sostegno efficace per la gestione decentrata dei fondi UE. Il rapporto SIGMA del 2013³⁹ indicava che non era stata adottata alcuna politica su frodi e irregolarità nella gestione finanziaria e che l'Unità centrale di armonizzazione⁴⁰ presso il ministero delle Finanze non aveva fornito sufficiente supporto metodologico agli amministratori finanziari e agli auditor interni in materia di valutazione del rischio e frode.

- 35 Nell'ambito della gestione decentrata, la Commissione affida la gestione di determinate azioni al paese beneficiario, mantenendo la responsabilità globale finale dell'esecuzione del bilancio generale.
- 36 Cfr. articolo 56, paragrafo 2, del 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 articoli 11-19 del regolamento (CE) n. 718/2007 che attua il regolamento istitutivo dell'IPA.
- 37 La gestione decentrata richiede che la Serbia crei strutture per gli appalti pubblici, l'aggiudicazione dei contratti, i pagamenti, il monitoraggio e la rendicontazione dei programmi IPA.
- 38 Cfr. conclusioni concernenti il progetto 8 «Controllo finanziario interno nel settore pubblico» nei riquadri 7 e 12.
- 39 SIGMA Assessment Serbia, *Public administration reform coordination, implementation and priorities* (Coordinamento, attuazione e priorità della riforma della pubblica amministrazione), aprile 2013.
- 40 L'Unità centrale di armonizzazione ha il compito di sviluppare e armonizzare le capacità di audit interno del servizio pubblico. Cfr. inoltre i riquadri 7 e 12.

68

Nella propria strategia di allargamento del 2013, la Commissione si è mossa nella giusta direzione, mettendo in luce la necessità di affrontare dapprima le questioni fondamentali con i paesi interessati dall'allargamento. In detto documento, si affermava specificamente che i sistemi di gestione delle finanze pubbliche dovranno essere notevolmente rafforzati onde ridurre il rischio di frodi e corruzione. Inoltre, il sostegno IPA al bilancio settoriale è subordinato al rispetto delle necessarie norme in materia di GFP.

Sono state adottate e monitorate misure di mitigazione dei rischi

69

Le misure adottate per attenuare i rischi individuati negli organismi attuatori dell'IPA erano pertinenti, e la Commissione ne ha monitorato l'esecuzione. Una volta conferiti i poteri di gestione, la Commissione continua a monitorare il sistema dando seguito ad eventuali questioni in sospeso (ad esempio, rimanenti constatazioni di audit di medio e basso rischio). Un importante fattore di mitigazione del rischio è che la Commissione può revocare o sospendere il conferimento dei poteri di gestione nel caso in cui i requisiti non siano più soddisfatti.

70

I rischi connessi alla rotazione del personale⁴¹ e ai cambiamenti politici che nel corso dell'attuazione della gestione decentrata potrebbero causare la perdita di esperienze e sinergie non possono essere facilmente affrontati all'atto del conferimento dei poteri di gestione, e necessitano che venga loro dato attivamente seguito. Inoltre, il personale neoassunto principalmente partecipa a formazioni ed ha poche opportunità di acquisire esperienza pratica, poiché non esistono ancora attività operative. Ciò comporta ulteriori rischi in termini di demotivazione ed elevata rotazione del personale.

71

Un altro rischio presente nelle strutture IPA è l'attuale limitata protezione degli informatori, come riconosciuto dalla strategia nazionale anticorruzione 2013-2018. Le autorità serbe stanno predisponendo una nuova normativa in materia di denuncia delle irregolarità, al fine di per conquistare la fiducia di potenziali informatori.

⁴¹ Il rapporto SIGMA del 2013 ne stima il tasso al 15-20 % l'anno. Osserva inoltre che i cambiamenti nel governo determinano più elevati tassi di rotazione, in particolare nelle posizioni di alto livello.

Conclusioni

72

Nel complesso, la Commissione sta gestendo in modo efficace l'assistenza preadesione alla Serbia. L'assistenza finanziaria preadesione alla Serbia, assieme ad altre forme di assistenza, aiuta in modo efficace la Serbia ad attuare riforme economiche e sociali e a migliorare la governance del paese. Sulla base dell'esperienza maturata in altri paesi beneficiari dell'IPA, nella programmazione dell'assistenza finanziaria e non finanziaria alla Serbia la Commissione sta ponendo sempre più l'accento su questioni di governance.

La Commissione ha gestito efficacemente i progetti IPA?

73

Nell'insieme, la Commissione ha gestito efficacemente i progetti IPA in Serbia. La programmazione dell'assistenza finanziaria IPA si basa su un quadro strategico coerente, e la metodologia di selezione di progetti pertinenti per la preparazione della Serbia all'adesione sta gradualmente migliorando (cfr. paragrafi da 9 a 22).

74

I progetti controllati, sia nel settore della governance che in altri settori, hanno in gran parte prodotto le realizzazioni previste (cfr. paragrafi da 39 a 43), ma hanno risentito di problemi per quanto riguarda:

- a) la loro concezione: è stata rivolta insufficiente attenzione alla definizione degli obiettivi, alla valutazione dei bisogni, agli insegnamenti tratti da precedenti progetti e alla condizionalità per l'avvio di progetti e la sequenzialità delle attività (cfr. paragrafi da 24 a 31);
- b) la loro attuazione: i progetti controllati nell'ambito dei primi programmi IPA sono stati inficiati da ritardi, a volte significativi; gli interventi sono stati monitorati in modo sistematico a livello di contratto, ma non a livello di progetto e le azioni correttive adottate dalla Commissione si sono per lo più limitate a modifiche delle attività; alcune singole procedure di gara e appalto non sono state del tutto efficienti o efficaci (cfr. paragrafi 32-38, 44 e 45);
- c) la loro sostenibilità: per due terzi dei progetti, le prospettive di sostenibilità dei risultati erano dubbie; in particolare, era a rischio la sostenibilità dei progetti in materia di governance, a causa di problemi di personale (cfr. paragrafi da 46 a 48).

75

L'approccio gestionale flessibile seguito dalla Commissione ha attenuato gli effetti di alcune di queste debolezze di concezione e, all'atto della stesura dei più recenti programmi annuali IPA, la Commissione ha preso provvedimenti per rimediare alle carenze individuate nei programmi precedenti (cfr. paragrafi 27-31 e 38).

Nel suo sostegno alla governance, la Commissione ha gestito l'assistenza non finanziaria in modo efficace?

76

Nel complesso, la Commissione ha gestito in modo efficace l'assistenza non finanziaria alla Serbia nel settore della governance. Ha utilizzato il dialogo con la Serbia in modo efficace per affrontare questioni di governance e la lotta contro la corruzione. Ha gradualmente migliorato il proprio approccio, tenendone conto nell'elaborazione delle politiche e nella concezione dei progetti. La Commissione è stata efficace nel sostenere la governance nell'ambito delle strutture dei finanziamenti dell'UE, ma non ha considerato appieno la gestione nazionale delle finanze pubbliche (cfr. paragrafi 50-71).

77

La Commissione ha posto in essere un dialogo strutturato su questioni di governance con la Serbia. Detto dialogo copre in modo adeguato i settori chiave della governance, prevede la definizione di punti d'azione ed il loro monitoraggio e stabilisce un collegamento tra priorità politiche e formulazione delle politiche. Nella strategia di allargamento dell'UE e nel nuovo regolamento IPA sempre maggiore attenzione viene posta alla governance economica e finanziaria nei paesi candidati all'adesione (cfr. paragrafi 50-58).

78

La Corte ha riscontrato che l'enfasi posta sulla governance nell'ambito del dialogo e del processo di programmazione si è riflessa in misura minore nella concezione dei progetti. Nelle parti della documentazione dei progetti relative alla condizionalità, agli insegnamenti tratti dal passato ed agli aspetti trasversali, si è tenuto conto in maniera limitata, o per niente, dei rischi connessi alla governance. Tuttavia, nonostante nella maggior parte dei progetti recenti che ha esaminato non abbia trovato esplicita menzione della necessità di misure anticorruzione o di altre misure di buon governo, la Corte ha riscontrato che la maggioranza di questi progetti aveva contribuito indirettamente alla lotta contro la corruzione e ad una migliore governance attraverso le rispettive attività di rafforzamento della capacità amministrativa (cfr. paragrafi 59-63).

79

In sede di approvazione del sistema di attuazione decentrata (SAD), la Commissione ha valutato le strutture serbe per la gestione dei fondi dell'UE. La Commissione ha valutato in modo sistematico i rischi nell'ambito delle strutture IPA e ha monitorato le misure adottate per mitigarli. Tuttavia, secondo quanto prescritto dalla normativa, il processo di accreditamento riguardava solo gli organismi attuatori dell'IPA, il che significa che il SAD non era collegato ad una previa valutazione globale della gestione delle finanze pubbliche e della lotta contro la corruzione a livello nazionale (cfr. paragrafi 65-71).

Raccomandazioni

80

Per migliorare la programmazione, la concezione e l'attuazione dei progetti IPA, la Commissione dovrebbe:

- a) rendere l'assegnazione di priorità ai progetti e le procedure di selezione degli stessi più trasparenti, documentandole con maggiore sistematicità, in modo che rispecchino le singole fasi dell'assegnazione motivata di priorità;
- b) migliorare la procedura relativa al trarre insegnamento dal passato, tramite lo sviluppo di una banca dati dedicata che contenga gli insegnamenti tratti da precedenti progetti in Serbia e in altri pertinenti paesi beneficiari. Gli insegnamenti tratti dovrebbero tener conto dello storico o della tipologia degli appalti non andati a buon fine o ripetuti. Dovrebbe anche essere preso in considerazione l'inserimento in tale banca dati di significative raccomandazioni contenute nelle relazioni finali sui contratti. La banca dati potrebbe essere ordinata secondo i principali settori utilizzati dalla programmazione dell'IPA;
- c) documentare in modo sistematico la valutazione dei bisogni su cui si basano le realizzazioni attese da progetti e contratti; in particolare, migliorare la titolarità dei beneficiari rispetto ai bisogni individuati;
- d) rafforzare il principio di condizionalità. In particolare, la capacità del beneficiario di fare ciò che è richiesto per un progetto di alta qualità dovrebbe essere verificata in anticipo e in termini specifici e misurabili, così come dovrebbe verificarsi se gli elementi del progetto sono conformi al quadro giuridico nazionale e se i necessari permessi edilizi sono stati ottenuti. Una più rigorosa condizionalità dovrebbe contribuire a ridurre il numero di progetti che non sono pronti per l'attuazione, in particolare per quel che riguarda i grandi progetti infrastrutturali;
- e) istituire un sistema per produrre una breve relazione periodica sui progressi realizzati, al fine di garantire un'adeguata pista di controllo per l'intero progetto, invece che per i singoli contratti. Le relazioni sintetiche dovrebbero includere un elenco completo dei contratti che rientrano nell'ambito di un determinato progetto/settore;
- f) porre in essere un sistema che consenta di verificare l'utilità delle realizzazioni dei progetti (compresi studi, analisi, procedure, protocolli e materiale formativo) a medio e lungo termine. Il porre maggior enfasi sull'utilità finale dovrebbe contribuire a spostare l'attenzione dalla consegna delle realizzazioni e dal rispetto dei valori-obiettivo di aggiudicazione e pagamento a risultati maggiormente duraturi.

81

Per quanto riguarda il proprio dialogo strutturato con la Serbia su questioni di governance e per quanto attiene alla procedura SAD, la Commissione dovrebbe:

- a) far presente alle autorità serbe la necessità che esse razionalizzino ulteriormente il loro insieme di strategie nazionali e mettano a punto una vera e propria tabella di marcia di gestione delle finanze pubbliche; se necessario, la Commissione dovrebbe fornire assistenza tecnica in tal senso;
- b) adottare misure, nella programmazione dell'IPA, volte a rafforzare il meccanismo di consultazione con le organizzazioni della società civile attive nel settore della governance;
- c) emanare orientamenti volti ad assicurare che l'esigenza di specifiche misure settoriali anticorruzione o di buon governo sia, se del caso, valutata in sede di concezione del progetto;
- d) nella propria valutazione delle riforme della gestione delle finanze pubbliche a livello nazionale, verificare che si tenga debito conto del lavoro di audit da essa stessa svolto nel contesto del processo di accreditamento per il SAD.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 21 ottobre 2014.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Elenco dei progetti IPA controllati

N. seriale	Titolo	Programma nazionale / numero progetto	Dotazione finanziaria (in milioni di euro) ¹
Progetti in materia di governance			
Giustizia e affari interni – Lotta alla corruzione e Capacità amministrativa			
1.	Riforma della polizia: Affari interni	2007/6	1,0
2.	Lotta alla corruzione	2008/5	2,5
3.	Miglioramento dell'efficienza e della trasparenza del sistema giudiziario	2007/4	2,6
4.	Miglioramento della trasparenza e dell'efficienza (sistema penale e dei pubblici ministeri)	2008/8	4,5
Riforma della pubblica amministrazione (RPA)			
5.	Programma di sostegno municipale	2007/2	22,5
6.	Armonizzazione della Sezione applicazione delle Dogane serbe con gli standard, l'organizzazione e la metodologia operativa delle agenzie di contrasto dell'UE	2008/6	4,4
Gestione delle finanze pubbliche (GFP)			
7.	Sostegno all'Ufficio degli appalti pubblici	2007/7	2,0
8.	Sostegno allo sviluppo del controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC), fase 3	2008/2	2,0
Progetti non relativi alla governance			
Sviluppo sociale			
9.	Programma regionale di sviluppo economico e sociale	2007/13	23,3
10.	Riforma del settore sanitario, Servizi medici di emergenza	2007/16	10,0
Sviluppo del settore privato			
11.	Sostegno alla competitività del settore privato	2007/22	3,5
Trasporti			
12.	Ponte Žeželj – Ricostruzione delle infrastrutture serbe	2009/4	30,0
Ambiente, cambiamenti climatici ed energia			
13.	Tutela ambientale presso la Società elettrica della Serbia	2008/17	11,0
Agricoltura e sviluppo rurale			
14.	Rafforzamento delle capacità per dare esecuzione alle politiche in materia di sviluppo rurale in modo conforme alle norme UE	2007/32	4,4
Altri settori dell'acquis dell'UE e attività trasversali			
15.	Sostegno alla società civile I Sostegno alla società civile II	2007/12 2008/11	2,0 2,5
Totale			128,4

¹ Cofinanziamento nazionale non incluso.

Elenco dei progetti IPA esaminati per l'analisi della governance e della lotta contro la corruzione come questioni trasversali

N. seriale	Titolo	Programma nazionale / numero progetto	Dotazione finanziaria (milioni di euro)
A	Programma di sostegno alle infrastrutture comunali – MISP 2010	2010/3	31,1
B	Supervisione dei lavori di costruzione di strade lungo il corridoio X (tratte Grdelica – Vladicin Han e Pirot – Čiflik)	2010/15	10,0
C	Sviluppo della capacità istituzionale e sostegno a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Serbia	2010/20	2,8
D	Potenziamento dell'ispettorato ambientale serbo e delle le parti interessate	2010/23	2,5
E	Rafforzamento della capacità legislative, politiche e di coordinamento a livello centrale	2011/3	6,5
F	Sviluppo socioeconomico nella regione del Danubio	2011/13	18,5
G	Programma comunale di investimenti ambientali tramite sovvenzioni-prestiti (MEGLIP)	2011/17	19,1
H	Rafforzamento delle capacità per l'Agenzia dell'energia	2011/19	1,5
I	Sostegno allo sviluppo delle PMI	2012/7	6,2
J	Sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale (in particolare, le misure 1.4 e 2)	2012/10	15,6
Totale			113,8

Sintesi

IV

L'IPA è incentrato sulle esigenze e le sue priorità si basano sulle valutazioni del livello di adempimento dei criteri relativi all'Unione europea, figuranti in particolare nel documento di strategia per l'allargamento e nelle relazioni annuali della Commissione. I criteri di assegnazione tengono conto della capacità della Serbia di utilizzare e gestire i fondi nonché del suo rispetto delle condizioni per l'adesione. In questo modo, l'IPA fornisce il collegamento tra il quadro politico per l'allargamento e il processo di bilancio dell'UE.

VI

La Commissione riconosce che il processo del sistema di attuazione decentrato (SAD) è stato elaborato per la gestione dei fondi IPA. La Serbia sta attualmente preparando un programma globale di riforma della gestione delle finanze pubbliche (GFP), che si baserà su una diagnosi completa dei sottosistemi di tale gestione. Verrà quindi eseguita una valutazione delle spese pubbliche e della responsabilità finanziaria (PEFA).

Osservazioni

11

La Commissione ha già sostenuto il governo nel miglioramento della qualità dei suoi documenti strategici attraverso una serie di misure di mitigazione finanziate dall'IPA. Nel corso dell'ultimo anno la Commissione ha condotto diverse valutazioni settoriali sullo strumento precedente e altre forme di assistenza dei donatori in Serbia al fine di contribuire alla preparazione dell'IPA II, il cui obiettivo è quello di sostenere l'attuazione di strategie/programmi settoriali coerenti mediante un approccio settoriale.

11 Primo trattino

Il – limitato – sostegno fornito dall'IPA al processo di decentramento si è basato sulla strategia di riforma della pubblica amministrazione (RPA) adottata dal governo della Serbia nel 2004 e sui relativi piani d'azione. Gli specifici settori del sostegno IPA scaturiscono direttamente dai piani d'azione derivanti da suddetta strategia. Il progetto 5 («Programma di sostegno municipale») selezionato è stato incentrato sul potenziamento delle capacità delle amministrazioni locali nei settori prioritari dell'integrazione europea. Inoltre, in linea con il piano d'azione della strategia di riforma della pubblica amministrazione, il progetto è stato concepito per sostenere l'elaborazione della strategia di decentramento, come richiesto dall'allora ministero incaricato del decentramento stesso. Il progetto ha tuttavia mostrato una mancanza di volontà politica, anche se i contributi forniti dalla sua componente vengono ulteriormente utilizzati dal Consiglio per il decentramento di nuova costituzione, che è stato riconvocato nell'autunno 2013 per procedere all'elaborazione della strategia. Nell'ambito del nuovo governo, il mandato per l'elaborazione della strategia di decentramento è assegnato al ministero per lo Sviluppo regionale e l'autonomia locale.

La Commissione concorda sul fatto che qualsiasi ulteriore sostegno fornito nell'ambito dell'IPA II a qualsiasi processo di decentramento dovrà basarsi su una chiara strategia nazionale di decentramento e sul relativo piano d'azione.

11 Secondo trattino

La Commissione riconosce l'assenza di una strategia globale di gestione delle finanze pubbliche (GFP) in grado di coprire tutti gli aspetti chiave di tale gestione. Anzi, diversi aspetti della GFP sono stati coperti da strategie specifiche come la strategia fiscale o la strategia di controllo interno delle finanze pubbliche, in modo da garantire l'esistenza di una base strategica a sostegno degli specifici progetti IPA anche in assenza di una strategia formale di gestione delle finanze pubbliche a livello globale. La nuova strategia di allargamento «Dare priorità agli elementi fondamentali» in vigore dal mese di ottobre 2013 pone particolare

enfasi sulla governance economica nonché sulla gestione delle finanze pubbliche e prevede che i paesi dell'allargamento predispongano specifici piani d'azione in materia di GFP. Il sostegno nell'ambito dell'IPA II in questo settore si baserà pertanto su un quadro di GFP più coerente rispetto al passato. È importante osservare che la nuova strategia della Serbia per la RPA per il periodo 2013-2016 comprende anche la gestione delle finanze pubbliche. Si tratta di un importante passo avanti rispetto al passato, in quanto evidenzia come la GFP riguardi tutti gli utilizzatori del bilancio e non solo il ministero delle Finanze, nonché la necessità di garantire coordinamento e coerenza nel processo di attuazione. Più avanti, la valutazione del PEFA in programma contribuirà a fornire un quadro complessivo dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche in atto.

13

Scopo dei partenariati europei è stato quello di fornire un quadro di riferimento generale piuttosto che un quadro politico, di individuare i settori prioritari per le riforme e fornire linee guida generali per l'assistenza finanziaria in suddetti settori prioritari, con la speranza che il paese rispetti i principi e le priorità in esso evidenziati. Tali principi sono stati sistematicamente concordati con la Serbia e riportati nei programmi nazionali durante i primi anni della programmazione IPA. La strategia di allargamento aggiornata ogni anno e le relazioni annuali sullo stato di avanzamento specifiche per paese hanno fornito un quadro più dettagliato e pertinente ai fini dell'adesione.

14

La Commissione ha riconosciuto la necessità di migliorare gli indicatori nella programmazione dell'assistenza IPA e ha affrontato la questione nel quadro dell'IPA II. I documenti indicativi di strategia nazionale, che mirano a definire l'orientamento strategico a lungo termine alla base dei finanziamenti IPA per paese, includono un allegato che illustra gli indicatori a diversi livelli. Tra le altre cose, i documenti includono anche indicatori in materia di governance economica e lotta contro la corruzione.

16

La Commissione riconosce che, nell'ambito dei precedenti programmi IPA, alcuni progetti sono stati selezionati per via della loro importanza per la Serbia sulla base delle garanzie di corretta attuazione fornite dal governo. Nell'ambito dei programmi dell'IPA 2012 e 2013 sono già stati introdotti requisiti molto più severi circa il grado di preparazione dei progetti, e saranno adottati in maniera ancora più sistematica nel quadro dell'IPA II. Attraverso l'assistenza IPA, la Commissione ha sostenuto lo sviluppo di una nuova metodologia per la selezione dei progetti di investimento che farà parte della riserva nazionale unica di progetti. Tale metodologia si propone di aiutare il governo serbo a valutare a) la definizione delle priorità e b) la maturità dei progetti/programmi nei settori delle infrastrutture.

20

La Commissione condivide l'importanza delle organizzazioni della società civile (OSC) e continuerà ulteriormente a incoraggiare e sostenere la loro partecipazione alla programmazione IPA.

Riquadro 3

Le forniture sono state sincronizzate con gli input di un gemellaggio parallelo a sostegno del piano di sviluppo istituzionale per l'organismo pagatore (OP). All'OP erano stati assegnati 105 posti nella sistemazione del ministero dell'Agricoltura. Durante il ciclo di vita del progetto, sono avvenuti tre rimpasti di governo che hanno causato interruzioni nelle assunzioni previste per l'OP.

26

Sono state adottate misure volte a potenziare la capacità di tener conto delle lezioni apprese dalle esperienze precedenti e quindi migliorare il processo di programmazione dell'IPA II (2014-2020). Nell'elaborazione del programma IPA 2014 sono state messe in pratica le lezioni apprese e le raccomandazioni derivanti dalle valutazioni settoriali della componente I dell'IPA in Serbia. Una tabella contenente le raccomandazioni relative a ciascun settore, singolarmente e per l'intera programmazione nel suo complesso, è stata introdotta come documento di partenza fondamentale per i gruppi di lavoro settoriali nel processo di programmazione 2014.

27

Sin dalla programmazione IPA 2012, le condizionalità vengono utilizzate in maniera mirata, sono definite nelle schede relative ai settori/progetti in modo chiaro e misurabile e vengono applicate nel corso dell'attuazione. In assenza di importanti condizioni preliminari, diversi progetti sono stati rinviati. La Commissione ha tuttavia in programma di far rispettare le condizionalità in maniera più rigorosa e ha chiarito al governo serbo che solo i progetti pienamente maturi saranno presi in considerazione per la programmazione.

33

Le relazioni della Commissione dell'ordinatore sottodelegato presentano infatti gli ambiziosi obiettivi raggiunti e i tassi di aggiudicazione che, essendo stati coerenti anno dopo anno, hanno dimostrato elevate capacità di assorbimento.

37

La Commissione ha reagito, in particolare in seno ai primi comitati di monitoraggio, al fine di garantire l'efficace attuazione dei progetti in corso, portando così a una gestione flessibile dei contratti. Questo processo si è evoluto verso meccanismi di monitoraggio più solidi e decisioni più severe in caso di difficoltà durante l'attuazione, a seconda delle circostanze.

Riquadro 7 – Risposta al primo paragrafo

Il volume delle obbligazioni comunali per la città di Novi Sad rappresenta la seconda più grande operazione di prestito condotta da un'amministrazione locale in Serbia. I risultati ottenuti nell'ambito di questo programma stanno ancora influenzando il mercato nel 2014, in cui ad esempio si prevede di introdurre ulteriori obbligazioni comunali per la città di Sabac e il comune di Stara Pazova. La Conferenza permanente delle città e dei comuni continua a ricevere richieste di sostegno concernenti l'emissione di obbligazioni comunali, che rappresentano un'alternativa ai prestiti. La Commissione ritiene che, senza tale sostegno, il mercato delle obbligazioni comunali in Serbia probabilmente non esisterebbe e i comuni continuerebbero a scontrarsi con prestiti bancari caratterizzati da elevati tassi di interesse. Il sostegno alle obbligazioni

comunali ha pertanto rappresentato un importante punto di partenza per il mercato del credito delle amministrazioni locali in Serbia, per il finanziamento delle infrastrutture comunali e il risparmio nei bilanci locali.

Riquadro 7 – Risposta al secondo paragrafo

Il sostegno finanziario dell'IPA consiste nell'aiutare il governo a soddisfare i criteri UE e integra il dialogo politico. La Commissione ha sottolineato le carenze in termini di attività dell'UCA e del personale delle unità di audit interno nelle strutture pertinenti del suo dialogo politico con le autorità serbe, in particolare nella sottocommissione pertinente dell'ASA nonché nella relazione di screening per il capitolo 32. Si prevede quindi un miglioramento a breve termine nel quadro dei negoziati di adesione. Se il progetto del 2008 non è riuscito a risolvere tutte le difficoltà, ha comunque notevolmente contribuito al raggiungimento di un livello di preparazione in grado di consentire alla Commissione di proporre l'apertura del capitolo 32.

43

Sulla base di questo progetto specifico, non è possibile trarre conclusioni generali circa l'efficacia del sostegno UE nel campo dei lavori pubblici. L'ingegnere ha attribuito la responsabilità di gran parte dei ritardi al contraente. Inoltre, in particolare dall'IPA 2011, questo tipo di difficoltà viene ora affrontata attraverso il miglioramento dei legami tra gli elementi politici e la programmazione.

45

La Commissione riconosce l'assenza di un documento di monitoraggio sintetico sulla storia dei bandi non andati a buon fine. Le ragioni di una gara d'appalto annullata o non andata a buon fine vengono tuttavia analizzate caso per caso e prese in considerazione per un'eventuale ripubblicazione.

Riquadro 10 – Risposta al primo paragrafo

La procedura di gara per il progetto di riforma della polizia non ha avuto successo a causa della presentazione dell'unica candidatura solo dopo la scadenza formale. Dopo il fallimento della procedura di gara, il beneficiario (l'unità «Affari interni» presso il ministero degli Interni) ha continuato a perseguire il progetto, mentre le questioni legate alla mancanza di autonomia dell'unità, all'adeguatezza del personale e al sostegno della dirigenza presso il ministero degli Interni hanno continuato a influenzare la capacità del dipartimento di controllo interno di combattere efficacemente la corruzione all'interno delle forze di polizia. Queste problematiche sono state oggetto di specifiche lettere inviate al ministro dal capo della delegazione e dall'ambasciatore del partner di gemellaggio.

Riquadro 11 – Risposta al primo paragrafo

La Commissione ha già messo in pratica le lezioni apprese da questa esperienza. Nel programma IPA 2012, l'aspetto relativo ai sistemi informatici nel settore della giustizia prevede come prima attività un'analisi delle necessità. Qualsiasi ulteriore assistenza può essere fornita solo dopo il completamento di suddetta analisi.

Riquadro 11 – Risposta al secondo paragrafo

La Commissione riconosce che la mancanza di un chiaro quadro politico regionale rappresentasse un rischio in termini di sostenibilità. Non è stato tuttavia possibile proporre un unico modello UE, giacché gli aspetti organizzativi devono essere definiti a livello nazionale in quanto decisione politica del governo serbo. La questione della sostenibilità ha iniziato a sollevare preoccupazione quando è divenuto chiaro che nelle prime fasi del processo la Serbia non avrebbe attuato alcuna politica regionale o quadro legislativo così come chiari meccanismi di finanziamento. La Commissione desidera sottolineare che tutte le ASR finanziate dall'Unione sono rimaste operative anche al termine del progetto e del finanziamento UE. Sebbene ancora largamente dipendenti dal progetto, gran parte di esse hanno ottenuto il riconoscimento regionale nonché i benefici derivanti dai programmi di cooperazione transfrontaliera, dai fondi nazionali, dai fondi di donatori bilaterali nonché dal reddito privato proveniente da varie attività di servizi alle imprese. Un'importante lezione da trarre dal programma è

quella di organizzare una chiara sequenza di attività per cui, ad esempio, l'adozione del quadro strategico/legislativo rappresenti una condizione preliminare per la concessione di ulteriore sostegno.

Riquadro 11 – Risposta al terzo paragrafo

Il progetto può essere considerato come uno strumento di assistenza pubblica temporanea fornita alle strutture comunali, che solo in quel momento sono diventate responsabili della manutenzione e dell'acquisto di apparecchiature e infrastrutture nelle loro istituzioni sanitarie.

Al momento dell'acquisto, il ministero della Salute intendeva ottenere più veicoli per coprire ulteriori esigenze (la flotta avrebbe dovuto essere di 1 000 unità mentre la Serbia ne possedeva solo circa 400, compresi i 252 veicoli donati dall'Unione). Le risorse finanziarie sono tuttavia sempre più scarse e i bilanci comunali riescono a coprire solo le riparazioni e gli appalti sporadici.

L'attività di appalto svolta dall'Unione potrebbe essere considerata come assistenza di emergenza per la ristrutturazione, in quanto prima del 1991 non sono mai state effettuate simili transazioni e questi veicoli erano davvero necessari per il sistema. In caso contrario, le conseguenze sull'erogazione dei servizi e sulla salute della popolazione sarebbero state serie.

Questi veicoli rimangono i più nuovi disponibili nel paese e vengono ancora utilizzati al massimo; pertanto le capacità avanzate ottenute grazie al progetto risultano sempre elevate. Il rinnovo dei veicoli dipenderà dal futuro sviluppo economico del paese.

Riquadro 12 – Risposta al primo paragrafo

La Commissione concorda sulla difficoltà di reclutare il personale incaricato dell'audit interno in alcuni ministeri. La Serbia ha informato tuttavia la Commissione circa l'istituzione di una funzione di audit interno per 76 utilizzatori del bilancio (55 a livello di governo centrale, 21 a livello di governo locale). Suddetti utenti rappresentano il 90 % dei fondi pubblici. Tutti i ministeri hanno istituito unità di audit interno, ma in due ministeri tali incarichi non sono ancora stati assegnati. Nel frattempo gli utilizzatori del bilancio minori possono costituire un'unità di audit interno congiunta oppure stipulare un accordo con gli utilizzatori del

bilancio che dispongono di una funzione di audit interno e utilizzare i loro revisori dei conti.

La questione sarà affrontata nell'ambito del capitolo 32 durante i negoziati; si attendono quindi ulteriori progressi e la questione verrà attentamente monitorata in questo senso fino alla chiusura del capitolo.

Riquadro 12 – Risposta al secondo paragrafo

La Commissione riconosce che le difficoltà connesse al mantenimento del personale qualificato nelle strutture amministrative chiave rappresenta una sfida orizzontale nei paesi candidati. La questione sarà monitorata in tutti i campi durante i negoziati, in quanto un capitolo può essere chiuso solo nel momento in cui la legislazione è pienamente allineata con quella dell'Unione e la capacità amministrativa è ritenuta sufficiente per l'attuazione delle politiche UE.

48

Sono già in atto misure volte ad attenuare le debolezze nel campo della sostenibilità. Il programma di monitoraggio del sistema ROM 2014 prevede una serie di attività di monitoraggio orientato ai risultati ex post volte a verificare la sostenibilità a medio e lungo termine dei risultati dei progetti IPA.

59

L'apertura formale dei negoziati di adesione con la Serbia avvenuta nel gennaio 2014 con i capitoli relativi allo Stato di diritto (capitolo 23: sistema giudiziario e diritti fondamentali; capitolo 24: giustizia, libertà e sicurezza) ha messo l'accento sulla necessità di garantire un clima sano e prevedibile nel settore dello Stato di diritto, nonché favorevole a un miglioramento del contesto globale della governance. Ciò comporta in particolare e in via prioritaria, un'efficace e deterrente lotta contro la corruzione a tutti i livelli e in tutti i settori, anche a livello di progetto.

61

In tutti i periodi di programmazione, le questioni trasversali sono state incluse nell'ambito più generale delle questioni relative allo Stato di diritto. Anche se non menzionate esplicitamente negli anni precedenti, la Commissione affronta tali questioni in maniera trasversale, riconoscendo tuttavia che i riferimenti espliciti possono fornire maggiore chiarezza in merito.

66

La Serbia sta attualmente preparando un programma globale di riforma della gestione delle finanze pubbliche (GFP), che si baserà su una diagnosi completa dei sottosistemi di tale gestione. Sta quindi per essere eseguita una valutazione delle spese pubbliche e della responsabilità finanziaria (PEFA). Un programma di riforma della GFP completo e affidabile rappresenta uno dei requisiti fondamentali dei negoziati di adesione tra la Serbia e l'Unione e, allo stesso tempo, rappresenta altresì uno degli elementi chiave per la pianificazione e l'attuazione delle riforme a lungo termine.

La valutazione PEFA fornirà al governo della Serbia un quadro dei risultati generali della gestione delle finanze pubbliche, che permetterà di valutare la situazione attuale nei settori chiave nonché di identificare i limiti e i rischi in vista di una nuova strategia di riforma della GFP. Essa includerà inoltre la valutazione delle strutture IPA in seno alle autorità serbe.

67

La Commissione concorda con la necessità di ulteriori sforzi al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. La funzione di audit interno è stata progressivamente impostata per far fronte a un sistema di gestione decentrata. Il numero di revisori interni e audit effettuati è aumentato nel corso del tempo. Per molte autorità di bilancio e beneficiari non è stato tuttavia ancora stabilito un sistema di audit interno efficace e funzionante, in linea con i requisiti della legge sul sistema di bilancio. Il controllo interno si focalizza sulle verifiche ex post del rispetto delle leggi e sulla ricerca di potenziali irregolarità, come dimostra il lavoro svolto dai revisori interni, dagli ispettori di bilancio centralizzati nonché dall'istituzione superiore di controllo. In linea con il principio della responsabilità di gestione tuttavia, l'attenzione dovrà essere rivolta gradualmente a rendere i funzionari responsabili dell'impostazione e della realizzazione di adeguate strutture di controllo della gestione finanziaria, con il sostegno di una funzione di audit interno, allo scopo di prevenire in primo luogo le irregolarità.

70

La Commissione ha introdotto misure volte a mitigare i rischi derivanti da un'eccessiva rotazione del personale. Il personale partecipa attivamente alle attività svolte dalla delegazione nel contesto dell'attuale elaborazione centralizzata, al fine di apprendere dalle esperienze pratiche relative a casi reali prima di effettuare le operazioni in maniera autonoma, nel momento in cui sarà finalmente introdotta l'elaborazione decentrata. Queste attività comprendono l'osservazione dei comitati di valutazione, la partecipazione a controlli in loco e missioni di verifica dei progetti.

71

Il potenziamento della protezione degli informatori è un elemento chiave già identificato nella relazione di screening sul capitolo 23. Lo sviluppo di un sistema di protezione degli informatori funzionante dovrà essere prioritario nel piano d'azione che la Serbia sta elaborando in risposta ai parametri di apertura di questo capitolo. Un progetto di legge sulla protezione degli informatori è stato elaborato ed è in fase di adozione.

Conclusioni e raccomandazioni

74 a)

La Commissione ammette la presenza di alcune carenze legate alla concezione, in particolare per i primi progetti IPA. Ha pertanto migliorato le sue schede di settore in questo senso. Le valutazioni settoriali finanziate dall'IPA hanno tratto insegnamenti dall'attuazione dell'IPA I (2007-2012). Le raccomandazioni derivanti da tali valutazioni sono state comunicate ai gruppi di lavoro e sono in procinto di essere trasposte nella programmazione IPA II. Alcune delle raccomandazioni specifiche affrontate nelle valutazioni settoriali sono già state trasposte nella nuova elaborazione IPA II (regolamento (UE) n. 231/2014), nel regolamento di esecuzione comune (regolamento (UE) n. 236/2014) e nei progetti di accordi quadro, da concludere con i singoli beneficiari.

74 b)

La Commissione riconosce la presenza di problemi isolati nella realizzazione dei primi progetti, che sono stati affrontati dall'amministrazione aggiudicatrice al fine di rispettare le disposizioni contrattuali relative all'attuazione e garantire un'adeguata condotta finanziaria nella gestione dei contratti. L'esistenza di procedure di gara complesse e impegnative dal punto di vista tecnico ha causato alcuni errori, quindi sono state annullate nei nuovi bandi di gara.

74 c)

La Commissione riconosce che le difficoltà connesse all'impiego e al mantenimento di personale qualificato nelle strutture amministrative rappresentano una sfida trasversale in tutti i paesi candidati. La questione sarà monitorata durante i negoziati, in quanto un capitolo può essere chiuso solo nel momento in cui la legislazione è pienamente allineata con quella dell'UE e la capacità amministrativa è ritenuta sufficiente per l'attuazione delle politiche dell'Unione.

76

La Serbia sta preparando un programma globale di riforma della gestione delle finanze pubbliche (GFP), che si baserà su una diagnosi completa dei sottosistemi di tale gestione. Verrà quindi eseguita una valutazione delle spese pubbliche e della responsabilità finanziaria (PEFA). Un programma di riforma della GFP completo e affidabile rappresenta uno dei requisiti fondamentali dei negoziati di adesione tra la Serbia e l'Unione e, allo stesso tempo, rappresenta altresì uno degli elementi chiave per la pianificazione e l'attuazione delle riforme a lungo termine.

78

In tutti i periodi di programmazione, i temi trasversali sono stati inclusi nell'ambito più generale delle questioni relative allo Stato di diritto. Anche se non menzionate esplicitamente negli anni precedenti, la Commissione affronta tali questioni in maniera trasversale, riconoscendo tuttavia che i riferimenti espliciti possono fornire maggiore chiarezza in merito.

80 a)

La Commissione accetta la raccomandazione. La procedura di definizione delle priorità e di selezione è già migliorata nel complesso durante il ciclo di vita dell'IPA I. Ulteriori progressi sono attesi per i progetti IPA II, in linea con la metodologia di nuova concezione e il passaggio a un approccio settoriale che consentirà di aumentare i collegamenti tra le priorità politiche e la programmazione dell'assistenza. Le priorità politiche fondamentali per la programmazione si rifletteranno nel documento di strategia nazionale e le lacune saranno valutate su base annuale nel documento di strategia e nelle relazioni sullo stato di avanzamento elaborati dalla Commissione. Dopo l'apertura dei negoziati di adesione, la programmazione in ogni settore dovrà essere direttamente collegata con le priorità individuate nei relativi capitoli, in primo luogo nelle relazioni di screening e successivamente nei parametri di apertura e chiusura, ove applicabile. Un altro netto miglioramento nel campo degli investimenti dovrà scaturire dallo sviluppo di un'unica riserva nazionale di progetti strategici nei settori dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente e delle infrastrutture commerciali, da adottare da parte del governo e utilizzare come singola base per il sostegno IPA ai progetti infrastrutturali.

80 b)

La Commissione accetta la raccomandazione. Nel contesto delle valutazioni settoriali tematiche, le lezioni apprese dalla realizzazione del progetto, rilevanti tra i vari paesi e/o settori, sono già condivise, e in particolare le valutazioni settoriali finanziate dall'IPA hanno tratto insegnamenti dall'attuazione dell'IPA I (2007-2012). Di conseguenza, alcune delle raccomandazioni specifiche affrontate nelle valutazioni settoriali sono già state trasposte nella nuova elaborazione IPA II (regolamento (UE) n. 231/2014), nel regolamento di esecuzione comune (regolamento (UE) n. 236/2014) e nei progetti di accordi quadro da concludere con i singoli beneficiari. Esse vengono anche trasposte, se del caso, nella programmazione IPA II. Ai fini del monitoraggio e della rendicontazione interni, una tabella specifica illustra l'evoluzione delle misure adottate per attuare le principali conclusioni e raccomandazioni in merito alle precedenti valutazioni relative ai settori e le forme di assistenza. Inoltre, la Commissione intende valutare – nel contesto della creazione di un quadro

di monitoraggio e comunicazione in grado di soddisfare gli obblighi di segnalazione derivanti dal quadro giuridico dell'IPA II – la possibile creazione, eventualmente sulla base degli strumenti esistenti, di uno strumento di comunicazione efficiente e conveniente dal punto di vista dei costi-benefici, nonché in grado di affrontare anche la procedura di gara. Inoltre, in linea con gli orientamenti politici relativi alla valutazione della DG Allargamento recentemente aggiornati, è in programma una revisione delle attuali pratiche e strumenti di monitoraggio così come il rafforzamento delle sinergie tra le funzioni di valutazione e controllo che contribuirà a garantire un follow-up costante dei risultati e delle raccomandazioni passati.

80 c)

La Commissione accetta la presente raccomandazione e intende prenderla in considerazione migliorando il quadro logico degli interventi nel contesto dei documenti d'azione dell'IPA II, in particolare per quanto riguarda i risultati e i prodotti delle attività, nonché perfezionando ulteriormente i documenti relativi alle valutazioni dei bisogni come allegati ai documenti d'azione.

80 d)

La Commissione accetta la presente raccomandazione. Di fatto essa viene presa già ampiamente in considerazione, dato che, sin dalla programmazione IPA 2012, le condizionalità vengono utilizzate in maniera mirata, sono definite nelle schede relative ai settori/progetti in modo chiaro e misurabile e vengono applicate nel corso dell'attuazione. In assenza di importanti condizioni preliminari, diversi progetti sono stati rinviati. La Commissione ha tuttavia in programma di far rispettare le condizionalità in maniera più rigorosa e ha chiarito al governo serbo che solo i progetti pienamente maturi saranno presi in considerazione per la programmazione. Questa politica sarà ulteriormente sostenuta, per quanto riguarda le infrastrutture, mediante l'istituzione della riserva unica di progetti, che comprenderà una valutazione individuale di ogni progetto quanto a livello di maturità (e adempimento delle condizionalità).

80 e)

La Commissione accetta la presente raccomandazione. Si prevede di includere nella relazione 2014 dell'ordinatore sottodelegato una versione migliorata della pista di controllo per l'intero progetto, vale a dire per i contratti che sono inclusi nella strategia annuale di garanzia dell'affidabilità per il 2014 e per i programmi di audit dal 2014 in poi. Risultati, conclusioni e raccomandazioni derivanti dagli audit e dai controlli in loco saranno presentati nelle relazioni sintetiche contenenti informazioni sull'intero progetto/settore. Tali relazioni saranno migliorate in modo da facilitare e soddisfare suddette raccomandazioni.

80 f)

La Commissione accetta la presente raccomandazione e prevede di istituire un sistema volto a includere campioni di tali controlli nel suo audit annuale e nei piani per le verifiche in loco.

81 a)

La Commissione accetta la raccomandazione. Essa sostiene l'esecuzione di una valutazione della spesa pubblica e della responsabilità finanziaria, volta a fornire al governo della Serbia un quadro dei risultati generali della GFP. Tale valutazione mira ad analizzare la situazione attuale nei settori chiave e identificare i limiti e i rischi in vista di una nuova strategia di riforma della gestione delle finanze pubbliche. Essa includerà inoltre la valutazione delle strutture IPA in seno alle autorità serbe. La Serbia sta preparando un programma globale di riforma della gestione delle finanze pubbliche (GFP), che si baserà su una diagnosi completa dei sottosistemi di tale gestione. I progressi saranno attentamente orientati e monitorati nel corso dei negoziati nel quadro del capitolo 32 sul controllo finanziario.

81 b)

La Commissione accetta la presente raccomandazione e accoglie favorevolmente qualsiasi ulteriore coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nei processi politici e di programmazione. In realtà ritiene che tali misure siano già ampiamente in atto. La Commissione ha già fornito il sostegno dell'IPA per l'istituzione di un Ufficio per la cooperazione con la società civile. Tale ufficio è stato creato nel 2010 e nello stesso anno le autorità nazionali hanno anche istituito un meccanismo chiamato SECO (sector civil society organisations – organizzazioni del settore della società civile) per la partecipazione della società civile nella pianificazione, programmazione e monitoraggio dell'assistenza IPA. Il meccanismo SECO è organizzato su base settoriale. Per ogni settore sono state registrate alcune organizzazioni della società civile particolarmente rappresentative. Il sostegno IPA è stato fornito attraverso l'assistenza tecnica per l'elaborazione del meccanismo SECO e per il rafforzamento della sua influenza a favore di un processo politico più ampio. Anche se le organizzazioni della società civile sono state consultate su base regolare in merito alla programmazione dell'IPA, in passato hanno fatto un uso piuttosto limitato di suddetto meccanismo.

81 c)

La Commissione accetta la presente raccomandazione e intende emanare orientamenti volti ad assicurare che l'esigenza di specifiche misure settoriali anticorruzione o di buon governo sia, se del caso, valutata in sede di concezione del progetto.

81 d)

La Commissione accetta la presente raccomandazione e farà in modo che l'attività di audit svolta nel contesto delle decisioni di accreditamento e conferimento della gestione adottate a partire dal mese di marzo 2014 venga presa in considerazione per il processo di riforma della GFP.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni 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),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (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).

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

La presente relazione valuta se il sostegno dell'UE – circa 1,2 miliardi di euro nel periodo 2007-2013 – sia stato efficace nel preparare la Serbia all'adesione all'UE. I progetti controllati hanno prodotto le realizzazioni previste, pur soffrendo di carenze relative alla loro concezione, attuazione e sostenibilità. Nel complesso, la Corte conclude che la Commissione, nel pianificare la propria assistenza alla Serbia, sta ponendo giustamente l'accento sulle questioni di governance, e che il sostegno dell'UE aiuta in modo efficace la Serbia ad attuare riforme strutturali e migliorare la gestione delle finanze pubbliche.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni