

Relazione speciale

L'assistenza dell'UE alla Moldova per rafforzare la pubblica amministrazione



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5001-8	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/314156	QJ-AB-16-013-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4961-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/388679	QJ-AB-16-013-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4965-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/44150	QJ-AB-16-013-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Relazione speciale

L'assistenza dell'UE alla Moldova per rafforzare la pubblica amministrazione

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

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III, presieduta da Karel Pinxten, membro della Corte, specializzata nei settori di spesa relativi alle azioni esterne. L'audit è stato diretto da Hans Gustaf Wessberg, membro della Corte, coadiuvato da Peter Eklund, capo di Gabinetto, Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché di Gabinetto, Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Laura Gores, capo incarico; Erika Soveges e Alexandre Tan, auditor.



Da sinistra a destra: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Paragrafi

Acronimi

I-VII Sintesi

1-8 Introduzione

9-11 Estensione e approccio dell'audit

12-67 Osservazioni

12-47 Il sostegno al bilancio ha contribuito in misura limitata a rafforzare la pubblica amministrazione nei settori interessati

13-28 La Commissione sarebbe potuta intervenire più prontamente al manifestarsi dei rischi associati al sostegno e i programmi non erano sufficientemente allineati alle strategie nazionali

29-34 La condizionalità non è stata sufficientemente applicata

35-37 I fondi aggiuntivi versati a titolo di incentivo non sono stati adeguatamente giustificati

38-47 Vi sono solo pochi elementi comprovanti progressi nei settori interessati dall'SBS

48-67 I progetti hanno contribuito solo in parte a rafforzare la pubblica amministrazione

49-51 I progetti erano pertinenti, ma le analisi dei bisogni erano inficiate da debolezze

52-63 I progetti non erano sempre ben coordinati con i programmi del sostegno al bilancio settoriale

64-67 I risultati non sono sempre stati sostenibili a causa della scarsa volontà politica e di altri fattori esterni

68-77 Conclusioni e raccomandazioni

Allegato I — **Elenco dei contratti esaminati**

Allegato II — **Valutazioni sintetiche dei contratti di sostegno al bilancio settoriale nel campione di audit**

Allegato III — **Valutazioni sintetiche dei contratti relativi ai progetti nel campione di audit**

Risposte della Commissione e del SEAE

ENI: Strumento europeo di vicinato.

ENPI: Strumento europeo di vicinato e partenariato.

EUHLPAM: *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova* (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea nella Repubblica di Moldova).

JSRS: *Justice Sector Reform Strategy* (Strategia di riforma del settore della giustizia).

PEV: Politica europea di vicinato.

PFPR: *Public Finance Policy Reforms* (Riforme della politica delle finanze pubbliche).

SBS: Sostegno al bilancio settoriale.

I

La Repubblica di Moldova è il paese più povero d'Europa. Dal 2007, gli aiuti assegnati attraverso gli strumenti della politica europea di vicinato sono ammontati a 782 milioni di euro, corrispondenti a quasi 37 euro all'anno per abitante, ossia l'importo più elevato tra tutti quelli corrisposti ai vicini paesi dell'Est europeo. Nel 2014, la Moldova e l'Unione europea (UE) hanno firmato un accordo di associazione, che prevede la costituzione di una zona di libero scambio globale e approfondito.

II

Tra i principali problemi della Moldova figurano la corruzione dilagante e la debolezza delle istituzioni pubbliche, su cui dal 2007 si è focalizzata l'assistenza dell'UE. Una quota significativa degli aiuti viene erogata sotto forma di sostegno al bilancio, che prevede il trasferimento di fondi al Tesoro nazionale del paese partner, purché siano soddisfatti determinati requisiti. Il resto degli aiuti viene assegnato attraverso progetti.

III

La Corte ha valutato se l'assistenza dell'UE avesse contribuito efficacemente al rafforzamento dell'amministrazione pubblica. Il campione selezionato dalla Corte includeva quattro programmi di sostegno al bilancio nel settore della giustizia, delle finanze pubbliche, della salute pubblica e dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, e venti progetti presso diverse autorità pubbliche.

IV

La Corte ha concluso che l'assistenza fornita dall'UE ha contribuito solo in parte a rafforzare l'amministrazione pubblica. Fattori esterni spiegano molte delle carenze osservate. Altre potrebbero essere imputate a debolezze nella concezione e nell'attuazione dei programmi e dei progetti controllati.

V

Dati gli scarsi progressi nei settori interessati, la Corte ha concluso che il sostegno al bilancio ha contribuito in misura limitata a rafforzare l'amministrazione pubblica. La Commissione sarebbe potuta intervenire più prontamente al manifestarsi dei rischi associati al sostegno. I programmi non erano sufficientemente allineati ai piani strategici della Moldova. I benefici potenziali dei programmi sono stati limitati dal fatto che la Commissione non ha esercitato pienamente la sua facoltà di stabilire condizioni a cui subordinare l'erogazione dei fondi. Alcune condizioni specifiche erano state attuate tra la fase dei negoziati per la definizione del programma e l'inizio del sostegno al bilancio settoriale oppure non erano direttamente misurabili. La Commissione avrebbe potuto essere più rigorosa nel valutare se le condizioni erano state soddisfatte. Inoltre, la concessione di fondi aggiuntivi a titolo di incentivo non è stata pienamente motivata.

VI

Nel complesso, la concezione dei progetti è stata giudicata pertinente. L'assistenza dell'UE erogata attraverso i progetti è stata parzialmente efficace nel rafforzare la pubblica amministrazione. A tal proposito, la portata e la tempistica dei progetti non sempre sono state ben coordinate con i programmi di sostegno al bilancio. L'assistenza tecnica specifica, correlata al sostegno al bilancio, per lo sviluppo della capacità amministrativa è iniziata solo diversi mesi dopo l'inizio del programma principale di sostegno al bilancio. Non sempre si è fatto ricorso ad altre forme di assistenza tecnica e a progetti di gemellaggio per preparare o sostenere programmi di sostegno al bilancio. Nel complesso, i progetti hanno prodotto le realizzazioni (*output*) attese. Tuttavia, i risultati non sono sempre stati sostenibili a causa della scarsa volontà politica e di altri fattori esterni.

VII

La Corte formula una serie di raccomandazioni dirette alla Commissione, volte a migliorare l'efficacia dell'assistenza dell'UE alla Moldova.

01

La Moldova è uno stato dell'Europa sud-orientale, racchiuso tra la Romania e l'Ucraina, con una popolazione di 3,6 milioni di abitanti. È diventata una repubblica indipendente nel 1991, dopo la dissoluzione dell'Unione sovietica, sebbene la regione della Transnistria abbia dichiarato unilateralmente la propria indipendenza e sia tuttora governata separatamente.

02

Dopo un lungo periodo di declino economico, l'economia della Moldova ha ripreso a crescere nel 1998. Tuttavia, con un PIL pro capite di 1 687 euro e un tasso di povertà del 12,7 %, la Moldova resta il paese più povero d'Europa¹. Dall'indipendenza, la popolazione moldova è diminuita, principalmente a causa del basso tasso di natalità e dell'elevata migrazione per motivi di lavoro. Le rimesse hanno quindi assunto un ruolo essenziale nella vita sociale ed economica del paese.

03

Le prime relazioni contrattuali tra la Moldova e l'UE risalgono al 1994, con la stipula di un accordo di partenariato e cooperazione. Nel giugno 2014, è stato siglato un accordo di associazione, che prevedeva una zona di libero scambio globale e approfondito. Tale accordo intende migliorare le relazioni politiche ed economiche tra l'UE e la Moldova ed integrare gradualmente tale paese nel mercato interno dell'UE. La zona di libero scambio prevede l'eliminazione di tariffe e contingenti doganali e l'armonizzazione della normativa nazionale con quella dell'UE in diversi settori commerciali. Secondo il Parlamento europeo, la Moldova «ha una prospettiva europea e può chiedere di unirsi all'Unione europea a condizione di aderire ai principi della democrazia, di rispettare le libertà fondamentali e i diritti delle minoranze e di garantire lo stato di diritto»².

04

L'UE coopera con la Moldova nel quadro della politica europea di vicinato (PEV) e, nello specifico, della dimensione regionale orientale della PEV: il partenariato orientale. Lo strumento europeo di vicinato (ENI) è uno strumento finanziario dell'UE destinato ai paesi del vicinato europeo per il periodo 2014-2020. Tale strumento ha sostituito lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) del periodo 2007-2013. Nell'ambito di tali regimi, dal 2007 al 2015 la Moldova ha ricevuto 782 milioni sotto forma di aiuti bilaterali³. Nel 2014, tali aiuti sono ammontati a quasi 37 euro per abitante, l'importo più elevato tra tutti quelli corrisposti ai paesi del vicinato orientale dell'UE⁴.

- 1 PIL pro capite nel 2014, dati Eurostat (www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); tasso di povertà nel 2013, secondo gli ultimi indicatori dello sviluppo mondiale resi disponibili dalla Banca mondiale (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, *Relazione recante una proposta di risoluzione non legislativa sul progetto di decisione del Consiglio relativo alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra*, A8-0022/2014, 21.10.2014.
- 3 Nello stesso periodo, gli aiuti concessi mediante la stipula di contratti sono ammontati a 547 milioni di euro e gli aiuti erogati a 363 milioni di euro. Inoltre, la Moldova ha ricevuto aiuti tramite progetti regionali nel quadro della cooperazione transfrontaliera dell'ENPI, tramite assistenza macrofinanziaria, tramite il Fondo di investimento per la politica di vicinato, lo strumento di cooperazione allo sviluppo, lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani e lo strumento per la stabilità.
- 4 I paesi orientali nella politica europea di vicinato sono Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova e Ucraina.

05

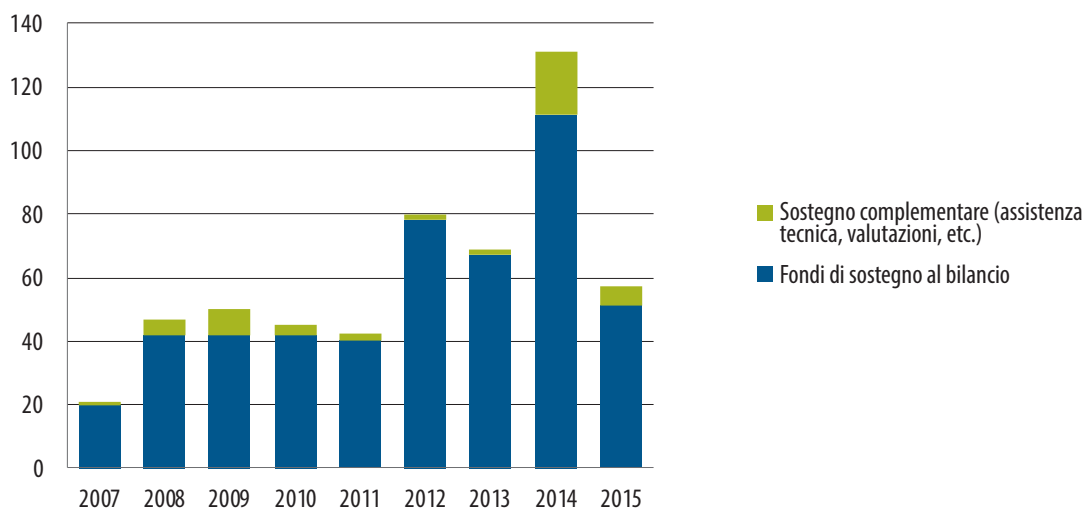
Uno dei principali problemi della Moldova è la debolezza della pubblica amministrazione. Le istituzioni pubbliche risentono dell'eccessiva burocrazia, della scarsa focalizzazione sulle funzioni essenziali, dell'elevata rotazione del personale e, di conseguenza, della scarsa efficienza. Anche la corruzione resta un problema cruciale: la Moldova è 103^a su 168 paesi in base all'indice di percezione della corruzione di Transparency International del 2015. A tale proposito, dal 2007 il sostegno alla pubblica amministrazione della Moldova costituisce un elemento importante della cooperazione in tutti i settori. Ha ricevuto tuttavia maggiore attenzione nel quadro dell'ENI, dato che la «riforma della pubblica amministrazione» è uno dei tre settori prioritari di cooperazione per il periodo 2014-2017, insieme a «agricoltura e sviluppo rurale» e «riforma della polizia e gestione delle frontiere».

06

Il principale metodo di erogazione degli aiuti alla Moldova è il sostegno al bilancio settoriale (l'SBS)⁵. I fondi per il sostegno al bilancio, insieme al sostegno supplementare fornito attraverso gli stessi accordi di finanziamento, rappresentano il 74 % degli aiuti bilaterali versati nel periodo 2007-2015 (cfr. anche il **grafico 1**). Il sostegno al bilancio comporta il trasferimento di fondi al paese partner purché quest'ultimo rispetti le condizioni stabilite per l'esborso. Il rispetto di tali condizioni è un requisito fondamentale per il sostegno al bilancio (un principio noto come «condizionalità»). Se i criteri di ammissibilità sono rispettati, i fondi vengono erogati in quote predeterminate⁶. Quote variabili sono inoltre collegate ai progressi realizzati rispetto a specifiche condizioni.

- 5 Il sostegno al bilancio può essere fornito sia sotto forma di sostegno al bilancio settoriale (SBS) che sotto forma di sostegno al bilancio generale (SBG). L'SBG contribuisce ad una strategia di sviluppo nazionale, l'SBS invece sostiene una politica settoriale. Dal 2013, l'UE fornisce l'SBS tramite *contratti di riforma settoriale*, definiti in precedenza *programmi di sostegno alle politiche settoriali*. Per motivi di coerenza, in questa relazione viene utilizzato il termine SBS per tutti i contratti di sostegno al bilancio controllati.
- 6 Il sostegno al bilancio dell'UE è soggetto a quattro criteri di ammissibilità: quadro macroeconomico stabile, sana gestione delle finanze pubbliche, trasparenza e vigilanza del bilancio e politiche e riforme nazionali/settoriali pertinenti e realistiche.

Grafico 1 Sostegno al bilancio concesso alla Moldova nel 2007-2015 (in milioni di euro)



NB: I fondi vengono presentati in base all'esercizio finanziario della corrispondente decisione della Commissione.

Fonte: Sistema informativo comune Relex (CRIS).

07

In Moldova, gli accordi di finanziamento stipulati con la Commissione prevedono, inoltre, fondi aggiuntivi per sostenere la principale azione dell'SBS, in particolare i progetti di assistenza tecnica per lo sviluppo delle capacità negli enti pubblici («assistenza tecnica dell'SBS»).

08

La Moldova ha inoltre ricevuto aiuti, in vari settori, tramite progetti. I progetti inseriti nel campione di audit della Corte sono classificati come progetti di assistenza tecnica e di gemellaggio. Il gemellaggio prevede la cooperazione con le autorità pubbliche di uno Stato membro dell'UE, mentre l'assistenza tecnica viene generalmente fornita da esperti esterni appartenenti al settore privato.

Estensione e approccio dell'audit

09

Con questo audit, la Corte ha valutato se il sostegno dell'UE alla Moldova abbia contribuito, in modo efficace, al rafforzamento della pubblica amministrazione in termini di sviluppo della capacità di svolgere, in modo efficace ed efficiente, le diverse funzioni di governance, tra cui la fornitura di servizi pubblici. La Corte ha esaminato i due metodi principali impiegati per l'erogazione dei finanziamenti, ponendo l'accento sui due quesiti seguenti:

- a) I programmi di SBS hanno contribuito in maniera efficace al rafforzamento della pubblica amministrazione?
- b) I progetti hanno contribuito in maniera efficace al rafforzamento della pubblica amministrazione?

10

L'audit si è incentrato sull'assistenza dell'ENPI e dell'ENI dal 2007 al 2014. Il campione di audit ha incluso:

- a) quattro programmi di SBS per la promozione di riforme settoriali, di cui due riguardanti settori fondamentali della pubblica amministrazione, la giustizia e le finanze pubbliche, e due volti a migliorare la fornitura di servizi nel settore della salute pubblica e dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari;
- b) venti progetti intesi a rafforzare le autorità centrali, in particolare sette progetti nel settore della giustizia, tre progetti consecutivi per fornire consulenza strategica di alto livello ai ministeri della Moldova (conosciuti come progetti EUHLPAM, dalla missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea a favore della Repubblica di Moldova) e un progetto per sostenere la cancelleria di Stato, l'autorità centrale responsabile del coordinamento dei fondi UE in Moldova.

11

Il campione selezionato dalla Corte riguardava il 40 % degli aiuti bilaterali ENPI/ENI previsti nei contratti dal 2007 (cfr. *allegato I*). L'attività di audit è stata svolta tra marzo e settembre 2015. Gli auditor hanno esaminato documenti probatori quali documenti di programmazione e relazioni di monitoraggio, di valutazione e sullo stato di avanzamento dei progetti. L'audit ha incluso un esame documentale e una visita in loco in Moldova. Sono stati condotti colloqui con il personale delle autorità moldove, della delegazione dell'UE a Chisinau, del servizio europeo per l'azione esterna, della direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento della Commissione europea, delle organizzazioni internazionali, di altri donatori, di società di consulenza e di organizzazioni non governative (ONG).

Il sostegno al bilancio ha contribuito in misura limitata a rafforzare la pubblica amministrazione nei settori interessati

12

In questo capitolo viene esaminato il contributo dei programmi di SBS al miglioramento della pubblica amministrazione in Moldova. La Corte ha valutato la concezione dei programmi, l'applicazione della condizionalità, i criteri per la concessione di fondi aggiuntivi e il contributo dell'SBS allo sviluppo dei quattro settori controllati: giustizia, finanze pubbliche, sanità e approvvigionamento idrico/servizi igienico-sanitari (cfr. *allegato II*).

La Commissione sarebbe potuta intervenire più prontamente al manifestarsi dei rischi associati al sostegno e i programmi non erano sufficientemente allineati alle strategie nazionali

13

Per valutare la concezione dei programmi di SBS, gli auditor hanno esaminato se la Commissione avesse adottato misure sufficienti per analizzare e attenuare i rischi associati all'SBS. La Corte ha inoltre esaminato se i quattro programmi controllati rispecchiassero sufficientemente le strategie nazionali di riforma.

La Commissione sarebbe potuta intervenire più prontamente al manifestarsi dei rischi associati all'SBS

14

Sebbene il sostegno al bilancio presenti alcuni vantaggi, quali il maggior coinvolgimento del paese, la riduzione degli oneri di transazione e il miglior coordinamento dei donatori, esso è tuttavia soggetto ad una serie di rischi insiti nella sua stessa natura (cfr. la relazione speciale n. 11/2010 della Corte dei conti europea)⁷. Il profilo di rischio specifico del sostegno al bilancio è legato all'utilizzo di sistemi nazionali, dato che tale meccanismo implica il trasferimento di risorse finanziarie al Tesoro nazionale del paese beneficiario⁸. Poiché i fondi del sostegno al bilancio vengono integrati nelle risorse di bilancio del paese beneficiario, ogni debolezza nella gestione finanziaria di quest'ultimo si ripercuote sui fondi stessi⁹. La Corte ha valutato se la Commissione europea abbia analizzato correttamente e attenuato tali rischi.

- 7 Relazione speciale n. 11/2010 «Gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia» (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Commissione europea, direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione — EuropeAid, *Budget Support Guidelines. Programming, Design and Management — A modern approach to Budget Support*, settembre 2012, pag. 126.
- 9 Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi da 8.6 a 8.8 (GU C 373 del 10.11.2015).

15

Nel 2012 la Commissione ha introdotto un'analisi dei rischi più sistematica, istituita da comitati direttivi di alto livello per le operazioni di sostegno al bilancio e avviato un sistema di allerta precoce (*early warning system*)¹⁰ al manifestarsi dei rischi. Si è trattato di un evidente miglioramento rispetto all'approccio precedente.

16

La gestione decentrata¹¹ e il sostegno al bilancio fanno affidamento in misura consistente sui sistemi nazionali. I sistemi del paese per il controllo delle finanze pubbliche non sono certificati dai servizi dell'UE. La modalità di gestione decentrata per l'assistenza dell'UE ai progetti non è in atto. Al contempo, il sostegno al bilancio è stato utilizzato come metodo principale per l'assistenza, costituendo quasi i tre quarti del totale degli aiuti concessi dall'UE alla Moldova nel periodo 2007-2015.

17

In Moldova il rischio di corruzione è elevato. Secondo l'indice di percezione della corruzione di Transparency International, dal 2012 la situazione è peggiorata (cfr. **riquadro 5**).

18

Nel novembre 2014, la Moldova ha visto concretizzarsi rischi macroeconomici in seguito ad uno scandalo di corruzione che aveva investito tre banche moldove, causando la perdita di un miliardo di dollari USA di fondi dei depositanti (cfr. **riquadro 1**). Il comitato direttivo di alto livello del dicembre 2014 ha deciso di seguire con attenzione, nel 2015, il caso della Moldova nel contesto degli stanziamenti per il sostegno al bilancio, giacché il livello di rischio sarebbe aumentato. Dopo un'analisi interna delle potenziali misure per limitare i rischi, nel luglio 2015 la Commissione europea ha risposto annunciando pubblicamente la sospensione dei pagamenti del sostegno al bilancio, in attesa dell'esito di un accordo tra il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Moldova¹². Nel 2015 la Commissione ha inoltre ridotto notevolmente la quota di sostegno al bilancio programmata rispetto agli anni precedenti (cfr. **grafico 1**). La situazione nel settore bancario ha messo gravemente a rischio l'integrità dei fondi UE versati al bilancio dello Stato moldovo. Tuttavia, dato che i fondi UE erano stati inglobati nel bilancio statale, non è possibile dimostrare che siano stati specificamente coinvolti.

10 Il sistema di allerta precoce verrà applicato in caso di peggioramento grave e repentino della situazione oppure se un evento, identificato come rischio, dovesse avere un impatto decisivo sugli obiettivi di un programma. In questi casi l'UE deve intervenire immediatamente per evitare gravi danni alla sua immagine e reputazione. Ciò può essere, ad esempio, la conseguenza di un caso grave di corruzione o frode oppure della violazione dei valori fondamentali. Le delegazioni dell'UE dovrebbero immediatamente comunicare tali casi alle loro sedi centrali. Cfr. *Budget Support Guidelines*, pag. 132.

11 Nel quadro della gestione decentrata, la Commissione può decidere se applicare le procedure di aggiudicazione degli appalti o di concessione degli aiuti del paese beneficiario. Cfr. art. 18, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato.

12 Delegazione UE in Moldova, *EU Budget Support for the Republic of Moldova — pending the fulfilment of several conditions*, Chisinau, 8 luglio 2015.

Contesto della crisi bancaria in Moldova

Nel novembre 2014, la Banca nazionale ha sottoposto tre banche moldove a procedure di amministrazione straordinaria in seguito alla concessione di prestiti del valore di un miliardo di dollari USA. Tali operazioni non erano motivate da una valida ragione economica e hanno condotto ad un tale deterioramento dei bilanci che le banche non erano più solvibili. Questo evento ha generato un enorme debito pubblico; il costo stimato per il salvataggio delle banche ammontava ad almeno il 13 % del PIL della Moldova.

Al momento dell'audit, le indagini penali per il reato di frode bancaria avevano compiuto modesti progressi e non era prevista alcuna strategia per il recupero dei fondi. Tale situazione ha scatenato proteste da parte della popolazione e ha contribuito a generare un lungo periodo di instabilità politica. Tre governi si sono dimessi tra il novembre 2014 e il dicembre 2015.

19

L'ultimo programma dell'FMI a favore della Moldova è terminato nel 2013. L'ultima revisione del programma non era stata completata a causa di controversie sulle politiche del settore finanziario e di bilancio. Nell'aprile 2014, la Banca mondiale ha sospeso il proprio sostegno al bilancio, del valore di 45 milioni di dollari USA, poiché ha considerato che i rischi per i fondi pubblici derivati dalla situazione del settore bancario erano troppo rilevanti per poter effettuare qualsiasi tipo di trasferimento al bilancio statale della Moldova.

20

Sebbene la Commissione europea avesse identificato correttamente i rischi di corruzione e di instabilità macroeconomica in Moldova, avrebbe potuto adottare provvedimenti con maggiore tempestività al manifestarsi dei rischi. Nell'ambito della firma dell'accordo di associazione/zona di libero scambio globale e approfondito nel 2014, la Commissione ha concluso, nell'ottobre e nel novembre 2014, due accordi di finanziamento, uno riguardante le operazioni di SBS per avviare riforme nel settore delle finanze pubbliche e un altro sull'attuazione della zona di libero scambio. In tale contesto, nel dicembre 2014, la Commissione ha erogato 16 milioni di euro. I rischi legati al settore bancario erano stati indicati sia dall'FMI che dalla Commissione sin dal 2012¹³.

13 Fondo monetario internazionale, *IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria*, settembre 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions*, giugno 2014.

I programmi di SBS non erano sufficientemente allineati con le strategie nazionali e non era chiaro in che modo venissero determinate le dotazioni per l'SBS

21

La Corte ha valutato se i programmi di SBS sostenessero strategie nazionali pertinenti, chiaramente formulate e pienamente riconosciute. Le condizioni per l'erogazione dei fondi di sostegno al bilancio dovrebbero essere dettate dalla strategia nazionale ed essere in linea con quest'ultima¹⁴.

22

Due dei quattro programmi di SBS presenti nel campione di audit non corrispondono pienamente alle strategie nazionali. L'SBS sulle finanze pubbliche sostiene una strategia nazionale, ma non specifica obiettivi collegati a tale settore (cfr. **riquadro 2**), mentre l'SBS sul settore della giustizia non contribuisce direttamente all'attuazione della strategia nazionale di riforma.

14 Per ulteriori informazioni, cfr. *Budget Support Guidelines*, allegato 3: *Assessing Public Policy Eligibility*.

Riquadro 2

Le condizioni specifiche non erano sufficientemente allineate con la strategia nazionale: l'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche

L'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche è basato sulla strategia nazionale di sviluppo del 2020 della Moldova, che contempla sette settori, tra cui le infrastrutture, i regimi pensionistici e l'istruzione. Tuttavia, non stabilisce alcun obiettivo riguardante le finanze pubbliche. La Moldova dispone di una strategia nazionale per la gestione delle finanze pubbliche per il periodo 2013-2020, che include una strategia globale, piani d'azione annuali e un quadro di monitoraggio.

L'accordo di finanziamento per l'SBS definisce 12 condizioni specifiche da rispettare per l'erogazione delle tre quote variabili. Tali condizioni non sono previste nella strategia di sviluppo nazionale e, inoltre, non rispettano direttamente le priorità stabilite nella strategia di gestione delle finanze pubbliche.

Ad esempio, una condizione riguarda la creazione di un consiglio di bilancio, che non è però esplicitamente prevista da alcun documento strategico stipulato tra la Moldova e l'UE. Lo stesso vale per altre due condizioni, che prevedono la pubblicazione di un «bilancio dei cittadini»¹⁵ e di relazioni semestrali sull'attuazione del bilancio. Nella valutazione del 2011 sulle spese pubbliche e sulla responsabilità finanziaria¹⁶, l'accesso del pubblico alle principali informazioni in materia di bilancio ha ricevuto un punteggio pari ad «A».

15 Il bilancio dei cittadini consiste in una presentazione non tecnica del bilancio statale, concepita per essere compresa da un segmento della popolazione più esteso possibile.

16 Il programma PEFA (spese pubbliche e responsabilità finanziaria) è un partenariato multi-donatori volto a valutare la condizione dei sistemi di spesa pubblica, di appalti pubblici e di responsabilità finanziaria. Le valutazioni PEFA analizzano la performance di un sistema nazionale di gestione delle finanze pubbliche tramite un insieme di 31 indicatori, valutati con un punteggio compreso tra A e D (www.pefa.org).

23

Sebbene l'SBS del settore della giustizia si prefigga l'obiettivo di sostenere la strategia di riforma del settore della giustizia in Moldova, le condizioni specifiche legate al settore giudiziario non vengono espresse negli stessi termini. Alcune condizioni dell'SBS riguardano questioni di finanza pubblica e non vengono menzionate nella strategia di riforma. Non esiste, dunque, una stretta correlazione tra le azioni intraprese nel quadro della strategia di riforma del settore della giustizia e l'SBS. Ciò impone la definizione di ulteriori obblighi di monitoraggio e di rendicontazione per l'SBS.

24

I programmi di SBS, volti a migliorare la fornitura di servizi nel settore della salute pubblica e dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico sanitari, non si fondavano su strategie di riforma della Moldova chiaramente formulate. Gli orientamenti richiedono che le strategie settoriali siano correttamente iscritte in bilancio per essere ammissibili al sostegno al bilancio settoriale¹⁷. Tuttavia, nel quadro dell'SBS per il settore sanitario, la strategia nazionale non era pienamente allineata alla politica nazionale sanitaria globale e non si rifletteva interamente nelle proiezioni di bilancio. L'SBS per il settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico sanitari è stato concepito per sostenere la strategia nazionale del 2007 riguardante tale settore. Tuttavia, tale strategia è risultata troppo ambiziosa, poiché mirava a conseguire un numero elevato di obiettivi senza fornire un piano d'azione con scadenze precise oppure una chiara struttura istituzionale per l'attuazione.

25

La Corte ha inoltre esaminato quali criteri venissero impiegati per determinare i bilanci dei programmi di SBS. Secondo gli orientamenti sul sostegno al bilancio pubblicati nel 2012, la determinazione dei bilanci deve fondarsi su una serie di criteri quali le esigenze di finanziamento del paese partner e l'impegno, da parte di quest'ultimo, a distribuire le risorse di bilancio in linea con strategia nazionale. Tra gli altri criteri figuravano l'efficacia, il rapporto costi-benefici ottimale e l'impatto del sostegno al bilancio sul conseguimento degli obiettivi, i risultati ottenuti in passato e la capacità di assorbimento di precedenti versamenti, il grado di conseguimento degli obiettivi convenuti per mezzo del sostegno al bilancio e l'orientamento ai risultati della strategia di sviluppo.

26

In base all'esame svolto dalla Corte sui programmi selezionati, non era sufficientemente chiaro in che modo fossero stati determinati i bilanci. L'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche era il primo programma del campione di audit ad essere concepito secondo la nuova metodologia. Tuttavia, non era stata effettuata alcuna valutazione globale dei criteri elencati nel paragrafo 25.

¹⁷ Per ulteriori informazioni, cfr. *Budget Support Guidelines*, allegato 3: *Assessing Public Policy Eligibility*, 3.2. *Policy Financing*.

27

Anche se gli orientamenti non si applicavano ai programmi di SBS concepiti prima del 2012, era stata effettuata una valutazione preliminare del fabbisogno di finanziamenti per la strategia di riforma del settore della giustizia. Tuttavia, tale valutazione non ha fornito informazioni attendibili, poiché l'importo iniziale stimato a 124 milioni di euro è stato dimezzato dopo due anni di attuazione¹⁸. Una nuova valutazione del fabbisogno di finanziamenti è stata avviata nel 2015 grazie al sostegno di un progetto di assistenza tecnica finanziato dall'UE (cfr. paragrafo 61). Nel caso degli altri tre programmi di SBS, non vi sono elementi che dimostrino che sia stata effettuata una valutazione del fabbisogno di finanziamenti.

28

Inoltre, per quel che riguarda la procedura di definizione del bilancio, la Corte ha constatato che il bilancio previsto ha subito cambiamenti durante la fase di preparazione, senza una chiara motivazione. Nel caso dell'SBS del settore della giustizia, il cui bilancio ammontava a 58,2 milioni di euro, una valutazione esterna effettuata prima della concessione del programma aveva indicato un importo di 40 milioni di euro. Un aumento ad hoc di 5 milioni di euro era stato concesso all'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari in fase di attuazione, sulla base di considerazioni di ordine politico.

La condizionalità non è stata sufficientemente applicata**29**

Il sistema di monitoraggio della performance e i criteri per l'erogazione dei fondi sono il fulcro del sostegno al bilancio e rappresentano il quadro di riferimento della condizionalità. Le quote variabili sono legate ai progressi conseguiti rispetto a condizioni specifiche e incentivano a migliorare la performance dato che una performance parziale equivale ad un pagamento parziale. La Corte ha valutato se le condizioni per l'erogazione delle quote abbiano fornito incentivi significativi per le riforme. La Corte ha inoltre esaminato se le erogazioni siano state sistematicamente subordinate al rispetto di tali condizioni.

Alcune condizioni specifiche per l'erogazione delle quote erano state soddisfatte tra i negoziati per il programma e l'inizio dell'SBS o non erano direttamente misurabili**30**

I contratti nel campione di audit includevano condizioni specifiche che richiedevano limitati interventi da parte delle autorità moldove o che erano state rispettate tra i negoziati per il programmi e l'inizio dell'SBS (cfr. riquadro 3). Obiettivi non sufficientemente impegnativi riducono l'effetto incentivante. Esiste un rischio legato all'inclusione di misure che erano state attuate prima dell'inizio del programma, dato che è probabile che sarebbero state attuate integralmente o parzialmente senza l'erogazione degli aiuti.

18 Il piano d'azione (decisione del Parlamento n. 6, 16 febbraio 2012, pag. 168) stabilisce lo stanziamento di 1 989 milioni di lei moldovi (124 milioni di euro, 2012) per l'attuazione della strategia di riforma del settore della giustizia. La relazione annuale sul 2014 presenta una stima di 1 034 milioni di lei (50 milioni di euro, 2014).

Esempi di condizioni specifiche

Esempio 1 — Alcune condizioni specifiche richiedevano interventi limitati da parte delle autorità moldove

Una condizione dell'SBS per le riforme delle finanze pubbliche, avviato nel 2014, prevede la pubblicazione di relazioni semestrali sull'attuazione del bilancio. La Moldova pubblicava già da diversi anni relazioni mensili sull'attuazione del bilancio.

Esempio 2 — Alcune condizioni specifiche erano già state rispettate nel periodo tra la fase dei negoziati per il programma e l'inizio dell'SBS

L'accordo di finanziamento per l'SBS del settore sanitario è stato firmato nel 2009. La prima quota variabile di 13,4 milioni di euro è stata erogata dopo la valutazione di 53 indicatori, 22 dei quali riguardavano misure attuate nel 2008, dopo che avevano avuto luogo i negoziati per il programma.

L'SBS nel settore della giustizia è stato avviato nel giugno 2013. Tre condizioni di erogazione, riguardanti l'aggiornamento del sistema di ricorso, la modifica della procedura penale e la riduzione delle immunità applicabili ai giudici, erano state pienamente o parzialmente rispettate grazie a leggi adottate tra aprile e luglio 2012, dopo che avevano avuto luogo i negoziati per il programma.

31

I quattro contratti includevano condizioni specifiche non misurabili in modo univoco. Ad esempio, le condizioni specifiche per l'SBS del settore della giustizia hanno dovuto essere ulteriormente chiarite dopo l'erogazione della prima quota variabile perché era difficile convenire sul loro significato¹⁹. Inoltre, l'SBS del settore delle finanze pubbliche presenta condizioni specifiche, ma non è possibile misurare direttamente né i singoli indicatori né tutte le condizioni specifiche. Nel caso dell'SBS del settore sanitario, circa metà degli indicatori era troppo vaga²⁰. Anche l'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari comprendeva indicatori impossibili da verificare, aggregati o non chiari.

Le condizioni non sono sempre state applicate in modo coerente per incoraggiare le riforme

32

Gli orientamenti della Commissione sul sostegno al bilancio stabiliscono che le quote siano erogate solo se vengono rispettate le condizioni specifiche del caso e raggiunti gli indicatori di performance. La Corte ha individuato esempi di impiego non coerente della condizionalità in tre dei quattro programmi controllati²¹. Come mostrato nel riquadro 4, nel caso dell'SBS del settore sanitario, i fondi sono stati erogati anche laddove le condizioni non erano state rispettate. Inoltre, nell'ambito dei tre programmi di SBS nel settore della sanità, della giustizia e dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, la valutazione del rispetto di una serie di condizioni avrebbe potuto essere più rigorosa.

19 È stato necessario preparare tabelle esplicative con il sostegno di un progetto di assistenza tecnica finanziato dall'UE (cfr. paragrafo 61). Tali tabelle sono state discusse nel gruppo di lavoro che monitora l'SBS.

20 Esempi di indicatori in tale settore sono i seguenti: «Ottimizzazione delle strutture di assistenza sanitaria di base», «Analisi delle opzioni per incoraggiare gli investimenti privati nel settore dell'assistenza sanitaria» o «Miglioramenti ulteriori nel campo della programmazione strategica del settore di assistenza sanitaria sulla base dell'MTEF».

21 Al momento dell'audit, il rispetto delle condizioni specifiche non era stato ancora valutato nel quadro del programma di sostegno al bilancio per le riforme della politica delle finanze pubbliche, avviato solo alla fine del 2014.

Erogazione di fondi anche laddove le condizioni specifiche non erano state rispettate e gli indicatori di performance non erano stati applicati

Esempio 1 — Erogazione di più fondi rispetto a quanto raccomandato nella relazione di valutazione esterna

Le decisioni sull'erogazione dei fondi per l'SBS si sono basate su una relazione di valutazione esterna, che esaminava il rispetto delle condizioni specifiche a cui era subordinato il pagamento. La somma di due delle tre quote variabili erogate nel quadro dell'SBS del settore sanitario si è discostata da quella indicata nelle raccomandazioni della relazione di valutazione esterna. Nel 2011, la seconda quota variabile è ammontata, in totale, a 13,6 milioni di euro, ossia il 9 % in più rispetto ai 12,5 milioni di euro indicati nelle raccomandazioni fondate sulla valutazione di 28 condizioni. La terza quota (4,1 milioni di euro), nel 2012, è stata maggiorata dell'11 % (valutazione di 9 condizioni). La differenza maggiore è stata rilevata nel caso dell'erogazione di fondi riassegnati dall'assistenza tecnica dell'SBS al sostegno al bilancio, senza che tale riassegnazione fosse legata a nuove attività o condizioni.

Esempio 2 — Erogazioni effettuate in seguito a una valutazione non sufficientemente rigorosa del rispetto delle condizioni

Una condizione dell'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari richiedeva lo stanziamento, da parte del bilancio nazionale, di almeno 600 milioni di lei moldovi per l'approvvigionamento idrico e per il settore del trattamento delle acque reflue. Nel 2012, gli stanziamenti sono ammontati a 252 milioni di lei (il 42 % dei 600 milioni di lei), importo significativamente inferiore alla soglia minima. Tuttavia, si è ritenuto che la condizione fosse stata in parte rispettata ed è stato erogato il 42 % dei fondi subordinati alla suddetta condizione.

Un'altra condizione dell'SBS del settore sanitario richiedeva che la spesa pubblica per il settore di assistenza sanitaria, depurata dall'inflazione, non diminuisse. Nel 2010, il bilancio della Moldova destinato alla sanità è aumentato, in termini nominali, del 5 % rispetto al 2009. Tuttavia, dato un livello d'inflazione del 9 % nel 2010, la spesa per il settore sanitario, una volta rettificata, si è rivelata essere inferiore all'anno precedente. Tuttavia, si è giudicato che la condizione fosse stata rispettata.

33

Secondo gli orientamenti della Commissione sul sostegno al bilancio, la riprogrammazione dei fondi non erogati in quote successive rischia di ridurre l'iniziale effetto incentivante delle condizioni. Tuttavia, l'SBS del settore sanitario ha incluso un'ultima quota che accorpava il saldo dei fondi non erogati restanti dalle quote precedenti.

34

L'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, all'inizio del programma nel 2009, non prevedeva un'ultima quota per i fondi restanti. Ciononostante, nel 2014, alla vigilia della firma dell'accordo di associazione/zona di libero scambio, è stata successivamente aggiunta una quota supplementare di 6,1 milioni di euro. Sono state stabilite nuove condizioni, in linea con gli obiettivi generali dell'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, che hanno permesso l'erogazione di 4,9 milioni di euro provenienti da fondi residui, non versati a causa del mancato rispetto delle condizioni a cui erano subordinate le quote precedenti.

I fondi aggiuntivi versati a titolo di incentivo non sono stati adeguatamente giustificati

35

Nel 2012, la Commissione ha introdotto il principio «*more for more*» (maggiori aiuti a fronte di un maggior impegno), secondo il quale sono previsti fondi aggiuntivi a titolo di incentivo per premiare i progressi compiuti dai paesi partner verso la democrazia. Secondo tale sistema, vengono assegnati ad un paese finanziamenti supplementari in base ai progressi conseguiti nel processo di riforma, secondo le valutazioni riportate nella relazione sulla PEV e conformemente a norme e parametri di riferimento riconosciuti a livello internazionale²².

36

In tal modo, la Moldova ha ricevuto, in totale, dal 2012 al 2014, 93 milioni di euro, di cui 28 e 35 milioni di euro, rispettivamente nel 2012 e nel 2013, tramite il programma di integrazione e cooperazione del partenariato orientale, e 30 milioni di euro nell'ambito del programma quadro dell'ENI nel 2014²³. Tali fondi sono stati assegnati principalmente a programmi di SBS nuovi o in corso.

37

Secondo l'esame documentale svolto dalla Corte, non era chiaro per quale motivo fossero stati concessi ulteriori fondi alla Moldova. Per i tre anni, gli stanziamenti sono stati concessi sulla base di una analisi dei progressi limitata. Stando alle relazioni sulla PEV, non risulta che la Moldova abbia compiuto progressi verso la democrazia. Secondo la relazione del 2013, nel corso del primo semestre, la Moldova ha vissuto una delle peggiori crisi politiche della storia²⁴, descritta come un collasso istituzionale²⁵ che ha provocato danni a lungo termine alla credibilità delle istituzioni democratiche della Moldova²⁶.

Vi sono solo pochi elementi comprovanti progressi nei settori interessati dall'SBS

38

La Corte ha valutato, per quanto possibile, se i programmi di SBS avessero contribuito a realizzare progressi nei quattro settori controllati (giustizia, finanze pubbliche, sanità e approvvigionamento idrico/servizi igienico-sanitari), basandosi sugli indicatori e sulle relazioni disponibili. Per valutare il sostegno al bilancio, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) consiglia un approccio in tre fasi: i) la prima riguarda la valutazione delle risorse, delle realizzazioni dirette e delle realizzazioni indotte dal sostegno al bilancio; ii) la seconda comprende la valutazione degli effetti e dell'impatto delle politiche, delle strategie e delle azioni di spesa del governo e iii) la terza comporta un'analisi del contributo del sostegno al bilancio alle politiche, strategie e azioni di spesa del governo, che hanno prodotto gli effetti e l'impatto identificati nella fase due; tale analisi deve essere eseguita combinando e confrontando i risultati delle fasi uno e due²⁷.

22 I criteri fondamentali per valutare i progressi realizzati sono: lo svolgimento di elezioni democratiche e corrette, la libertà di associazione, di espressione e di riunione, la libertà della stampa e dei mezzi d'informazione, lo Stato di diritto con una magistratura indipendente e il diritto al giusto processo, la lotta contro la corruzione, la riforma del settore della sicurezza e dell'applicazione della legge, il controllo democratico sulle forze armate e il rispetto di altri diritti dell'uomo (allegato alla decisione di esecuzione della Commissione C(2012) 4170 del 26.6.2012).

23 Il 10 % della dotazione finanziaria dell'ENI è riservata all'attuazione dell'approccio basato sugli incentivi: i programmi multinazionali quadro premiano i progressi compiuti verso una democrazia radicata e sostenibile e la realizzazione degli obiettivi in materia di riforme (regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU L 77, del 15.3.2014, pag. 27), articolo 7, paragrafo 6, considerando 4; decisione di esecuzione della Commissione C(2014) 2988 del 2.5.2014). Il programma di integrazione e cooperazione del partenariato orientale ha concesso ulteriori fondi ai partner che hanno realizzato riforme a favore di una democrazia radicata e del rispetto dei diritti umani (decisioni di esecuzione delle Commissioni C(2012) 4170 del 26.6.2012, C(2013) 8140 del 27.11.2013).

24 Commissione europea, alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova. Progress in 2013 and recommendations for action accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, pag. 5.

25 Ibid., pag. 2.

26 Ibid., pag. 5.

27 Cfr. OECD-DAC, *Evaluating Budget Support, Methodological Approach*, pag. 3.

39

Tuttavia, anche laddove è possibile stabilire un chiaro nesso logico tra azioni e risultati²⁸, può risultare difficile, se non impossibile, valutare quale parte dei risultati sia da attribuire agli interventi dell'UE e quale ad altri fattori²⁹. Anzi, poiché è il bilancio del paese partner a sostenere la strategia di sviluppo interna, le realizzazioni del sostegno al bilancio dell'UE sono connesse a cambiamenti che dipendono non solo dal programma di sostegno al bilancio, ma anche da varie altre azioni del governo, da programmi di assistenza e da fattori esterni³⁰. Nonostante tali limitazioni, vi sono elementi che dimostrano che, in Moldova, l'SBS ha conseguito risultati modesti, poiché gli indicatori e le relazioni hanno mostrato che non ci sono stati progressi rilevanti in tre dei settori interessati (giustizia, servizi sanitari e approvvigionamento idrico/servizi igienico-sanitari). Al momento dell'audit, era ancora troppo prematuro valutare gli effetti potenziali del programma di SBS sulle finanze pubbliche.

40

Nel quadro dell'SBS del settore della giustizia, ad oggi sono stati erogati, in due quote, 28,2 milioni di euro sui 30 milioni di euro previsti. L'importo è stato ridotto, poiché è stato rispettato solo l'88 % delle condizioni. Non sono state conseguite realizzazioni, come ad esempio modifiche legislative, nel campo del processo di indagine preliminare, della giustizia minorile e della lotta alla corruzione.

41

Mentre la relazione sullo stato di avanzamento della PEV del marzo 2015 stimava che la Moldova avesse compiuto, nel complesso, alcuni progressi nell'attuazione della strategia di riforma del settore della giustizia, gli indicatori internazionali sollevavano dubbi sul loro reale conseguimento (cfr. **riquadro 5**).

28 I risultati comprendono generalmente tre categorie: realizzazioni (*output*), effetti (*outcome*) e impatto (*impact*). Per definizioni più precise, cfr. la relazione speciale n. 21/2015 «Analisi dei rischi connessi all'approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione», pag. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Relazione speciale n. 21/2015 «Analisi dei rischi connessi all'approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione», pag. 7.

30 Relazione speciale n. 21/2015, pag.23.

Gli indicatori internazionali mostrano i progressi limitati compiuti dalla Moldova nelle riforme del settore della giustizia e nella lotta alla corruzione

Diversi gruppi di riflessione e varie ONG pubblicano indicatori sulla giustizia e la corruzione nel mondo. Il quadro da essi fornito sui progressi compiuti in Moldova è eterogeneo.

La Freedom House ha declassato la Moldova (su una scala da 1 a 7) da 4,5 nel 2012 a 4,75 nel 2015 a causa del quadro giudiziario e dell'indipendenza della magistratura; quanto alla corruzione, la situazione è migliorata leggermente, passando da 6 a 5,75³¹.

La relazione 2014-2015 sulla competitività globale ha collocato la Moldova al 141° posto su 144 paesi in relazione alla sua indipendenza giudiziaria³².

L'indicatore della Banca mondiale sullo Stato di diritto è peggiorato, passando dalla posizione percentile di 45 nel 2012 a 42,7 nel 2013, risalendo a 46,6 nel 2014³³.

Secondo l'Istituto di politiche pubbliche, nell'ultimo decennio, la fiducia dei cittadini nella giustizia è diminuita, passando dal 41 % al 23 % alla fine del 2014³⁴.

La Moldova ha perso terreno nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International: il paese era al 94° posto su 176 paesi nel 2012, ed è sceso al 103° posto su 168 paesi nel 2015. I moldovi percepivano la giustizia come il secondo settore più corrotto dopo quello della polizia³⁵.

31 <https://freedomhouse.org>

32 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

34 Istituto di politiche pubbliche della Moldova, *Barometer of Public Opinion*, novembre 2014 (<http://www.ipp.md>).

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>

42

Nel quadro dell'SBS del settore sanitario, sono stati erogati 43,5 milioni di euro, pari al 99,2 % del bilancio, tasso raggiunto con l'ultima quota che ha permesso l'esborso di fondi residui non versati a causa del mancato rispetto delle condizioni cui erano subordinate le quote precedenti (cfr. paragrafo 33). In precedenza, il tasso di erogazione era stato dell'89,7 %.

43

La valutazione effettuata nel 2012 dall'Organizzazione mondiale della sanità mostra un quadro eterogeneo degli effetti nel settore sanitario della Moldova. I progressi sono inferiori alle aspettative nel quadro della tutela finanziaria (ossia, in che misura i cittadini vengono tutelati dalle conseguenze finanziarie in caso di malattia) e all'equità di finanziamento nel sistema sanitario. Un problema ancora attuale è la disparità di accesso ai servizi sanitari. Sebbene sia difficile valutare complessivamente la qualità della fornitura dei servizi sanitari, tale studio ritiene che siano stati compiuti alcuni passi avanti, in particolare nella prevenzione sanitaria³⁶. Nell'insieme, è difficile valutare in che modo il programma di SBS abbia contribuito allo sviluppo dei sistemi sanitari e, di conseguenza, al miglioramento della salute della popolazione moldova. Ci sono stati altri elementi determinanti, come ad esempio il miglioramento delle condizioni socioeconomiche³⁷, e il fatto che alcuni dati pertinenti non fossero disponibili e non venissero raccolti in modo sistematico³⁸. Un altro motivo riguarda l'assenza di una valutazione di follow-up dell'impatto dell'SBS del settore sanitario dopo la fine del programma nel 2013.

44

L'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari si è rivelato essere al di sotto delle aspettative per quanto riguarda le realizzazioni definite nell'accordo di finanziamento. Fattori esterni, come la crisi economica che ha colpito la Moldova nel 2009 e l'instabilità politica nel paese, uniti alla debolezza delle istituzioni del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari e all'assenza di assistenza tecnica, hanno fatto sì che le condizioni per l'esborso di tutte le quote variabili fossero rispettate solo in parte. Per tale motivo, la Commissione ha erogato solo il 68 % dei fondi della terza quota.

36 European Observatory on Health Systems and Policies, a partnership hosted by the WHO, «Republic of Moldova, Health system review», *Health Systems in Transition*, vol. 14 n. 7, 2012, pagg. 131-139.

37 Risulta sempre difficile distinguere il contributo dell'assistenza sanitaria al miglioramento delle condizioni di salute dai progressi generali delle condizioni socioeconomiche della popolazione. Ciò vale, in particolare, per la Repubblica di Moldova; date le dimensioni relativamente modeste della popolazione, alcuni andamenti nel tempo vanno considerati con cautela, *Ibid.*, pag. 135.

38 È difficile valutare complessivamente la qualità dei servizi sanitari forniti, poiché i dati necessari per tali indicatori non vengono raccolti regolarmente e non sempre sono disponibili. Ad esempio, non si fa regolarmente uso delle misure degli esiti riferiti dai pazienti (*patient-reported outcomes*) e non vengono raccolti dati sui tassi di mortalità ospedaliera di pazienti ricoverati in gravi condizioni. Inoltre, anche i dati sulla sicurezza dei pazienti non vengono regolarmente raccolti e analizzati. Ad esempio, sebbene vengano generalmente raccolti dati sulle complicanze post-operatorie, questi ultimi non vengono suddivisi in cause o fattori coadiuvanti e di conseguenza non possono essere utilizzati come indicatori di sicurezza dei pazienti, *Ibid.*, pag. 136.

45

I servizi pubblici dell'approvvigionamento idrico/dei sistemi igienico-sanitari in Moldova risentono ancora di debolezze. Solo circa il 50 % della popolazione ha accesso all'acqua potabile pulita; il settore resta particolarmente sottosviluppato, la capacità istituzionale è debole e la capacità delle amministrazioni comunali di gestire l'approvvigionamento idrico e i servizi igienico sanitari è limitata. In una relazione del 2012 sulla performance del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, la Corte dei conti moldova evidenziava le difficoltà riscontrate in tale ambito nelle località della Repubblica di Moldova e concludeva che la situazione era giunta a una fase di stallo. In un'altra relazione del 2012, la Corte dei conti moldova affermava che, per conseguire i benefici attesi in materia di riqualificazione e costruzione di sistemi di acqua potabile e di servizi igienico-sanitari, fosse necessario migliorare l'amministrazione delle risorse pubbliche destinate al conseguimento di tali benefici e il sistema di gestione delle autorità pubbliche responsabili dell'attuazione di progetti in tale campo. Tuttavia, un recente studio condotto dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e dal Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef) mostra che, dal 1995 al 2015, c'è stato un miglioramento dell'impiego delle risorse idriche e dei servizi igienico-sanitari³⁹.

46

I fondi dell'SBS potrebbero fornire un limitato valore aggiunto ai bilanci nazionali per i singoli settori. La Corte dei conti europea ha osservato ciò nel caso dell'SBS del settore sanitario, poiché i fondi nazionali stanziati per la sanità, depurati dall'inflazione, sono diminuiti durante l'attuazione del programma, nel 2010 e nel 2011⁴⁰ (cfr. riquadro 4, esempio 2). Tale situazione è stata considerata indicativa della scarsa priorità accordata a tale settore ed ha sollevato dubbi sulla capacità del ministero della Sanità di attuare la politica sanitaria nazionale. Uno studio pubblicato dall'OMS nel 2012 ha indicato che la spesa totale nel settore sanitario era ancora molto limitata rispetto ad altri paesi europei e che ciò riduceva in modo significativo il volume e la qualità del pacchetto di servizi forniti⁴¹.

47

La stessa situazione si è verificata per l'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, nell'ambito del quale sono stati registrati scarsi progressi dovuti al periodo elettorale, alla mancanza di fondi da investire a livello nazionale in tale settore e a problemi di gestione presso il ministero dell'Ambiente (cfr. anche riquadro 4, esempio 2). Ciò dimostra quanto sia importante che gli impegni contratti nel quadro delle operazioni di sostegno al bilancio dell'UE si riflettano nei bilanci statali, tramite l'assegnazione dei fondi necessari, affinché i ministeri competenti rispettino le condizioni di erogazione.

39 Cf. WHO/UNICEF, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*, giugno 2015 (wssinfo.org).

40 In termini reali, la spesa pubblica nel settore sanitario è diminuita nel 2010 e nel 2011, secondo quanto indicato dalla maggior parte delle fonti (OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, pag. 4; calcoli con i dati sull'inflazione (Indice dei prezzi al consumo, deflatore del PIL) della Banca mondiale (<http://data.worldbank.org/country/moldova>) e l'indice dei prezzi al consumo dell'Ufficio nazionale di statistica della Moldova (<http://www.statistica.md>)). La spesa effettiva è aumentata leggermente nel 2011 utilizzando il deflatore del PIL dell'Ufficio nazionale.

41 The European Observatory on Health Systems and Policies, a partnership hosted by the WHO, «Republic of Moldova, Health system review», *Health Systems in Transition*, vol. 14 n. 7, 2012, pag. 43. Cfr. anche OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova*, 2012, pag. 3. Secondo tale relazione, la quota di bilancio pubblico destinata al settore sanitario è largamente utilizzata come indice della priorità assegnata dal governo al settore sanitario rispetto ad altri settori dell'economia. Tale indice evidenzia che l'importanza di tale settore è in calo.

I progetti hanno contribuito solo in parte a rafforzare la pubblica amministrazione

48

In questa sezione, la Corte esamina il contributo dei progetti al rafforzamento della pubblica amministrazione in Moldova. Si illustrerà la concezione dei progetti, il sostegno fornito dai progetti ai programmi di SBS e la sostenibilità dei risultati (cfr. *allegato III*).

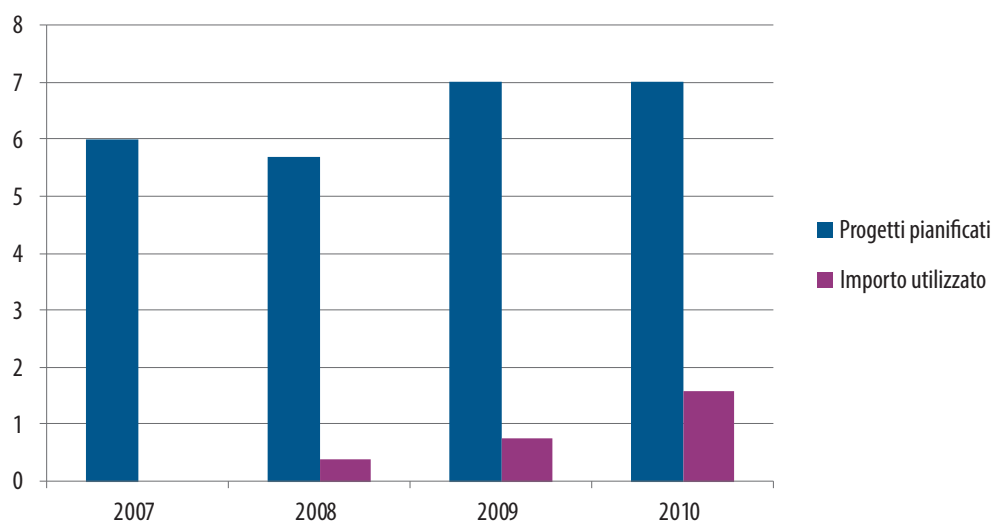
I progetti erano pertinenti, ma le analisi dei bisogni erano inficciate da debolezze

49

L'UE ha fornito un sostegno significativo al miglioramento della capacità delle autorità pubbliche centrali della Moldova di gestire e coordinare gli aiuti dell'UE. In particolare, tale sostegno è stato apportato alla cancelleria di Stato, a cui è stato assegnato il ruolo di unità di coordinamento nazionale⁴² per i fondi UE. Tale tipo di aiuto è pertinente, dati i limiti mostrati dalle autorità moldove nel gestire i fondi, come è risultato evidente, ad esempio, dai problemi legati alla definizione di progetti di gemellaggio (cfr. *grafico 2*).

42 All'unità di coordinamento nazionale è conferito il potere di coordinare gli aiuti esteri forniti da donatori a livello nazionale.

Grafico 2 Gemellaggio: progetti pianificati e progetti realmente eseguiti nel 2007-2010 (in milioni di euro)



Fonte: Sistema informativo comune Relex (CRIS).

50

Come mostrato nell'*allegato III* (domanda 1.1), la Corte ha rilevato che le analisi dei bisogni eseguite per i progetti sono state, nel complesso, soddisfacenti: solo due progetti nel campione di audit si sono basati su un'analisi insufficiente. Tuttavia, nel quadro di nove progetti, l'analisi è stata inficiata da debolezze parziali, dando luogo a progetti non interamente concepiti secondo i bisogni o gli obiettivi fissati dall'amministrazione moldova.

51

In alcuni casi, è stato possibile ovviare a tali carenze durante l'attuazione dei progetti o in fasi successive. Nel quadro del progetto di assistenza tecnica n. 13 (cfr. *allegato III*), il consulente si è sforzato di adattare il capitolato d'onere iniziale diversi mesi dopo l'inizio del progetto, in seguito a consultazioni con la Corte suprema di giustizia, il Consiglio superiore della magistratura, i tribunali regionali e altri donatori⁴³. Nell'ambito del progetto EUHLPAM, nelle fasi I e II, la delegazione dell'UE non ha eseguito un'analisi dei bisogni strutturata per appurare i bisogni e i problemi reali affrontati dall'amministrazione moldova, con l'intento di stabilirne un ordine di priorità efficace e per risolverli in modo più specifico. Tale compito è stato assegnato in seguito a singoli consulenti. Data l'assenza di procedure per il passaggio delle consegne, ogni nuovo consulente doveva eseguire una propria analisi dei bisogni. Tuttavia, è stata prestata maggiore attenzione a tali analisi nella fase III del progetto.

I progetti non erano sempre ben coordinati con i programmi del sostegno al bilancio settoriale**52**

Le due sottosezioni seguenti si incentrano sul coordinamento tra l'SBS e i progetti nell'ambito di due tipologie differenti di progetto. La prima esamina l'assistenza tecnica dell'SBS prevista negli accordi di finanziamento dell'SBS (cfr. paragrafo 7 e *grafico 1*) e la seconda prende in considerazione altri progetti di assistenza tecnica e di gemellaggio (cfr. paragrafo 8).

43 Dodici attività elencate nel capitolato d'onere iniziali non erano più considerate pertinenti in seguito alla diminuzione della domanda da parte del beneficiario.

Ritardo dell'assistenza tecnica specifica dell'SBS per lo sviluppo della capacità amministrativa a causa delle procedure di appalto

53

La Commissione ha fornito assistenza tecnica specifica per aiutare l'amministrazione moldova ad attuare l'SBS nell'ambito dei quattro accordi di finanziamento controllati. Ciò è dovuto al fatto che i governi dei paesi partner sono spesso limitati da vincoli di capacità istituzionale, che possono ostacolare l'attuazione della strategia sostenuta dall'SBS.

54

Tuttavia, l'assistenza tecnica non è sincronizzata con il programma di sostegno al bilancio principale. Può essere avviata una volta firmato l'accordo di finanziamento per il programma di SBS, e dati i ritardi necessari per le procedure di gara e di aggiudicazione, inizia diversi mesi dopo il programma principale (cfr. **tabella**).

Tabella

Ritardo dell'assistenza tecnica specifica di SBS nel quadro dei contratti controllati rispetto al sostegno al bilancio¹

Programma di SBS	Assistenza tecnica prevista nell'accordo di finanziamento di SBS	Avvio del programma di SBS (firma del contratto di finanziamento)	Avvio delle operazioni di assistenza tecnica (firma del contratto)	Intervallo
Sanità	3,15	febbraio 2009	giugno 2010	16 mesi
Giustizia	1,8 ²	giugno 2013	nessuno	—
PFPR	4	ottobre 2014	ottobre 2015	12 mesi
Approvvigionamento idrico/servizi igienico-sanitari	3	agosto 2009	settembre 2011	25 mesi

1 Assistenza tecnica specificamente disponibile solo tramite la sovvenzione dell'SBS. Esistono altri progetti nello stesso settore, ad esempio, nel settore della giustizia.

2 Tale importo è utilizzato per finanziare le missioni di valutazione prima del pagamento delle quote.

Fonte: Sistema informativo comune Relex (CRIS).

55

Tali ritardi hanno avuto un impatto negativo sull'attuazione dell'SBS nel settore sanitario e dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, poiché la capacità amministrativa nazionale non è stata sufficiente per gestire i programmi. Nell'ambito dell'SBS del settore sanitario, non sono state rispettate diverse condizioni specifiche a causa del ritardo nell'avvio dell'assistenza tecnica. Nel quadro dell'SBS del settore dell'approvvigionamento idrico/dei servizi igienico-sanitari, la relazione di monitoraggio del 2012 indica che una migliore sincronizzazione temporale tra il sostegno previsto dall'assistenza tecnica e l'SBS sarebbe più vantaggiosa e ne garantirebbe una migliore attuazione. Nella relazione finale, il contraente ha raccomandato che, a differenza di quanto avvenuto, il sostegno al bilancio sia preceduto e non seguito dall'assistenza tecnica.

Non sempre si è fatto uso di altri progetti di assistenza tecnica e di gemellaggio per preparare o sostenere programmi di SBS

56

La delegazione dell'UE ha prestato attenzione a creare sinergie tra l'SBS e i progetti dedicati allo stesso settore. In generale, il gemellaggio e l'assistenza tecnica sono stati impiegati per accompagnare i programmi di SBS. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso di un programma sulle aree rurali (anche se questo programma non è stato incluso nell'audit). Inoltre, alcuni progetti hanno preparato il terreno per l'SBS, come ad esempio nel caso di un programma sulla zona di libero scambio. Infine, quattro progetti di assistenza tecnica nel settore della giustizia hanno contemplato bisogni legati a quelli affrontati dal sostegno al bilancio (cfr. **allegato III**, progetti n. 12-14).

57

Nonostante l'impegno dimostrato nei casi sottoposti ad audit, i progetti non sempre sono stati utilizzati per preparare o sostenere programmi di SBS (cfr. paragrafi 58-63 e **riquadro 6**). I principali metodi di erogazione degli aiuti favoriti dalla Commissione sono stati il sostegno al bilancio e il gemellaggio, nonostante la necessità di assistenza tecnica e le numerose richieste dei governi in tal senso, soprattutto nelle aree in cui il sostegno al bilancio è stato pianificato successivamente, in preparazione al conseguimento di migliori risultati in tale area.

La formazione sul sostegno al bilancio per i funzionari moldovi è stata dispensata tardivamente

Inizialmente, i funzionari moldovi hanno beneficiato di una vera e propria formazione sul sostegno al bilancio tramite un progetto di assistenza tecnica nel marzo 2014 che è ammontata a 40 000 euro (cfr. **allegato III**, progetto n. 9). In quel periodo, il sostegno al bilancio era già impiegato in Moldova da oltre sette anni.

A seguito di tale formazione, durata sei giorni e destinata a 24 funzionari, si è dedotto che i funzionari avevano una conoscenza limitata del metodo impiegato per l'erogazione degli aiuti. I partecipanti non hanno raggiunto progressi significativi, poiché i punteggi nei test iniziali e in quelli finali sono passati da 3,2 a 3,9 su un massimo di 10 punti. I punteggi sono addirittura peggiorati in quattro delle dieci aree valutate.

Gli scarsi risultati non sono stati tenuti in debita considerazione e non è stato dato loro adeguato seguito, poiché da allora non è stato più tenuto alcun corso dedicato al sostegno al bilancio. Tuttavia, la Commissione ha organizzato in Moldova diverse tavole rotonde di mezza giornata e presentazioni.

58

Nel 2011 la Commissione ha finanziato una valutazione ex ante del settore della giustizia. Tale valutazione raccomandava di concentrarsi sull'assistenza tecnica come principale metodo di erogazione degli aiuti precedente alla programmazione dell'SBS. È necessaria un'assistenza tecnica ex ante poiché il governo non potrebbe mettere a punto una strategia di riforma nel campo della giustizia senza un coordinamento con gli organi giudiziari, costituzionalmente separati dall'esecutivo. Nel 2011, durante la preparazione della strategia di riforma del settore della giustizia, le carenze riscontrate nelle iniziative di coordinamento nazionale dell'esecutivo hanno messo in dubbio la capacità di definire una strategia di riforma coerente che potesse essere pienamente approvata dalla magistratura.

59

Conformemente a tale valutazione, erano previsti, a partire dal 2011, quattro progetti di assistenza tecnica nel settore della giustizia, che sono stati però rimandati a causa di carenza di organico nella delegazione dell'UE. Un progetto è iniziato due mesi prima della firma dell'accordo di finanziamento per l'SBS nell'aprile 2013, gli altri tre sono cominciati 18 mesi dopo (cfr. **allegato III**, progetti n. 12-14).

60

La strategia di riforma del settore della giustizia della Moldova è stata adottata nel 2011 con l'obiettivo di renderlo ammissibile al sostegno al bilancio settoriale. La sua attuazione è inficiata dall'inadeguatezza dei progressi nella riforma del procedimento giudiziario e dal sostegno insufficiente da parte del potere giudiziario. Una nuova iniziativa di riforma, messa a punto dal Consiglio superiore della magistratura e dalla Corte suprema di giustizia, è stata presentata pubblicamente nel maggio 2015, con il sostegno logistico del progetto di assistenza tecnica n. 13.

61

Il progetto di assistenza tecnica n. 12 assiste attualmente i gruppi di lavoro nella revisione delle previsioni di bilancio per la strategia di riforma del settore della giustizia e la spiegazione delle condizioni specifiche per l'SBS (cfr. paragrafi 27 e 31). Il progetto di assistenza tecnica è un esempio di aggiustamento flessibile per rispondere ad esigenze ulteriori che emergono durante l'attuazione di un programma di SBS, anche laddove tale sostegno non fosse stato esplicitamente previsto nel contratto iniziale del progetto.

62

Il settore della gestione delle finanze pubbliche fornisce esempi di erogazione di diversi tipi di sostegno, come il SIGMA⁴⁴, l'assistenza tecnica, il gemellaggio e l'SBS. I progetti di gemellaggio sugli appalti pubblici e sul controllo finanziario interno si sono conclusi nel 2012 e nel 2013; le relative relazioni evidenziavano la necessità di un consolidamento dei risultati (cfr. *allegato III*, progetti n. 2 e 4). Gli interventi in tali aree continuano, tramite il SIGMA e il dialogo strategico. Tuttavia, le condizioni specifiche dell'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche non prendono in considerazione tali debolezze. Alcuni consulenti, finanziati dall'UE (nel quadro del progetto EUHLPAM), sono stati inviati nelle istituzioni pertinenti nella gestione delle finanze pubbliche, come l'ispettorato nazionale delle imposte, ma nessuno è entrato in carica nelle tre istituzioni che si occupano di attuare il programma di SBS (Corte dei conti, ministero delle Finanze, Parlamento).

63

Tuttavia, dal 2014, la Commissione presta maggiore attenzione a creare sinergie tra l'SBS e i progetti, come dimostra un progetto di gemellaggio alla Corte dei conti moldova (cfr. *allegato III*, progetto n. 5) e la prevista assegnazione di un consigliere dell'EUHLPAM al Parlamento nel 2016.

44 SIGMA (Programma di sostegno per il miglioramento della governabilità e della gestione) è un'iniziativa congiunta dell'UE e dell'OCSE. Gli esperti SIGMA forniscono assistenza in sei aree fondamentali dell'amministrazione pubblica. (<http://www.sigmaweb.org>).

I risultati non sono sempre stati sostenibili a causa della scarsa volontà politica e di altri fattori esterni

64

Nel complesso, i progetti hanno prodotto le realizzazioni attese. Esempi di tali realizzazioni concrete includono una piattaforma online per il monitoraggio di attività eseguite da organizzazioni della società civile in Moldova, la consulenza strategica fornita presso diversi ministeri, la stesura di un progetto di legge sugli aiuti di Stato oppure un manuale di procedure per la gestione degli aiuti dell'UE.

65

Esistono preoccupazioni sulla sostenibilità dei risultati raggiunti tramite i progetti, dovute spesso all'insufficiente volontà politica delle autorità nazionali di affrontare alcuni ostacoli per rafforzare le autorità pubbliche (cfr. **riquadro 7**). Come mostrato nell'**allegato III** (domanda 1.3), vi erano problemi parziali per metà dei quattordici progetti valutati e problemi reali per il resto.

66

La Commissione ha fornito assistenza tecnica per sostenere la Cancelleria di Stato moldova nell'ambito del progetto TTSIB (cfr. **riquadro 7**), dal 2011 al 2013. Anche se l'obiettivo del progetto era di sviluppare le capacità della Cancelleria di Stato nel campo della leadership tecnica per identificare, preparare e attuare attività finanziate dall'assistenza esterna, i consulenti del progetto TTSIB hanno fornito lo stesso alcuni servizi, svolgendo in parte i compiti operativi del personale della Cancelleria. Le relazioni sul progetto TTSIB hanno evidenziato che, sebbene siano stati conseguiti molti dei risultati previsti, la Cancelleria di Stato non aveva le capacità sufficienti per svolgere compiti, assimilare e mettere in pratica le competenze acquisite tramite le formazioni.

67

Come buona pratica, data l'assenza di elementi di sostenibilità nei progetti precedenti, la delegazione dell'UE ha incoraggiato la messa a punto di strategie di uscita sia per il progetto TTSIB che per il progetto EUHLPAM nella fase III, in modo che ogni consigliere affrontasse questioni di sostenibilità prima di partire. Tuttavia, nel caso del TTSIB, la strategia non è stata attuata, poiché le autorità moldove temevano che ciò richiedesse un notevole impiego di risorse.

Problemi di sostenibilità di un progetto: l'assistenza tecnica fornita alla Moldova per sostenere lo sviluppo delle capacità per l'applicazione dei regimi di aiuto (1,9 milioni di euro)

Un progetto di assistenza tecnica ha sostenuto la Cancelleria di Stato moldova nell'intero processo di coordinamento degli aiuti dell'UE e, più nello specifico, nello sviluppo delle capacità per applicare gli strumenti di gemellaggio, del TAIEX⁴⁵ e del SIGMA, così come nella preparazione e nell'attuazione del programma di potenziamento globale delle istituzioni (progetto TTSIB, cfr. **allegato III**, progetto n. 6).

Dopo la fine del progetto nel 2013, parte della funzione di coordinamento degli aiuti dell'UE è stata trasferita dalla Cancelleria di Stato al ministero degli Affari esteri. La autorità moldove non hanno garantito la salvaguardia delle conoscenze acquisite negli anni dalla Cancelleria di Stato, né trasferendo il personale qualificato né formando il personale del ministero. La delegazione dell'UE ha programmato un progetto di assistenza tecnica per il ministero, sebbene di portata più limitata rispetto al TTSIB. Attualmente si prevede di affidare nuovamente la funzione di coordinamento alla Cancelleria di Stato, ma dal 2013 gran parte del personale ha lasciato la Cancelleria.

⁴⁵ Il TAIEX è lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni gestito dalla Commissione europea. Il TAIEX aiuta le amministrazioni pubbliche a ravvicinare, applicare ed eseguire la legislazione dell'UE, così come a facilitare la condivisione delle migliori pratiche dell'UE.

68

L'UE deve far fronte a sfide considerevoli per quanto riguarda l'attuazione degli interventi di assistenza in favore della Moldova. L'instabilità politica e macroeconomica, la governance inadeguata e l'amministrazione pubblica debole riducono notevolmente la facoltà della Commissione di incoraggiare le riforme nel paese.

69

La Corte ha esaminato se l'assistenza fornita dall'UE alla Moldova abbia contribuito in modo efficace al rafforzamento dell'amministrazione pubblica. A tal fine, la Corte ha valutato se la Commissione avesse concepito e attuato efficacemente il sostegno finanziario fornito, da un lato, tramite i programmi di SBS e, dall'altro, per mezzo dei progetti tradizionali. L'audit ha preso in considerazione i progetti e il sostegno al bilancio ai settori che hanno ricevuto la maggior parte del sostegno dell'UE: giustizia, finanze pubbliche, sanità e approvvigionamento idrico/servizi igienico-sanitari.

70

Sulla base del lavoro di audit svolto, la Corte ha concluso che gli interventi di assistenza dell'UE hanno contribuito solo parzialmente a rafforzare l'amministrazione pubblica. Fattori esterni spiegano molte delle carenze osservate, altre potrebbero essere imputate a debolezze nella concezione e nell'attuazione dei programmi e dei progetti controllati.

71

Dati gli scarsi progressi nei settori interessati, la Corte ha concluso che il sostegno al bilancio ha contribuito in misura limitata a rafforzare l'amministrazione pubblica (cfr. paragrafi 38-47).

72

È emerso inoltre che la Commissione sarebbe potuta intervenire più prontamente al manifestarsi dei rischi associati al sostegno. I programmi non erano sufficientemente in linea con le strategie della Moldova (cfr. paragrafi 13-28).

73

I benefici potenziali dei programmi sono stati limitati poiché la condizionalità non è stata sufficientemente applicata: alcune condizioni specifiche erano già state rispettate nel periodo tra i negoziati per il programma e l'inizio dell'SBS o non erano direttamente misurabili. La Commissione avrebbe potuto essere più rigorosa nel valutare il rispetto delle condizioni per il pagamento (cfr. paragrafi 29-34). Inoltre, la concessione di ulteriori fondi secondo l'approccio basato sugli incentivi non è stata pienamente motivata (cfr. paragrafi 35-37).

Conclusioni e raccomandazioni

74

Nel complesso, la concezione dei progetti è stata giudicata pertinente. L'assistenza dell'UE erogata tramite i progetti e destinata a rafforzare la pubblica amministrazione è stata parzialmente efficace.

75

La portata e la tempistica dei progetti non sempre è stata ben coordinata con i programmi di SBS (cfr. paragrafi 52-63). L'assistenza tecnica specifica, collegata al sostegno al bilancio, per lo sviluppo delle capacità amministrative è stata avviata mesi dopo l'inizio del programma principale di sostegno al bilancio. Non sempre si è fatto ricorso ad altri progetti di assistenza tecnica e di gemellaggio per preparare o supportare i programmi di sostegno al bilancio.

76

Nel complesso, i progetti hanno prodotto le realizzazioni attese. Tuttavia, i risultati non sono sempre stati sostenibili a causa della scarsa volontà politica e di altri fattori esterni (cfr. paragrafi 64-67).

77

Alla luce delle conclusioni di cui sopra, la Corte raccomanda quanto segue.

Raccomandazione 1

Attenuare i rischi legati alle operazioni di sostegno al bilancio

La Commissione dovrebbe applicare in modo più rigoroso le misure esistenti nel quadro del sistema di allerta precoce per prevenire e attenuare i rischi, e definire più chiaramente la procedura da seguire al verificarsi di tali rischi. Tale azione dovrebbe essere attuata in modo tempestivo.

Raccomandazione 2

Allineare i programmi di SBS ad una strategia di riforma nazionale ben definita

La Commissione dovrebbe far sì che i programmi di sostegno al bilancio siano meglio allineati alle strategie nazionali. Dovrebbe scaglionare gli aiuti in più fasi, verificando l'esistenza di un programma di riforme nazionali ben definito. La Commissione dovrebbe valutare in modo specifico la pertinenza e la fattibilità della strategia nazionale rispetto alle risorse istituzionali e finanziarie disponibili.

Raccomandazione 3 **Utilizzare maggiormente condizioni ed indicatori di performance**

La Commissione dovrebbe rafforzare l'impiego della condizionalità. Ciò dovrebbe implicare: i) la definizione di condizioni chiare e pertinenti ed indicatori di performance per valutare e dimostrare meglio i risultati; ii) una risposta ferma, proporzionata e tempestiva laddove il governo moldovo non si impegni sufficientemente a rispettare quanto concordato.

Raccomandazione 4 **Collegare più chiaramente i fondi concessi a titolo di incentivi a progressi dimostrabili**

I fondi concessi a titolo di incentivi dovrebbero essere assegnati sulla base di una applicazione più rigorosa della metodologia esistente.

Raccomandazione 5 **Coordinare i progetti con i programmi di SBS**

La Commissione dovrebbe utilizzare più sistematicamente i progetti per preparare o sostenere i programmi di SBS. L'assistenza tecnica di SBS dovrebbe essere predisposta in modo più opportuno per sostenere i programmi di SBS sin dall'inizio.

Raccomandazione 6 **Assicurare la sostenibilità dei progetti**

La Commissione dovrebbe fare in modo che gli aspetti legati alla sostenibilità siano integrati nella pianificazione di tutti i progetti, valutando più sistematicamente le capacità e l'impegno politico delle autorità pubbliche nel sostenere i risultati.

La presente relazione speciale è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 19 aprile 2016.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Elenco dei contratti esaminati

Progetti				
Anno del contratto	Stato di avanzamento	Titolo del contratto	Importo programmato (euro)	Pagato (euro)
Riforma del settore della giustizia				
2009	Chiuso	<i>Support to Moldova in Prisons System upgrading and Penal Reform</i> (Sostegno alla Moldova per il potenziamento del sistema penitenziario e per la riforma del sistema penale)	850 500	850 500
2010	Chiuso	<i>Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for sector-wide programming</i> (Valutazione dello stato di diritto e dell'amministrazione della giustizia per una programmazione settoriale)	198 193	198 193
2011	Chiuso	<i>Support for the formulation of the Sector Budget Support and preparation of tenders in the justice sector</i> (Assistenza alla definizione del sostegno al bilancio settoriale e alla preparazione di gare d'appalto nel settore della giustizia)	139 304	139 304
2012	In corso	<i>Monitoring justice sector reform for increased Government's accountability</i> (Monitoraggio della riforma nel settore della giustizia per un'accresciuta rendicontabilità governativa)	274 105	246 695
2013	In corso	<i>Support to coordination of the Justice Sector reform in Moldova</i> (Sostegno al coordinamento della riforma del settore della giustizia in Moldova)	2 231 800	1 476 324
2014	In corso	<i>Increased Efficiency, Accountability and Transparency of Courts in Moldova</i> (Maggiore efficienza, rendicontabilità e trasparenza dei tribunali in Moldova)	2 078 700	709 357
2014	In corso	<i>Support to the Pre-Trial Investigation, Prosecution and the Defence Set-Up in Moldova</i> (Sostegno alla definizione delle indagini preliminari, del procedimento giudiziario e del controcorsio in Moldova)	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Altre riforme dell'amministrazione pubblica centrale				
2009	Chiuso	<i>Support to Moldova PFM reforms</i> (Sostegno alle riforme nel quadro della gestione delle finanze pubbliche (GFP) in Moldova)	114 474	114 474
2010	Chiuso	<i>EU HLPAM — EU High Level Policy Advice Mission</i> (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea)	3 152 441	3 152 441
2010	Chiuso	<i>Support to the Public Procurement System in the Republic of Moldova</i> (Sostegno al sistema riguardante gli appalti pubblici nella Repubblica di Moldova)	914 008	914 008
2011	Chiuso	<i>Support to Implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy</i> (Sostegno all'attuazione e all'esecuzione della politica in materia di concorrenza e di aiuti di Stato)	926 244	926 244
2011	Chiuso	<i>Support to the implementation of the Comprehensive Institution Building Programme for the Republic of Moldova</i> (Sostegno all'attuazione del programma di potenziamento globale delle istituzioni a favore della Repubblica di Moldova)	111 370	111 370
2011	In corso	<i>Support to the Government of Moldova in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs, including police and personal data protection</i> (Sostegno al governo della Moldova nell'ambito della lotta alla corruzione e della riforma del ministero degli Affari interni, tra cui la riforma della polizia e della protezione dei dati personali)	2 853 790	2 832 718
2011	Chiuso	<i>Technical assistance to support the Government of the Republic of Moldova in building the capacity for application of Twinning, TAIEX and SIGMA instruments, and to provide support in preparation and implementation of the CIB Programme</i> (Assistenza tecnica per sostenere il governo della Repubblica di Moldova nel processo di sviluppo delle capacità per l'applicazione degli strumenti di gemellaggio, TAIEX e SIGMA e per fornire assistenza durante la preparazione e l'attuazione del programma di potenziamento globale delle istituzioni)	1 900 859	1 900 859
2011	Chiuso	<i>Strengthening Public Financial Management in the Republic of Moldova</i> (Rafforzamento della gestione delle finanze pubbliche nella Repubblica di Moldova)	1 369 926	1 369 926

Progetti				
Anno del contratto	Stato di avanzamento	Titolo del contratto	Importo programmato (euro)	Pagato (euro)
2012	Chiuso	<i>EU HLPAM II — EU High Level Policy Adviser Mission II</i> (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea II)	2 864 015	2 864 015
2013	In corso	<i>EU HLPAM III — EU High Level Policy Adviser Mission III</i> (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea III)	2 977 291	2 840 539
2013	In corso	<i>Training on EU Budget Support for the Government of Moldova</i> (Formazione sul sostegno al bilancio dell'UE per il governo della Moldova)	39 148	37 533
2014	In corso	<i>Capacity building on management of EU institution building programmes</i> (Sviluppo delle capacità nella gestione dei programmi dell'UE sul rafforzamento istituzionale)	225 018	211 448
2014	In corso	<i>Consolidation and Strengthening the External Public Audit in the Republic of Moldova</i> (Consolidamento e rafforzamento dell'audit pubblico esterno nella Repubblica di Moldova)	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Totale			26 826 755	22 547 579
Sostegno al bilancio settoriale				
2013	In corso	<i>Support to the Justice Sector</i> (Sostegno al settore della giustizia)	58 200 000	28 200 000
2014	In corso	<i>Support to Public Finance Policy Reforms in Moldova — PFPR</i> (Sostegno alle riforme della politica delle finanze pubbliche in Moldova)	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Amministrazione pubblica — Erogazione di servizi pubblici				
2009	Chiuso	<i>Sector Policy Support Programme Health</i> (Programma di sostegno alla politica del settore sanitario)	43 114 336	43 114 336
2009	Chiuso	<i>Sector Policy Support Programme in the water sector ENPI AAP 2009</i> (Programma di sostegno alla politica del settore idrico — Programma d'azione annuale 2009 dell'ENPI)	35 777 200	35 777 200
2010	Chiuso	<i>Health Sector Budget Support Related Technical Assistance</i> (Assistenza tecnica relativa al sostegno al bilancio nel settore sanitario)	2 992 753	2 992 753
2010	In corso	<i>Rehabilitation of the water supply system in the Municipality of Nisporeni, Republic of Moldova</i> (Ripristino del sistema di approvvigionamento idrico nel comune di Nisporeni, Repubblica di Moldova)	5 000 000	4 500 000
2011	In corso	<i>TA for the implementation of Sector Policy Support Programme in the Water Sector</i> (Assistenza tecnica per l'attuazione del programma di sostegno alla politica nel settore idrico)	2 771 010	1 611 437
2012	Chiuso	<i>SPSP in the water sector ENPI AAP 2009 — Addendum 01 to FA 2009/020-520 (additional SMEUR to the budget support component)</i> (Programma di sostegno alla politica del settore idrico, programma d'azione annuale 2009 dell'ENPI — Addendum 01 all'accordo di finanziamento 2009/020-520 (altri 5 milioni di euro alla componente del sostegno al bilancio))	5 000 000	5 000 000
2013	Chiuso	<i>EaPIC — Moldova — scale-up of Health Sector Policy Support Programme (2008/19655)</i> (EaPIC — Moldova — Potenziamiento graduale del programma di sostegno alla politica del settore sanitario (2008/19655))	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Totale			191 855 299	135 195 726
Totale generale			218 682 054	157 743 305

Valutazioni sintetiche dei contratti di sostegno al bilancio settoriale nel campione di audit

TITOLO		<i>Support to Public Finance Policy Reforms in Moldova — PFPR</i> (Sostegno alle riforme della politica delle finanze pubbliche in Moldova)	<i>Support to Justice Sector Reforms</i> (Sostegno alle riforme del settore della giustizia)	<i>Sector Policy Support Programme in the Water Sector</i> (Programma di sostegno alla politica nel settore idrico)	<i>SBS programme «Sector Policy Support Programme Health»</i> (Programma di sostegno alla politica del settore sanitario)
Durata del contratto (in mesi)		60	72	108	60
ANNO DEL CONTRATTO		2014	2013	2009	2009
<p>Quesito di audit 2: I programmi di SBS hanno contribuito in maniera efficace al rafforzamento della pubblica amministrazione?</p>	<p>2.1: I programmi di SBS sono stati concepiti in maniera adeguata?</p>	Il programma ha contribuito all'elaborazione di una chiara strategia globale			
		L'SBS si è fondato su priorità nazionali formulate in modo chiaro			
		Gli obiettivi del programma corrispondono alle priorità nazionali			
		Prima della concessione dell'SBS, i rischi politici ed economici sono stati definiti «limitati»			
		Il rischio fiduciario è stato attenuato tramite una valutazione ex ante del costo della riforma			
		L'utilizzo dell'SBS come modalità di erogazione degli aiuti è stato giustificato da motivazioni documentate, chiare, oggettive e pertinenti			
		Considerazione di valutazioni precedenti/insegnamenti tratti da esperienze passate			
	<p>2.2: I programmi di SBS sono stati attuati adeguatamente?</p>	L'amministrazione della Moldova ha attuato il programma in modo completo e entro i tempi previsti	programma in corso	programma in corso	
		Assistenza tecnica mirata e tempestiva per sviluppare una capacità sostenibile		N.A.	
		Versamento delle quote in caso di rispetto delle condizioni	quote variabili non erogate		
		Gli obiettivi erano direttamente misurabili			
		Giustificazione delle integrazioni ai bilanci	N.A.		
		Il quadro di monitoraggio include obiettivi SMART e indicatori misurabili			
		Disponibilità di informazioni per stabilire valori di partenza e per monitorare/valutare i progressi conseguiti			
	<p>2.3: I programmi di SBS hanno prodotto risultati tangibili e sostenibili?</p>	Monitoraggio e valutazione continui			
		Azioni correttive intraprese qualora il programma non proceda adeguatamente	programma in corso	programma in corso	
		Conseguimento delle realizzazioni/risultati attesi	programma in corso	programma in corso	
		Le condizioni hanno incentivato efficacemente le riforme	quote variabili non erogate	programma in corso	
		Il programma ha avuto un impatto positivo sulla capacità amministrativa	programma in corso	programma in corso	
		L'SBS ha fornito un'assistenza pertinente e ha sviluppato una capacità sostenibile nell'amministrazione moldova	programma in corso	programma in corso	
Le azioni finanziate integrano chiaramente quelle intraprese dalla Moldova prima dell'erogazione degli aiuti					
Gli effetti dell'SBS si sono prodotti secondo le previsioni		programma in corso	programma in corso		

Legenda: I punteggi sono stabiliti come segue:

 criterio rispettato  criterio parzialmente rispettato  criterio non rispettato

Valutazioni sintetiche dei contratti relativi ai progetti nel campione di audit

N. del progetto	Anno del contratto	Durata del contratto (in mesi)	Titolo
1	2009	2	TA — Support to Moldova PFM Reforms (Assistenza tecnica — Sostegno alle riforme della gestione delle finanze pubbliche in Moldova)
2	2010	24	Twinning — Support to the Public Procurement System (Gemellaggio — Sostegno al sistema degli appalti pubblici)
3	2011	30	TA — Support to the GOM in the field of anti-corruption, reform of the Ministry of Internal Affairs — component III (Assistenza tecnica — Sostegno al governo della Moldova nell'ambito della lotta alla corruzione, della riforma del ministero degli Affari interni — Componente III)
4	2011	24	Twinning — Strengthening Public Financial Management (Gemellaggio — Rafforzamento della gestione delle finanze pubbliche)
5	2014	24	Twinning — Consolidation and Strengthening the External Public Audit (Gemellaggio — Consolidamento e rafforzamento dell'audit pubblico esterno)
6	2011	38	TA — Support the GOM in building the capacity for application of Twinning, TAIEX and SIGMA & CIB Programme (TTSIB) (Assistenza tecnica — Sostegno al governo della Moldova per lo sviluppo delle capacità per l'applicazione dei programmi di gemellaggio, TAIEX, SIGMA e del programma di potenziamento istituzionale, progetto TTSIB)
7	2011	21	Twinning — Support to Implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy (Gemellaggio — Sostegno all'attuazione e all'esecuzione della politica in materia di concorrenza e di aiuti di Stato)
8	2011	5	Study — Support to the implementation of the CIB Programme (Studio — Sostegno all'attuazione del programma di potenziamento globale delle istituzioni)
9	2014	3	TA — Training on EU Budget Support for the Government of Moldova (Assistenza tecnica — Formazione sul sostegno al bilancio dell'UE per il governo della Moldova)
10	2014	12	TA — Capacity building on management of EU institution building programmes (Assistenza tecnica — Sviluppo delle capacità nella gestione dei programmi dell'UE sul rafforzamento istituzionale)
11	2012	24	Monitoring justice sector reform for increased Government's accountability — PROMOLEX (Monitoraggio della riforma nel settore della giustizia per un'accresciuta rendicontabilità governativa — PROMOLEX)
12	2013	36	TA — Support to coordination of the Justice Sector reform in Moldova (Assistenza tecnica — Sostegno al coordinamento della riforma del settore della giustizia in Moldova)
13	2014	36	Increased Efficiency, Accountability and Transparency of Courts in Moldova — ATRECO (Maggiore efficienza, rendicontabilità e trasparenza dei tribunali in Moldova — ATRECO)
14	2014	36	TA — Support to the Pre-Trial Investigation, Prosecution and the Defence Set-Up (Assistenza tecnica — Sostegno alla definizione delle indagini preliminari, del procedimento giudiziario e del controricorso)
15	2009	24	Twinning — Prison system Upgrading (Gemellaggio — potenziamento del sistema penitenziario)
16	2010	26.5	EU High Level Policy Advice Mission — EUHLPAM I (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea — EUHLPAM I)
17	2012	20	EU High Level Policy Advice Mission — EUHLPAM II (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea — EUHLPAM II)
18	2013	18	EU High Level Policy Advice Mission — EUHLPAM III (Missione di consulenza strategica di alto livello dell'Unione europea - EUHLPAM III)
19	2010	18	Assessment of the Rule of Law (consulting activity) (Valutazione dello stato di diritto (attività di consulenza))
20	2011	17	Support for preparation of the SBS (consulting activity) (Sostegno per l'elaborazione dell'SBS (attività di consulenza))

Quesito di audit 1: I progetti hanno contribuito in maniera efficace al rafforzamento della pubblica amministrazione?											
1.1. I progetti sono stati concepiti in modo adeguato?		1.2: I progetti sono stati attuati in modo adeguato?						1.3: I progetti hanno prodotto risultati tangibili e sostenibili?			
Un'analisi dei bisogni è stata alla base del progetto	Considerazione di valutazioni precedenti/ insegnamenti tratti da esperienze passate	L'amministrazione della Moldova ha attuato il progetto in modo completo e entro i tempi previsti	Sinergie o coordinamento con i programmi di SBS in corso	Il quadro di monitoraggio include obiettivi SMART e indicatori misurabili	Disponibilità di informazioni per stabilire valori di partenza e per monitorare/valutare i progressi conseguiti	Monitoraggio e valutazione continui	Azioni correttive intraprese qualora il progetto non proceda adeguatamente	Conseguimento delle realizzazioni/risultati attesi	Possibilità di stabilire un legame tra gli sviluppi generali nella capacità amministrativa e il progetto	Il progetto ha fornito un sostegno pertinente e ha sviluppato una capacità sostenibile nell'amministrazione moldova	Le azioni finanziate integrano quelle intraprese dalla Moldova prima dell'erogazione degli aiuti
			N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.		
		progetto in corso					progetto in corso	progetto in corso	progetto in corso	progetto in corso	
			N.A.								
		N.A.	N.A.								
	N.A.	N.A.	N.A.								
		progetto in corso						progetto in corso	progetto in corso	progetto in corso	
		progetto in corso						progetto in corso	progetto in corso	progetto in corso	
		progetto in corso					progetto in corso	progetto in corso	progetto in corso	progetto in corso	
			N.A.								
N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Legenda: I punteggi sono stabiliti come segue:

- criterio rispettato
- criterio parzialmente rispettato
- criterio non rispettato

Sintesi

V

La Commissione fa notare che sono stati compiuti progressi, seppur parziali, in due dei quattro settori di sostegno al bilancio sottoposti ad audit (risorse idriche e salute pubblica), mentre negli altri due settori (giustizia e riforme della politica delle finanze pubbliche) i programmi più recenti sono ancora in fase di attuazione, pertanto i loro risultati finali non possono ancora essere misurati.

In realtà la Commissione ha reagito prontamente ai rischi, se si considerano gli eventi effettivamente intervenuti e le decisioni prese internamente, come descritto nelle risposte ai paragrafi da 13 a 28.

Attualmente tutti i pagamenti di sostegno al bilancio in Moldova sono sospesi in attesa che siano soddisfatte tutte le condizioni generali, ivi inclusa la stabilità macroeconomica e la trasparenza del bilancio. Un accordo con l'FMI è essenziale a questo proposito.

Per quanto riguarda l'allineamento con le strategie nazionali, l'idea di strategia della Commissione non è statica e formale. La Commissione è stata attenta agli elementi essenziali e sostanziali di ciò che dovrebbe costituire una strategia, tenendo allo stesso tempo sempre presenti le esigenze urgenti dettate da un'agenda di associazione ambiziosa e da un contesto geopolitico difficile. Il fatto che la Commissione non abbia esitato ad andare oltre la portata a volte limitata di alcune strategie nazionali dimostra in realtà che essa ha assicurato che nelle condizioni date si ottenesse il massimo effetto leva di riforma.

La Commissione sottolinea che il sostegno di bilancio come modalità di aiuto è un pacchetto globale di misure, comprendente finanziamenti, misure di sviluppo delle capacità, dialogo politico e indicatori della performance. Il dialogo politico, anche nella fase di formulazione del programma, può portare all'adozione di misure da parte del governo prima del trasferimento dei fondi, il che costituisce un fatto molto positivo.

La Commissione sottolinea inoltre che il parziale soddisfacimento dei criteri di performance garantirebbe un'erogazione di fondi parziale. La Commissione riconosce che in un caso, in particolare, la valutazione avrebbe potuto essere più rigorosa, ma non si tratta di un fenomeno sistemico.

La Commissione precisa che in seguito a controlli interni sono stati assegnati fondi in base al principio «*more for more*» (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno). Tali decisioni sono state adottate dalla Commissione nel quadro del suo mandato di attuazione dell'assistenza esterna, con la guida politica del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), e approvate dagli Stati membri nel pieno rispetto della procedura di comitato.

VI

La Corte fa giustamente riferimento alla qualità della concezione dei progetti, alla loro efficacia e alle loro realizzazioni.

La Commissione concorda sulla necessità di una certa sequenzialità tra assistenza tecnica, progetti di gemellaggio e sostegno al bilancio. Tuttavia, nel contesto dell'attuale regolamentazione finanziaria, vi sarà sempre uno scarto temporale fra l'assistenza tecnica o il gemellaggio e le operazioni di sostegno al bilancio.

Introduzione

05

Le debolezze nella pubblica amministrazione, in particolare quelle inerenti ai sistemi delle finanze pubbliche o alla corruzione, ostacolano lo sviluppo in generale e l'efficacia degli aiuti. Il loro impatto potenziale non è limitato al sostegno al bilancio. È chiaro che migliorando i sistemi di controllo finanziario e i sistemi per gli appalti pubblici nell'ambito del sostegno al bilancio si riducono efficacemente le possibilità di corruzione.

07

La Commissione sottolinea che, oltre all'assistenza complementare nell'ambito dello stesso programma, vi sono numerosi esempi importanti di assistenza imperniata su progetti, fornita a monte prima delle operazioni di sostegno al bilancio.

Per quanto riguarda i programmi controllati, ciò vale in particolare per i settori della giustizia, ma anche per altri settori, come l'istruzione e la formazione professionale nonché il programma europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Osservazioni

14

La Commissione sottolinea che, operando attraverso i sistemi nazionali, il sostegno al bilancio rafforza il coinvolgimento e riduce gli oneri di transazione del paese beneficiario.

Il sostegno al bilancio settoriale (SBS), diversamente dal sostegno di bilancio mirato, serve a premiare i risultati piuttosto che a finanziare le attività. È quindi chiaro che i controlli e gli audit, in generale, non possono andare oltre la fase del trasferimento dei fondi in seguito al conseguimento delle condizioni concordate.

Il sostegno al bilancio opera in un contesto di sviluppo in cui i sistemi pubblici fondamentali quali la gestione della finanza pubblica possono presentare notevoli carenze. L'osservazione omette tuttavia di evidenziare che il sostegno al bilancio settoriale rafforza i sistemi nazionali per lo sviluppo sostenibile, sostiene il ruolo delle istituzioni nazionali, favorisce la trasparenza, promuove l'assunzione di responsabilità a livello nazionale e rafforza il dialogo politico.

Le condizioni di ammissibilità sono rigorose. Un paese partner è ammissibile al sostegno al bilancio solo quando il governo ha posto in essere una strategia pertinente e credibile per far fronte a tali carenze. La Commissione può inoltre richiedere specifiche misure a breve termine per attenuare i rischi. I nuovi orientamenti in materia di sostegno al bilancio (rivisti nel 2012 a seguito delle proposte della Commissione e delle conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2012 relative a un nuovo approccio per il sostegno al bilancio) includono ora una serie di nuove disposizioni, finalizzate a chiarire ulteriormente le norme. Si tratta di nuove norme di ammissibilità in materia di trasparenza e di vigilanza, un processo formale di valutazione dei rischi e un quadro di governance per l'alta dirigenza.

I criteri di gestione delle finanze pubbliche sono effettivamente una delle condizioni generali integrate in tutti i nuovi programmi di SBS; essi vengono esaminati in occasione di ogni decisione di pagamento. Anche se la Corte cita l'utilizzo dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche del paese come un rischio, essa omette di menzionare che per la buona governance economica e lo sviluppo sostenibile sono necessari il corretto funzionamento del sistema di gestione delle finanze pubbliche e una solida base di entrate interne.

Questo meccanismo di erogazione degli aiuti rappresenta una delle modalità con cui la Commissione ha risposto agli appelli della comunità internazionale per lo sviluppo e dei soggetti interessati dell'UE per ottenere interventi più efficaci focalizzati su risultati e titolarità e meno complessi a livello amministrativo, riducendo in tal modo gli oneri di transazione per i paesi partner. Si tratta di una risposta alle limitazioni incontrate dalla modalità tradizionale dei progetti di sostegno delle riforme chiave.

16

La Commissione sottolinea che il sostegno al bilancio e la gestione decentrata sono due modalità differenti di attuare gli aiuti, che non dipendono in egual modo dai sistemi nazionali.

Come illustrato sopra, il sostegno al bilancio opera in un contesto di sviluppo in cui i sistemi pubblici fondamentali quali la gestione della finanza pubblica possono presentare notevoli carenze; tuttavia, le condizioni di ammissibilità sono rigorose. Un paese partner è ammissibile al sostegno al bilancio solo quando il governo ha posto in essere una strategia pertinente e credibile per far fronte a tali carenze. La Commissione può inoltre richiedere specifiche misure a breve termine per attenuare i rischi. I nuovi orientamenti in materia di sostegno al bilancio (rivisti nel 2012 a seguito delle proposte della Commissione e delle conclusioni del Consiglio del 14 maggio 2012 relative a un nuovo approccio per il sostegno al bilancio) includono ora una serie di nuove disposizioni finalizzate a chiarire ulteriormente le norme. Si tratta di nuove norme di ammissibilità in materia di trasparenza e di vigilanza, un processo formale di valutazione dei rischi e un quadro di governance per l'alta dirigenza.

In terzo luogo, la Commissione precisa che la proporzione degli aiuti forniti tramite il sostegno al bilancio indicata dalla Corte include in realtà tutto il sostegno supplementare, come il gemellaggio o l'assistenza tecnica, che viene concesso mediante gli stessi accordi di finanziamento ed erogato direttamente ai fornitori dell'aiuto, e non viene trasferito al Tesoro nazionale.

17

La Commissione evidenzia che la corruzione ostacola l'efficacia degli aiuti in generale e che il suo impatto non è limitato ai programmi di sostegno al bilancio generale. È chiaro che migliorando il controllo finanziario e gli appalti pubblici nel contesto dei programmi di sostegno al bilancio si possono ridurre efficacemente le possibilità di corruzione.

18

Di seguito la Commissione pone enfasi sulla seguente descrizione degli eventi effettivamente intervenuti e delle decisioni prese internamente.

In effetti, in seguito allo scandalo che ha investito alcune banche nel novembre 2014, il comitato direttivo per il sostegno al bilancio della Commissione ha deciso, nel dicembre 2014, di rivedere le modalità di aiuto nel contesto della programmazione del 2015 e di introdurre ulteriori misure di attenuazione dei rischi. Ciò includeva: sollevare sistematicamente la questione ai massimi livelli con le autorità moldove; una decisione presa a febbraio dal comitato direttivo per l'assistenza finanziaria di innalzare il rating di rischio per la Moldova, con conseguente maggiore controllo su tutte le transazioni di sostegno al bilancio; istruzioni alla delegazione dell'UE di accrescere il monitoraggio dei rischi. Questo ha inoltre portato a una notevole riduzione della quota di sostegno al bilancio programmata per il 2015 rispetto agli anni precedenti.

Da giugno 2015, dopo che tre grandi banche erano state sottoposte a procedure di amministrazione da parte dello Stato, non erano stati registrati progressi significativi nelle indagini penali per il reato di frode bancaria, non era stata preparata alcuna strategia di rilancio e una missione dell'FMI pianificata per metà giugno era stata annullata a causa delle dimissioni del Primo ministro. Ciò ha portato alla risposta (ora pubblica) della Commissione, del luglio 2015, in cui precisava che l'erogazione del sostegno al bilancio era sospesa in attesa di un accordo tra il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Moldova.

Inoltre, occorre chiarire che il miliardo di dollari USA scomparso nelle tre banche moldove era costituito da denaro di depositanti, principalmente moldovi, e non, per quanto a conoscenza della Commissione, da denaro dei contribuenti dell'UE.

Riquadro 1 — Contesto della crisi bancaria in Moldova

La Commissione ha sollecitato le autorità moldove, in ogni occasione possibile e in tutti i contesti istituzionali pertinenti, a condurre indagini sui fondi scomparsi e ad adottare le misure necessarie per il recupero.

La posizione dell'UE è stata confermata nelle conclusioni del Consiglio del febbraio 2016: occorre proseguire l'impegno volto al recupero dei fondi, che quindi non sono da considerarsi definitivamente persi.

Al momento dell'audit, e con il sostegno di partner internazionali, il governo della Moldova sta mettendo a punto un meccanismo di recupero al fine di recuperare l'importo maggiore possibile dei fondi illecitamente sottratti.

20

La Commissione precisa di aver erogato fondi nel dicembre 2014 in esito alle discussioni tenutesi durante una riunione del suo comitato direttivo per il sostegno al bilancio in merito ai rischi politici e macroeconomici insiti nella situazione del paese; in sintesi, la conclusione globale era quella di approvare i pagamenti sospesi, con l'accordo che fossero rivedute le modalità di aiuto e che fossero adottate misure di attenuazione dei rischi, cosa peraltro avvenuta nelle settimane e nei mesi successivi, come descritto sopra.

22

La Commissione sottolinea che sia il sostegno alla giustizia sia il sostegno alle finanze pubbliche erano ancorati a strategie nazionali e andavano oltre tali strategie in casi ben definiti descritti di seguito.

Questo approccio ambizioso è anche coerente con l'aspettativa della Commissione di ottenere il massimo effetto leva tramite la condizionalità per far avanzare le riforme (cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 29 a 34).

Riquadro 2 — Nel quadro dell'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche, le condizioni specifiche non si conformavano alla strategia nazionale

La Commissione sottolinea che l'SBS per le finanze pubbliche va oltre la più ristretta strategia di gestione delle finanze pubbliche e sostiene la strategia di sviluppo nazionale «Moldova 2020» nonché gli obiettivi di riforma della gestione delle finanze pubbliche. L'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche dipende non solo da una strategia nazionale di gestione delle finanze pubbliche, ma in modo più strategico dallo sviluppo di politiche delle finanze pubbliche responsabili, che mirino a un'attuazione trasparente e affidabile della strategia di sviluppo nazionale. Questo è stato documentato durante la procedura di verifica della qualità che ha condotto all'adozione finale del programma di sostegno al bilancio per le riforme nel settore delle finanze pubbliche.

Come illustrato sopra, l'SBS è ancorato a un documento strategico più ampio e in casi ben definiti, descritti di seguito, si utilizzerebbero ulteriori obiettivi strategici contenuti in altri documenti.

La Commissione si aspetta di ottenere il massimo effetto leva tramite la condizionalità per far avanzare le riforme (cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 29 a 34).

La creazione di un consiglio di bilancio si basa sull'articolo 47 dell'accordo di associazione UE-Moldova e su pratiche comuni in diversi Stati membri dell'UE, nonché sul quadro di sostegno unico. Inoltre, le aspettative qui citate riflettono le buone pratiche internazionali nella gestione delle finanze pubbliche. La Moldova, considerato il suo livello di sviluppo, deve fare progressi sul piano della disciplina di bilancio, della pianificazione di bilancio a medio termine e in termini di trasparenza.

23

La Commissione ritiene che, oltre alla corrispondenza formale, nella sostanza l'impostazione politica dell'SBS per il settore della giustizia sia allineata alla strategia nazionale di riforma del settore della giustizia 2011-2016. Un'eccezione significativa è costituita da una condizione importante riguardante la stesura, la presentazione e l'adozione della legge di ratifica del protocollo 12 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Si trattava di affrontare una fonte di preoccupazione primaria e di allinearsi ai nuovi orientamenti sul sostegno al bilancio. La Commissione si aspetta di ottenere il massimo effetto leva tramite la condizionalità per far avanzare le riforme (cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 29 a 34).

24

La Commissione osserva che purtroppo la determinazione dei costi delle strategie settoriali non è ancora molto diffusa in molti paesi. Questo non è di per sé un requisito per l'ammissibilità. Nel citato allegato, i nuovi orientamenti del 2012 sul sostegno al bilancio, entrati in vigore nel gennaio 2013 (in ogni caso successivamente all'introduzione dell'SBS per il settore sanitario), hanno istituito un quadro per l'analisi, ma la decisione sull'ammissibilità si basa sulla presenza di una strategia settoriale credibile e pertinente. Questo viene stabilito sulla base di molti criteri e comporta un giudizio.

Nel presente caso, il programma SBS volto a migliorare la fornitura dei servizi nel settore della salute pubblica si fondava sulla strategia di sviluppo del sistema sanitario, una strategia settoriale che affronta temi quali il finanziamento del settore sanitario o l'erogazione di servizi sanitari. Il programma SBS volto a migliorare la fornitura dei servizi idrici, invece, non si fondava su una strategia di riforma della Moldova formulata chiaramente. L'SBS per il settore idrico è stato concepito per sostenere la strategia nazionale del 2007 riguardante tale settore. Tuttavia, tale strategia è risultata troppo ambiziosa durante l'attuazione del programma, perché mirava a conseguire un numero elevato di obiettivi senza fornire un piano d'azione con scadenze precise oppure un chiaro assetto istituzionale per l'attuazione. Per affrontare le questioni istituzionali sono state adottate misure di attenuazione quali l'assistenza tecnica.

26

La Commissione precisa che il documento di azione contiene i criteri per stabilire l'importo del sostegno come segue:

- per quanto riguarda il criterio «*esigenze di finanziamento del paese partner*», è stata effettuata una valutazione delle esigenze in fase di formulazione del programma per le riforme della politica delle finanze pubbliche, valutando le risorse tecniche e finanziarie necessarie per attuare la strategia di riforma della gestione delle finanze pubbliche 2013-2020. I risultati principali sono sintetizzati nel documento d'azione definitivo. Tale documento d'azione per le riforme della politica delle finanze pubbliche fornisce anche una breve analisi del criterio «*impegno del paese partner ad assegnare le risorse di bilancio nazionali in linea con la strategia e gli obiettivi di sviluppo*»;
- per quanto riguarda il criterio «*orientamento ai risultati nella strategia di sviluppo del paese partner, incluso il sistema di monitoraggio*», un documento integrativo al documento d'azione sulle politiche pubbliche valuta il sistema di monitoraggio per l'attuazione della strategia di sviluppo nazionale introdotta dalla Cancelleria di Stato;
- per quanto riguarda il criterio «*risultati ottenuti in passato, capacità di assorbimento di versamenti precedenti e grado di conseguimento degli obiettivi convenuti per mezzo degli interventi di sostegno al bilancio*», nel fascicolo dei versamenti di ogni programma di sostegno al bilancio (ad esempio ESRA e sostegno al bilancio nel settore energetico) vengono costantemente riportate informazioni specifiche.

28

La Commissione ricorda che, nel caso dell'SBS del settore della giustizia, la variazione di bilancio è dovuta, in parte, alla decisione di aggiungere una componente di protezione dei diritti umani.

30

La Commissione sottolinea che il sostegno di bilancio come modalità di aiuto è un pacchetto globale di misure comprendente finanziamenti, misure di sviluppo delle capacità, dialogo politico e indicatori di performance. Per definizione il sostegno al bilancio incentiva le riforme premiando i progressi del governo anziché fornendo risorse. Il dialogo politico, anche nella fase di formulazione del programma, può portare all'adozione di misure da parte del governo prima del trasferimento dei fondi, il che costituisce un fatto molto positivo.

Inoltre, i lunghi cicli di programmazione derivanti dal regolamento finanziario e dai regolamenti sugli strumenti indicano che i governi sono a conoscenza delle condizioni molto prima di firmare l'accordo effettivo di finanziamento. Nei casi sottoposti ad audit le misure sono state adottate dopo la fase di identificazione del programma.

Riquadro 3 — Esempi di condizioni specifiche

Esempio 1 — Alcune condizioni hanno richiesto un'azione limitata da parte delle autorità moldove

La Commissione non ritiene che questa condizione dell'SBS per le riforme della politica delle finanze pubbliche fosse particolarmente facile da soddisfare. Il ministero delle Finanze non pubblicava relazioni semestrali con i dati aggregati necessari. Le valutazioni PEFA 2011 e 2015 fanno riferimento soltanto a relazioni mensili. In termini di trasparenza del bilancio e qualità delle relazioni sull'esecuzione del bilancio, la Commissione ha legittimamente ritenuto che tali miglioramenti fossero importanti e necessari.

Esempio 2 — Alcune condizioni erano già state soddisfatte nella fase compresa tra la negoziazione del programma e l'avvio dell'SBS

La Commissione conferma che, una volta identificato il progetto e ben avviata la sua formulazione, i beneficiari dell'SBS per il settore sanitario hanno adottato alcune delle misure richieste dagli indicatori.

La Commissione sottolinea che, nel caso dell'SBS per il settore della giustizia, la missione di identificazione dell'SBS in questo settore è iniziata nel luglio 2010 e ha portato alla produzione di una bozza nell'aprile 2011; inoltre, la verifica della qualità del programma è stata effettuata il 5 marzo 2012, ossia prima dell'adozione delle leggi. A causa delle procedure interne moldove, l'accordo di finanziamento, che ha formalmente avviato la componente di sostegno al bilancio, è stato infine ratificato il 25.9.2013.

31

Per quanto concerne la misurabilità delle condizioni dell'SBS, la Commissione sottolinea la necessità di affrontare sia le circostanze in costante evoluzione sia i lunghi cicli di programmazione derivanti dal regolamento finanziario e dai regolamenti sugli strumenti.

Per l'SBS del settore della giustizia la tabella esplicativa è stata preparata per fare maggiore chiarezza tra le due parti, la delegazione dell'UE e il ministero della Giustizia, fermo restando che la valutazione per l'erogazione di ciascuna quota viene anche effettuata sulla base di una missione di valutazione esterna.

32

La Commissione sottolinea che i fondi sono stati erogati parzialmente quando è stato riscontrato il rispetto parziale dei criteri pertinenti. La valutazione delle richieste di erogazione, effettuata dalla Commissione, può portarla ad aggiornare la valutazione sul rispetto delle condizioni e a erogare meno o più fondi rispetto a quanto raccomandato dalla relazione di valutazione esterna.

Riquadro 4 — Erogazione di fondi anche in caso di mancato rispetto delle condizioni specifiche e degli indicatori di performance

Esempio 1 — Erogazione di più fondi rispetto alle raccomandazioni della relazione di valutazione esterna

La Commissione precisa di avere la responsabilità di esaminare le raccomandazioni dei revisori esterni e, sulla base della sua valutazione e delle proprie fonti di informazione, di erogare più o meno fondi conformemente alle condizioni contrattuali.

Nel caso dell'SBS del settore sanitario, lo scarto temporale tra l'analisi dell'esperto e la verifica della delegazione dell'UE spiega la differenza esistente tra le raccomandazioni dell'esperto e l'erogazione della seconda quota da parte della Commissione, che ha seguito il fascicolo di pagamento preparato dalla delegazione nel maggio 2012. Tra dicembre 2011 (ultimazione della relazione degli esperti) e maggio 2012 si sono effettivamente registrati sviluppi positivi.

Esempio 2 — Erogazioni effettuate in seguito a una valutazione poco rigorosa della conformità alle condizioni

La Commissione sottolinea che i fondi sono stati erogati parzialmente dove è stato riscontrato il rispetto parziale dei criteri pertinenti. Nel caso dell'SBS del settore delle risorse idriche il governo è riuscito a presentare le prove del rispetto parziale della condizione relativa allo stanziamento di bilancio nazionale per il settore idrico e il settore del trattamento delle acque reflue.

La Commissione riconosce che in questo caso, in particolare, avrebbe potuto essere più rigorosa nell'applicazione delle condizioni, ma non si tratta di un fenomeno sistemico.

Inoltre, è importante ricordare che la Moldova detiene la quota più elevata di spesa pubblica nel settore sanitario in percentuale della spesa pubblica totale tra tutti i paesi della regione europea dell'OMS. Pertanto, le leggere fluttuazioni in quell'indicatore, derivanti dal margine di bilancio, non vanno interpretate come bassa priorità accordata dal governo al settore sanitario. Il bilancio per l'assistenza sanitaria è aumentato non solo in termini reali, come emerge dai documenti di analisi, ma anche in rapporto alla spesa pubblica complessiva. Come ulteriore conferma concreta dell'impegno del governo nel settore sanitario, questo aumento della spesa ha anche permesso di offrire un più ampio pacchetto di prestazioni alla popolazione (compresi i non assicurati) dal 2009, di introdurre il libero accesso all'assistenza sanitaria pubblica e alle cure di emergenza per tutta la popolazione e di ampliare ulteriormente l'accesso ai servizi diagnostici e di ospedalizzazione gratuiti.

34

La Commissione riconosce gli autentici sforzi già profusi per stimolare ulteriori progressi nelle riforme sulla base delle risorse disponibili, tramite nuove condizioni.

37

La Commissione e il SEAE precisano che in ciascuno di questi anni sono state condotte verifiche interne. Inoltre, questa decisione presa dalla Commissione nel quadro del suo mandato di attuazione di assistenza esterna, con la guida politica del SEAE, è stata approvata dagli Stati membri nel pieno rispetto della procedura di comitato.

Le relazioni sullo stato di avanzamento della PEV per il 2011, 2012 e 2013 riferiscono sia significativi progressi sia elementi di preoccupazione. Secondo la relazione del 2013, nel corso del primo semestre la Moldova ha vissuto una delle peggiori crisi politiche della storia, descritta come un collasso istituzionale che ha provocato danni a lungo termine alla credibilità delle istituzioni democratiche della Moldova. Questa frase, tuttavia, va letta nel suo contesto, in particolare la conclusione generale nella frase precedente, secondo la quale nonostante i passi indietro registrati nel primo semestre del 2013, la Moldova è riuscita a compiere progressi in settori significativi e sensibili del piano d'azione della PEV, identificati come priorità nella precedente relazione sullo stato di avanzamento della PEV. Una serie di passi concreti di riforma, compresa la revisione delle leggi e l'attuazione dei piani d'azione, ha motivato la decisione relativa ai progressi compiuti verso una democrazia radicata e sostenibile del 2013, in linea con la valutazione effettuata nella relazione di quell'anno sull'avanzamento della PEV per la Moldova.

La Commissione e il SEAE sottolineano che, in assenza di uno specifico *acquis* dell'UE o di norme esplicite o perfino di pratiche identiche degli Stati membri nel settore della democrazia radicata e sostenibile, qualsiasi valutazione del valore delle riforme specifiche avviate conterrà un elemento residuo di soggettività.

54

La Commissione fa notare che l'assistenza tecnica non è sempre sincronizzata con il programma di sostegno al bilancio principale, poiché può essere avviata soltanto una volta firmato l'accordo di finanziamento per il programma di SBS; considerando i periodi regolamentari per le procedure di gara e di aggiudicazione, l'assistenza tecnica viene avviata diversi mesi dopo il programma principale.

57

La Commissione sottolinea che i quattro progetti di assistenza tecnica nel settore della giustizia erano volti a sostenere l'attuazione della strategia di riforma del settore della giustizia (2011-2016). L'SBS del settore della giustizia si basa sulla strategia di riforma del settore della giustizia del paese.

59

La Commissione precisa che il progetto di assistenza tecnica che accompagna l'SBS e che sostiene il coordinamento della riforma del settore della giustizia è iniziato il 9 aprile 2013, quindi sei mesi prima della ratifica dell'accordo di finanziamento che ha dato il via ufficiale al programma di SBS sulla giustizia il 25 settembre 2013.

61

Questo è un esempio di aggiustamento flessibile per rispondere a esigenze ulteriori che emergono durante l'attuazione di un programma di SBS, anche laddove tale sostegno non fosse stato esplicitamente previsto nel contratto iniziale del progetto.

Conclusioni e raccomandazioni

70

La Commissione fa notare che sono stati compiuti progressi, seppur parziali, in due (risorse idriche e salute pubblica) dei quattro settori di sostegno al bilancio sottoposti ad audit, mentre negli altri due (giustizia e riforme della politica delle finanze pubbliche) i programmi più recenti sono ancora in fase di attuazione, pertanto i loro risultati finali non possono ancora essere misurati. La Corte mette giustamente in evidenza i buoni risultati del progetto. Diversamente dal sostegno al bilancio, i progetti di aiuto tradizionali hanno per definizione un minore livello di titolarità che può quindi incidere sulla sostenibilità. Tuttavia, le risultanze dettagliate del campione esaminato dalla Corte indicano piuttosto una realizzazione parziale della sostenibilità.

71

La Commissione fa notare che sono stati compiuti progressi, seppur parziali, in due (risorse idriche e salute pubblica) dei quattro settori di sostegno al bilancio sottoposti ad audit, mentre negli altri due (giustizia e riforme della politica delle finanze pubbliche) i programmi più recenti sono ancora in fase di attuazione, pertanto i loro risultati finali non possono ancora essere misurati.

72

La Commissione concorda sul fatto che la reazione avrebbe potuto essere più pronta. La reazione della Commissione ai rischi è stata in realtà pronta se si considerano gli eventi effettivamente intervenuti e le decisioni prese internamente, come descritto nelle risposte della Commissione ai paragrafi da 13 a 28.

Attualmente tutti i pagamenti di sostegno al bilancio in Moldova sono sospesi in attesa che siano soddisfatte tutte le condizioni generali, ivi inclusa la stabilità macroeconomica e la trasparenza del bilancio. Un accordo con l’FMI è essenziale a questo proposito.

Per quanto riguarda l’allineamento con le strategie nazionali, l’idea di strategia della Commissione non è statica e formale. La Commissione è stata attenta agli elementi essenziali e sostanziali di ciò che dovrebbe costituire una strategia, tenendo allo stesso tempo sempre presenti le esigenze urgenti dettate da un’agenda di associazione ambiziosa e da un contesto geopolitico difficile.

Il fatto che la Commissione non abbia esitato ad andare oltre la portata a volte limitata di alcune strategie nazionali dimostra in realtà che essa ha assicurato che nelle condizioni date si ottenesse il massimo effetto leva di riforma.

73

La Commissione sottolinea che il sostegno di bilancio come modalità di aiuto è un pacchetto globale di misure, comprendente finanziamenti, misure di sviluppo delle capacità, dialogo politico e indicatori di performance. Il dialogo politico, anche nella fase di formulazione del programma, può portare all’adozione di misure da parte del governo prima del trasferimento dei fondi, il che costituisce un fatto molto positivo.

La Commissione sottolinea inoltre che il parziale soddisfacimento dei criteri di performance garantirebbe un’erogazione di fondi parziale. La Commissione riconosce che in un caso, in particolare, la valutazione avrebbe potuto essere più rigorosa, ma non si tratta di un fenomeno sistemico.

La Commissione precisa che in seguito a controlli interni sono stati assegnati fondi in base al principio «*more for more*» (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno). Tali decisioni sono state adottate dalla Commissione nel quadro del suo mandato di attuazione dell’assistenza esterna, con la guida politica del SEAE, e approvate dagli Stati membri nel pieno rispetto della procedura di comitato.

74

La Commissione mette in evidenza la qualità della concezione dei progetti, la loro efficacia e le loro realizzazioni.

75

La Commissione concorda sulla necessità di una certa sequenzialità tra assistenza tecnica, progetti di gemellaggio e sostegno al bilancio. Tuttavia, nel contesto dell'attuale regolamentazione finanziaria, vi sarà sempre uno scarto temporale fra l'assistenza tecnica o il gemellaggio e le operazioni di sostegno al bilancio.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 5

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 6

La Commissione accetta la raccomandazione.

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>).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	24.3.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	15.2.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	19.4.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	25.5.2016

La Moldova riceve più aiuti UE per abitante rispetto a tutti gli altri paesi del vicinato orientale dell'UE. La Corte ha valutato se tali aiuti abbiano contribuito efficacemente a migliorare l'amministrazione pubblica.

La Corte ha concluso che il sostegno al bilancio ha prodotto un effetto limitato. La Commissione sarebbe potuta intervenire più prontamente al manifestarsi dei rischi e i programmi non erano sufficientemente allineati alle strategie moldove. La Commissione non ha esercitato pienamente la sua facoltà di stabilire condizioni cui subordinare l'erogazione dei fondi e la concessione di fondi aggiuntivi a titolo di incentivo non è stata pienamente motivata.

I progetti valutati dalla Corte erano pertinenti ed avevano prodotto le realizzazioni attese. Tuttavia non erano sempre ben coordinati con i programmi di sostegno al bilancio e i risultati non erano sempre sostenibili.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni