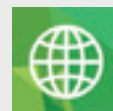


Relazione speciale

**Il rafforzamento della  
capacità amministrativa  
in Montenegro: nonostante  
i progressi compiuti,  
sono necessari maggiori  
risultati in molti ambiti  
fondamentali**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1  
Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5668-3	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/52705	QJ-AB-16-021-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5622-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/48316	QJ-AB-16-021-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5671-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/333460	QJ-AB-16-021-IT-E

© Unione europea, 2016  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

**Relazione speciale****Il rafforzamento della  
capacità amministrativa  
in Montenegro: nonostante  
i progressi compiuti,  
sono necessari maggiori  
risultati in molti ambiti  
fondamentali**

(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, Torielle Perreur-Lloyd, capo incarico, Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante, Aurelia Petliza, auditor.



*Da sinistra a destra: A. Pérez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.*

## Paragrafi

### **Abbreviazioni e acronimi**

I-X **Sintesi**

1-10 **Introduzione**

1-3 **Il cammino del Montenegro verso l'adesione all'UE**

4-10 **Assistenza preadesione dell'UE**

11-15 **Estensione e approccio dell'audit**

16-40 **Osservazioni**

16-20 **Parte I — I progetti sottoposti ad audit intendevano rispondere alle esigenze in termini di capacità amministrativa e nella maggior parte dei casi sono stati ben coordinati con altri progetti IPA e interventi dei donatori**

17 I progetti hanno affrontato le esigenze in termini di potenziamento della capacità

18–20 Il coordinamento fra progetti e con altri interventi è stato perlopiù soddisfacente

21-28 **Parte II — L'uso non appropriato delle realizzazioni ha ridotto l'efficacia di alcuni progetti controllati**

22-24 I progetti hanno in genere condotto a realizzazioni concrete, le quali, però, non sempre sono state utilizzate dai beneficiari o non hanno avuto il giusto seguito da parte delle autorità montenegrine

25-28 Informazioni insufficienti sui progressi compiuti nel tempo nel rafforzamento della capacità amministrativa

29-40 **Parte III — La Commissione si è valsa dei propri mezzi di natura non finanziaria per fornire un valido sostegno al processo di riforma, ma questioni importanti rimangono irrisolte**

31-33 I meccanismi ASA per il dialogo politico funzionano bene

34-37 Non vi è stata sufficiente chiarezza riguardo all'uso di strumenti per incoraggiare le riforme forniti dai negoziati di adesione

38-40 La possibilità di usare la gestione decentrata per rafforzare la capacità amministrativa non è stata ancora pienamente sfruttata

41-47 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Date fondamentali per le relazioni fra UE e Montenegro**

**Allegato II — Progetti sottoposti ad audit**

**Risposte della Commissione**

# Abbreviazioni e acronimi

05

**ACA:** Agenzia anticorruzione

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

**CIG:** Conferenza intergovernativa

**CPCI:** Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse

**DACI:** Direzione per l'iniziativa anticorruzione

**ECAA:** Spazio aereo comune europeo

**EPA:** Agenzia per la protezione dell'ambiente

**IPA:** Strumento di assistenza preadesione

**IRM:** *Integrity Risk Manager* (Gestore del rischio in materia di integrità)

**ISC:** Istituzione superiore di controllo

**OSC:** Organizzazioni della società civile

**ReSPA:** *Regional School of Public Administration* (Scuola regionale della pubblica amministrazione)

**RPA:** Riforma della pubblica amministrazione

**SA:** Stabilizzazione e associazione

**I** Dalla dichiarazione di indipendenza del 2006, il Montenegro ha compiuto passi avanti nel cammino verso l'adesione all'UE. Nel 2010 ha acquisito lo status di paese candidato all'adesione all'Unione europea e nel giugno 2012 il Consiglio ha adottato un quadro di negoziazione, a seguito del quale sono iniziati i negoziati per l'adesione. Alla fine del 2015, erano stati aperti 22 dei 35 capitoli negoziali, due dei quali erano stati temporaneamente chiusi.

**II** La Commissione ha aiutato il Montenegro a consolidare le istituzioni e a rafforzare la capacità amministrativa, al fine di sostenerne la transizione verso un paese democratico ed economicamente sviluppato. L'assistenza preadesione dell'UE ha una componente finanziaria, attuata mediante lo strumento di assistenza preadesione (IPA), e una componente non finanziaria, che si avvale dei meccanismi del dialogo politico.

**III** Durante il periodo 2007-2013, l'UE ha assegnato al Montenegro 235,7 milioni di euro di assistenza finanziaria affinché si preparasse all'adesione. Alla fine del 2015, erano stati stipulati contratti per il 76 % di questo importo. Per il periodo 2014-2020, la dotazione finanziaria IPA indicativa per il paese ammonta a 270,5 milioni di euro. Il Montenegro ha inoltre accesso a programmi e progetti finanziati nel quadro di programmi multibeneficiari che riguardano l'intera regione dei Balcani occidentali e la Turchia.

**IV** L'audit della Corte ha riguardato 19 progetti nei tre settori principali dell'assistenza IPA I (2007-2013), vale a dire la riforma della pubblica amministrazione (13 progetti), i trasporti (3 progetti) e l'ambiente (3 progetti). Di questi, 15 erano finanziati mediante la dotazione assegnata al Montenegro e gli altri quattro con fondi regionali. Gli auditor della Corte hanno esaminato anche i meccanismi del dialogo politico istituiti nel quadro dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) e dei negoziati per l'adesione.

**V** Scopo dell'audit era valutare se l'assistenza di preadesione dell'UE, di natura finanziaria e non, posta in atto nel periodo 2007-2013, avesse contribuito efficacemente a rafforzare la capacità amministrativa in Montenegro. La Corte ha concluso che, nonostante i lenti progressi riscontrati in diversi ambiti fondamentali, l'assistenza preadesione dell'UE ha contribuito a potenziare la capacità amministrativa del paese. Tuttavia, per 12 dei 19 progetti finanziati dall'IPA e sottoposti ad audit, l'efficacia del sostegno è stata ridotta dal fatto che alcune delle realizzazioni in materia di rafforzamento della capacità non sono state pienamente utilizzate o non hanno ricevuto adeguato seguito dalle autorità montenegrine. La maggioranza dei progetti controllati dagli auditor della Corte non prevedeva chiaramente l'obbligo per le autorità nazionali di provvedere al follow-up e di mettere a frutto gli investimenti IPA.

**VI** I progetti controllati hanno in genere prodotto le realizzazioni previste, volte a soddisfare importanti esigenze in termini di capacità, ad esempio sostenendo con successo modifiche legislative e la creazione di istituzioni nonché dispensando attività di formazione. I progetti sono stati, nella maggior parte dei casi, ben coordinati e hanno tenuto conto del lavoro svolto dagli altri donatori. Gli auditor della Corte hanno tuttavia riscontrato casi di sovrapposizione, o casi in cui potrebbe essere migliorata la condivisione delle informazioni fra progetti IPA attuati solo in Montenegro e progetti regionali (multibeneficiari) che interessano diversi paesi beneficiari dell'assistenza preadesione.



## VII

Hanno inoltre rilevato che, sebbene la Commissione monitori i passi avanti compiuti dal paese nel rafforzare la capacità amministrativa, la valutazione era di natura qualitativa e ha esaminato parti diverse della pubblica amministrazione, rendendo difficile il confronto dei miglioramenti nel tempo. La Commissione ha avviato la pubblicazione di nuovi dati nel 2015, ma una loro valutazione da parte degli auditor della Corte è prematura.

## VIII

I meccanismi del dialogo politico hanno funzionato bene, ma in ambiti importanti della riforma della pubblica amministrazione, come l'ambiente e la lotta alla corruzione, i risultati si concretizzano lentamente. Si è constatato che i progressi limitati compiuti in ambiti chiave sono spesso dovuti allo scarso impegno manifestato dalle autorità nazionali in materia di riforme, malgrado l'assistenza preadesione dell'UE. La Commissione dispone di alcuni strumenti per incoraggiare le riforme, fra cui la clausola di «equilibrio globale». Non sempre è chiaro se, o come, tale strumento verrebbe invocato o applicato qualora le nuove leggi e le nuove istituzioni sostenute dall'UE non dovessero produrre risultati in settori chiave come la lotta alla corruzione.

## IX

La Commissione ha decentrato la gestione del 12 % dei fondi IPA I, delegandola alle autorità montenegrine. Gli auditor hanno osservato che la gestione decentrata dei fondi UE costituisce uno strumento potenzialmente utile per rafforzare la capacità amministrativa mediante il trasferimento di conoscenze, strumento che non è stato però pienamente sfruttato nel quadro di IPA I.

## X

La Corte formula una serie di raccomandazioni volte a sostenere il potenziamento della capacità amministrativa.

## Il cammino del Montenegro verso l'adesione all'UE

### 01

Il Montenegro è un piccolo paese montuoso dei Balcani occidentali<sup>1</sup>. Bagnato a sud-ovest dal mare Adriatico, confina ad ovest con la Croazia, a nord-ovest con la Bosnia-Erzegovina, con la Serbia a nord-est, con il Kosovo<sup>\*2</sup> a est e con l'Albania a sud-est. Podgorica è la capitale e la città più grande. La popolazione, che conta 625 266 abitanti, comprende i seguenti gruppi etnici: montenegrini (44,98 %), serbi (28,73 %), bosniaci (8,65 %), albanesi (4,91 %) e altre etnie (12,72 %)<sup>3</sup>.

### 02

Dalla dichiarazione di indipendenza del 2006, il Montenegro ha compiuto dei passi avanti nel cammino verso l'adesione all'UE. Nel 2007 ha firmato un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'UE<sup>4</sup> e nel 2010 il Consiglio ha concesso al Montenegro lo status di paese candidato all'adesione all'UE. Nel giugno 2012 il Consiglio ha adottato un quadro di negoziazione, a seguito del quale hanno avuto inizio i negoziati per l'adesione. Nello stesso anno è stato aperto il primo capitolo negoziale<sup>5</sup>. Alla fine del 2015, erano stati aperti 22 dei 35 capitoli<sup>6</sup>, due dei quali erano stati temporaneamente chiusi. La cronologia degli eventi che hanno condotto all'adesione del Montenegro all'UE figura nell'*allegato I*.

### 03

Malgrado le accuse di brogli elettorali e un boicottaggio parlamentare da parte dei partiti dell'opposizione, il Montenegro ha mantenuto la stabilità nel corso degli anni successivi all'avvio dei negoziati di adesione. Nonostante la necessità pressante di riforme, simile a quella cui deve far fronte il resto dei Balcani occidentali, ad esempio nel campo della pubblica amministrazione e per porre rimedio alla corruzione, il Montenegro è attualmente considerato il candidato più avanzato nel processo di adesione.

1 Al momento dell'audit, facevano parte dei Balcani occidentali i seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo\*, Montenegro e Serbia.

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status, ed è in linea con la risoluzione n. 1244/1999 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

2 Ibid.

3 Censimento del 2011. Cfr. documento «*Montenegro in figures*» dell'Ufficio statistico del Montenegro, 2013.

4 L'accordo di stabilizzazione e di associazione è entrato in vigore nel 2010.

5 Si tratta del capitolo 25, che riguarda la scienza e la ricerca. Il capitolo è stato anche temporaneamente chiuso, sempre nello stesso anno.

6 Ogni capitolo riguarda un settore di intervento della legislazione dell'UE.

## Assistenza preadesione dell'UE

### 04

Dal 2007 il Montenegro riceve assistenza finanziaria a titolo dello strumento di assistenza preadesione<sup>7</sup>. La dotazione di 235,7 milioni di euro a titolo di IPA I per il periodo 2007-2013<sup>8</sup> è ripartita come segue fra i diversi settori di sostegno.

7 IPA I è stato creato dal regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 82) e dal regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU L 170 del 29.6.2007, pag. 1).

8 La dotazione totale per IPA I, relativamente al periodo 2007-2013, era di 10 miliardi di euro.

9 I criteri di Copenaghen, fissati dal Consiglio europeo nel giugno 1993, comprendono:

a) criteri politici: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze;

b) criteri economici: l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, nonché la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'UE;

c) la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione, incluso il rispetto degli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

### Tabella 1

## Assistenza IPA al Montenegro per il periodo 2007-2013 (in milioni di euro)

Settore	Assegnazione totale per settore	Percentuale
Riforma della pubblica amministrazione	45,6	19 %
Ambiente e cambiamenti climatici	35,3	15 %
Cooperazione transfrontaliera	30,3	13 %
Trasporti	30,0	13 %
Giustizia e affari interni	25,5	11 %
Misure ad hoc	25,0	11 %
Agricoltura e sviluppo rurale	22,5	9 %
Sviluppo sociale	21,5	9 %
<b>TOTALE 2007-2013</b>	<b>235,7</b>	<b>100 %</b>

Fonte: Commissione europea.

### 05

Lo scopo del finanziamento erogato dall'UE a titolo di IPA I era di sostenere la transizione del Montenegro verso l'adesione all'UE, aiutandolo a divenire un paese democratico ed economicamente stabile. La Commissione ha usato i fondi IPA I per aiutare il Montenegro a rafforzare le istituzioni e a potenziare la capacità amministrativa, nonché per promuovere lo sviluppo economico e sociale nell'ambito dell'impegno profuso dal paese per rispettare i criteri di Copenaghen<sup>9</sup>. Alla fine del 2015 erano stati stipulati contratti per il 76 % dei fondi IPA I, di cui l'87 % era già stato erogato.

### 06

Lo strumento IPA II fa seguito a IPA I, stabilendo un nuovo quadro che disciplina l'assistenza di preadesione per il periodo 2014-2020 con una dotazione indicativa di 270,5 milioni di euro. I progetti IPA II mirano a realizzare una riforma strutturale nei settori riguardanti gli ambiti chiave indicati nella strategia di allargamento dell'UE, ovvero la democrazia e la governance, lo Stato di diritto, la crescita sostenibile e la competitività.

### 07

L'Unione europea fornisce assistenza di preadesione anche a livello regionale sotto forma di progetti e programmi multibeneficiari (ovvero concernenti più paesi) che riguardano l'insieme dei Balcani occidentali e la Turchia. La dotazione regionale per IPA I e IPA II è ammontata, rispettivamente a 1,357 miliardi e a 2,959 miliardi di euro.

### 08

L'assistenza preadesione dell'UE si fonda su documenti strategici, come l'accordo di stabilizzazione e di associazione, la strategia annuale di allargamento e le relazioni annuali sui progressi compiuti adottate dalla Commissione per il paese in questione. Il contenuto di questi documenti era ripreso, fino al 2013, nei documenti di programmazione indicativa pluriennale ed è ora incorporato nei documenti strategici indicativi. I programmi annuali o pluriennali sono adottati dalla Commissione previa consultazione dei paesi beneficiari e delle altre parti interessate.

### 09

In Montenegro i progetti UE sono stati attuati direttamente dalla Commissione, perlopiù mediante gestione centralizzata. Al termine di IPA I, la Commissione ha decentrato la gestione dei programmi di sviluppo delle risorse umane e di sviluppo regionale, delegandola alle autorità nazionali, ma continua a detenere la responsabilità per tali fondi e procede a verifiche delle operazioni. Per IPA II, la Commissione continua a ricorrere all'associazione di modalità di gestione centralizzata e decentrata, ora chiamate «gestione diretta e indiretta», completata da altre modalità di attuazione, quali il sostegno al bilancio settoriale<sup>10</sup>.

### 10

La Commissione valuta i progressi compiuti dal Montenegro nei 12 mesi precedenti tramite il pacchetto sull'allargamento e le relazioni annuali sullo stato di avanzamento. Fino al 2014 il documento di strategia annuale, compreso nel pacchetto sull'allargamento, riportava le recenti realizzazioni e le principali sfide per i dodici mesi successivi, nonché le conclusioni e le raccomandazioni specifiche. Nel 2015 il documento strategico ha compreso una panoramica a più lungo termine delle sfide, coprendo il resto del mandato dell'attuale Commissione.

10 Il sostegno al bilancio, che comporta trasferimenti finanziari diretti al Tesoro nazionale del paese partner, è subordinato al soddisfacimento di determinati criteri di ammissibilità (ovvero l'esistenza di una strategia ben definita e di un quadro macroeconomico stabile, la sana gestione delle finanze pubbliche o un programma credibile per migliorarla, la trasparenza e la vigilanza in materia di bilancio) e presuppone il dialogo politico, la valutazione della performance e il rafforzamento della capacità.

# Estensione e approccio dell'audit

## 11

Scopo dell'audit era valutare se l'assistenza di preadesione dell'UE, posta in atto nel periodo 2007-2013, avesse contribuito efficacemente a rafforzare la capacità amministrativa in Montenegro. La valutazione ha riguardato sia l'assistenza finanziaria (progetti finanziati dall'IPA) sia quella non finanziaria (meccanismi del dialogo politico fra UE e Montenegro).

## 12

L'audit doveva consentire di rispondere a tre principali quesiti:

- a) I progetti controllati hanno risposto in maniera appropriata alla necessità di rafforzare la capacità amministrativa?

Per rispondere a questa domanda, gli auditor della Corte hanno verificato se i progetti controllati fossero concepiti in modo da soddisfare le esigenze in termini di capacità amministrativa individuate come importanti dalla Commissione e dalle autorità nazionali e se i progetti fossero ben coordinati con altri progetti IPA e con gli interventi di altri donatori.

- b) I progetti sottoposti ad audit hanno raggiunto risultati in termini di rafforzamento della capacità amministrativa?

Per rispondere a tale quesito, gli auditor hanno verificato se i progetti controllati avessero prodotto le realizzazioni attese in materia di rafforzamento della capacità e se tali realizzazioni fossero utilizzate e oggetto di follow-up da parte delle autorità nazionali. Nei casi di mancato utilizzo o follow-up, gli auditor ne hanno analizzato le ragioni. Hanno inoltre esaminato la valutazione, svolta dalla Commissione, dell'efficacia del sostegno UE nel migliorare la capacità amministrativa.

- c) La Commissione si è valsa in maniera efficace dell'assistenza non finanziaria per migliorare la capacità amministrativa?

Per rispondere alla domanda, si è analizzato come la Commissione avesse usato i meccanismi del dialogo politico stabiliti nel quadro dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e dei negoziati di adesione. È stato inoltre esaminato il modo in cui la Commissione ha usato l'effetto leva di cui dispone per ottenere un impegno attivo, da parte delle autorità nazionali, a realizzare le riforme. Gli auditor hanno infine verificato se la Commissione avesse usato la possibilità di trasferimento della capacità incoraggiando la diffusione delle buone pratiche messe a punto nel quadro della gestione decentrata dei fondi IPA.

### 13

In particolare hanno analizzato tre settori importanti per l'integrazione del Montenegro nell'UE: la riforma della pubblica amministrazione (RPA), i trasporti e l'ambiente. Tali settori hanno assorbito il 47 % della dotazione totale assegnata al Montenegro a titolo di IPA I<sup>11</sup>, come riportato nella **tabella 1**. Gli auditor hanno esaminato anche i progetti concernenti il potenziamento della capacità della pubblica amministrazione finanziati con fondi diversi dalla dotazione regionale IPA (ripartita fra più beneficiari) che fornisce aiuti anche ad altri paesi ammessi a beneficiare dell'assistenza IPA<sup>12</sup>. Poiché tutti questi settori di sostegno beneficiano anche di IPA II (2014-2020), la Commissione può tener conto delle osservazioni e delle raccomandazioni espresse nella presente relazione al momento di attuare IPA II e di prepararne la revisione intermedia prevista per il 2017.

### 14

Gli auditor della Corte hanno considerato un campione di 19 progetti. Nel settore della riforma della pubblica amministrazione sono stati selezionati 13 progetti concernenti gli appalti, la lotta contro la corruzione, il controllo interno, l'audit esterno, l'amministrazione autonoma locale e la Scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA). Nel settore dei trasporti sono stati selezionati tre progetti, aventi per oggetto l'aviazione civile, la Direzione ferrovie e la costruzione di strade. Nel settore dell'ambiente, sono stati selezionati tre progetti che vertono sulla gestione da parte dell'amministrazione centrale, sui servizi comunali e sulla gestione dei rifiuti. Quindici progetti del campione sono stati finanziati mediante la dotazione assegnata al Montenegro, gli altri quattro con fondi regionali. Per ulteriori dettagli sui progetti selezionati, cfr. **allegato II**.

### 15

L'audit ha compreso l'analisi dei documenti e colloqui con rappresentanti della Commissione e delle autorità nazionali. Sono state consultate anche altre parti interessate, come le organizzazioni della società civile (OSC) e altre organizzazioni di donatori. Sono stati utilizzati gli elementi probatori forniti nella documentazione dei progetti e dei programmi, valutazioni ex ante ed ex post di IPA I e del paese, nonché le relazioni annuali della Commissione sullo stato di avanzamento e le risoluzioni dell'autorità di bilancio.

11 L'esame ha riguardato anche IPA I in quanto, all'epoca dell'audit, i progetti IPA II non erano ancora in corso di attuazione.

12 Fra i paesi che possono beneficiare di IPA figurano anche i Balcani occidentali e la Turchia. Questi programmi e progetti sono anche definiti «regionali» o «multinazionali». La dotazione totale IPA I per i programmi e i progetti che interessano più beneficiari ammontava a 1 137 milioni di euro.

## Parte I — I progetti sottoposti ad audit intendevano rispondere alle esigenze in termini di capacità amministrativa e nella maggior parte dei casi sono stati ben coordinati con altri progetti IPA e interventi dei donatori

### 16

Per contribuire efficacemente al rafforzamento della capacità amministrativa della pubblica amministrazione del Montenegro, i progetti IPA dovrebbero rispondere alle principali esigenze in termini di capacità identificate dalla Commissione e dal Montenegro. La Corte si aspettava che i progetti IPA fossero adeguatamente coordinati fra loro e con il sostegno fornito da altri donatori, ad esempio per evitare sovrapposizioni. I nuovi progetti IPA dovrebbero essere sviluppati partendo dai risultati conseguiti da azioni precedenti finanziate dall'UE.

### I progetti hanno affrontato le esigenze in termini di potenziamento della capacità

### 17

Gli auditor della Corte hanno esaminato il quadro finanziario indicativo pluriennale della Commissione e il documento indicativo di pianificazione pluriennale in cui sono definiti i principali settori di sostegno e gli obiettivi dell'UE, le convenzioni di finanziamento dei progetti selezionati che ne descrivono gli obiettivi specifici nonché i documenti di strategia nazionali. Tutti questi documenti evidenziavano la necessità di rafforzare la capacità amministrativa. Gli auditor hanno verificato se i progetti controllati si proponevano di ovviare a una o più esigenze in materia di capacità menzionate nei documenti suddetti. Hanno constatato che tutti i 19 progetti erano stati concepiti in modo da soddisfare le esigenze identificate sul piano della capacità amministrativa. La **tabella 2** contiene una rassegna degli obiettivi di rafforzamento della capacità dei progetti controllati.

Tabella 2

### Modalità di risposta dei progetti controllati alle carenze della capacità amministrativa

Settore	Progetti	Obiettivi inerenti al rafforzamento della capacità
Appalti	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ migliorare la normativa e la capacità delle amministrazioni aggiudicatrici mediante il rafforzamento delle capacità dell'autorità responsabile per gli appalti pubblici</li> <li>○ dispensare formazione e organizzare un programma di certificazione</li> </ul>
Corruzione	4, 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ potenziare la capacità delle istituzioni incaricate di prevenire la corruzione</li> <li>○ potenziare la capacità a livello locale per contrastare la corruzione anche attraverso le OSC</li> </ul>
Controllo interno	6, 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ introdurre il controllo finanziario interno del settore pubblico</li> <li>○ preparare alla prevista futura gestione dei fondi UE da parte delle autorità nazionali</li> </ul>
Controllo esterno	8, 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ migliorare la capacità dell'Istituzione superiore di controllo (ISC) di pianificare il proprio lavoro e definire la propria metodologia di audit</li> <li>○ sviluppare il controllo della qualità dell'audit</li> </ul>
Amministrazione autonoma locale	10, 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ definire programmi di formazione e provvedere al mentorato</li> <li>○ redigere piani strategici per i comuni</li> </ul>
ReSPA	12, 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ sostenere il rafforzamento della capacità nelle amministrazioni pubbliche della regione dei Balcani occidentali</li> </ul>
Trasporti	14, 15, 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ sviluppare la capacità di migliorare la legislazione nei settori stradale, ferroviario e dell'aviazione civile, al fine di costituire partenariati pubblico-privato e concedere finanziamenti per le infrastrutture di trasporto</li> <li>○ rafforzare la capacità di gestire investimenti mediante lo strumento di finanziamento internazionale</li> <li>○ sviluppare competenze tecniche e manageriali a livello locale</li> </ul>
Ambiente	17, 18, 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ definire strategie per ampliare, armonizzare e attuare la normativa</li> <li>○ sviluppare la capacità di attuare progetti a tutti i livelli</li> </ul>

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



## Il coordinamento fra progetti e con altri interventi è stato perlopiù soddisfacente

### 18

Gli auditor della Corte hanno verificato se i progetti fossero ben coordinati con altre azioni finanziate dall'UE e con altri donatori che operano nel paese. È risultato che, in generale, i progetti erano ben coordinati con altri progetti IPA, in quanto ci si avvaleva, ad esempio, del lavoro svolto nel medesimo settore da progetti IPA precedenti. Benché, dall'inizio di IPA I nel 2007<sup>13</sup>, il numero degli altri donatori sia notevolmente diminuito in Montenegro, si è riscontrato che i progetti IPA tenevano conto del lavoro svolto da questi ultimi (cfr. esempi del **riquadro 1**).

13 Molti donatori hanno ridotto, o ritirato, il proprio sostegno, a fronte della disponibilità dell'assistenza preadesione dell'UE nel quadro di IPA e dell'inizio dei negoziati per l'adesione all'UE.

#### Riquadro 1

### Esempi di buon coordinamento

I **progetti nn. 6 e 7** hanno contribuito a 1) istituire sistemi di gestione e di controllo specifici per il previsto futuro decentramento della gestione dei fondi UE da parte del Montenegro e a 2) ampliare l'ambito del controllo finanziario interno nel settore pubblico, estendendolo all'intera amministrazione pubblica.

Per conseguire il primo obiettivo, il progetto n. 6 ha sfruttato il lavoro svolto per un progetto finanziato dall'UE prima dell'avvio di IPA I. Durante l'attuazione del progetto n. 6, la Commissione ha chiesto all'appaltatore di modificare le realizzazioni al fine di riflettere il lavoro svolto contemporaneamente dai servizi della Commissione per verificare la conformità delle strutture create dalle autorità nazionali in vista del decentramento della gestione. Successivamente, il progetto n. 7 ha fornito ulteriore sostegno e formazione per preparare il personale montenegrino al funzionamento delle strutture gestionali decentrate.

Per raggiungere il secondo obiettivo, i due progetti si sono concentrati, in primo luogo, sull'amministrazione pubblica esercitata a livello centrale, e poi su quella a livello locale. In particolare, il progetto n. 6 mirava a introdurre il controllo interno in seno ai ministeri del governo centrale, istituendo fra l'altro unità di audit interno con piani di audit completi e collegamenti in rete fra le unità suddette. Il progetto n. 7, avviato a pochi mesi di distanza dal termine del progetto n. 6, ha riguardato specificamente le pratiche gestionali carenti individuate nel corso del primo progetto.

I **progetti nn. 8 e 9** miravano a rafforzare l'Istituzione superiore di controllo (ISC) del Montenegro. Avvalendosi del lavoro svolto per un progetto finanziato in precedenza da donatori tedeschi, il progetto n. 8 ha fornito piani, orientamenti e seminari per gli auditor. Ad esempio, ha potenziato la capacità nel settore del controllo di gestione, che costituiva un nuovo tipo di lavoro di audit per la ISC. Durante l'attuazione, il progetto IPA è stato coordinato con il lavoro inerente al rafforzamento delle capacità in materia di controllo di gestione svolto da donatori tedeschi e svedesi. Il progetto n. 9 era un progetto di gemellaggio condotto dalla ISC lituana. Nonostante un divario di due anni fra i due progetti, è stato ben coordinato con il sostegno fornito nel quadro del progetto n. 8 e ha sviluppato il controllo della qualità in seno alla ISC montenegrina mediante il rafforzamento della capacità tecnica e l'elaborazione di orientamenti.

## 19

Gli auditor della Corte hanno tuttavia rilevato che il coordinamento fra progetti IPA posti in atto solo in Montenegro e progetti multibeneficiari che interessano più paesi in fase di preadesione non era sempre soddisfacente (cfr. esempi nel riquadro 2).

## Riquadro 2

## Esempi di scarso coordinamento fra progetti IPA

**Progetti nn. 1, 2 e 3** — Sono stati sottoposti ad audit tutti i progetti IPA I<sup>14</sup> a sostegno degli appalti pubblici in Montenegro. Il primo progetto ha fornito sostegno solo in Montenegro, mentre gli altri due erano progetti multibeneficiari che interessavano altri paesi in fase di preadesione. Gli auditor hanno constatato che, anche se il progetto n. 1 ha instaurato con successo un sistema di appalti pubblici nel paese, le realizzazioni in termini di rafforzamento della capacità prodotte dai tre progetti non erano ben coordinate. I progetti hanno sviluppato la capacità di migliorare la legislazione sugli appalti pubblici fornendo assistenza nella stesura di nuovi testi legislativi. Inoltre hanno rafforzato la performance delle amministrazioni aggiudicatrici mediante le formazioni impartite e un programma di certificazione per funzionari addetti agli appalti pubblici. I progetti multibeneficiari (nn. 2 e 3) sono stati attuati dopo il progetto n. 1, ma non si sono valse in maniera efficace dei corsi già forniti da quest'ultimo integrandoli con formazioni aggiuntive più specifiche. In alcuni casi, invece, il contenuto dei corsi era molto simile o addirittura identico: tutti e tre i progetti hanno fornito attività di formazione sulle procedure di base degli appalti pubblici; i progetti nn. 1 e 2 hanno affrontato entrambi l'attuazione della direttiva sui settori di pubblica utilità<sup>15</sup> ed entrambi i progetti nn. 2 e 3 hanno riguardato il sistema dei mezzi di ricorso<sup>16</sup>. Per giunta, a partecipare ai corsi erano spesso le stesse persone, come nel caso della formazione per formatori dispensata nell'ambito dei progetti nn. 1 e 3.

**Progetti nn. 12 e 13** — La Scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA) è stata creata per favorire il rafforzamento della capacità amministrativa e promuovere la cooperazione regionale nelle pubbliche amministrazioni dei Balcani occidentali. Ciascuno dei sei partecipanti, compreso il Montenegro, apporta un contributo annuo di 150 000 euro, ma la maggior parte del costo della scuola è finanziato mediante progetti multibeneficiari IPA. Gli auditor hanno rilevato che le attività di formazione della ReSPA non erano sufficientemente coordinate con altre formazioni dispensate nell'ambito di progetti IPA in Montenegro. Ad esempio, la formazione della ReSPA era diretta per lo più a personale di grado non elevato, le cui esigenze erano ampiamente soddisfatte da altre iniziative per il potenziamento della capacità. I funzionari pubblici non avevano inoltre accesso a informazioni sufficienti riguardo alle attività di formazione disponibili. Di conseguenza, il Montenegro ha usufruito in misura limitata dell'offerta di formazione.

14 L'audit non ha riguardato l'assistenza tecnica e i contratti per lo scambio di informazioni.

15 Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1).

16 Le direttive dell'UE sui mezzi di ricorso sono la direttiva 89/665/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989 (GU L 395 del 30.12.1989, pag. 33), la direttiva 92/13/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1992 (GU L 76 del 23.3.1992, pag. 14) e la direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007 (GU L 335 del 20.12.2007, pag. 31). I mezzi di ricorso sono azioni legali che possono essere intentate dagli operatori economici partecipanti alle procedure di aggiudicazione degli appalti consentendo loro di impugnare la decisione di aggiudicazione.

### 20

A partire dal 2014, la Commissione ha riconosciuto la necessità di un miglior coordinamento fra strumenti (multibeneficiari) nazionali e regionali ed ha rivisto le proprie procedure. A titolo di esempio, la Commissione ha incoraggiato la ReSPA a consultare i coordinatori nazionali IPA e ad adeguare di conseguenza la propria offerta. Nel 2015 la Commissione ha inoltre istituito, presso la direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento, il centro di competenze tematiche specializzato nella riforma della pubblica amministrazione incaricato di gestire diversi programmi (regionali) multibeneficiari nel settore della RPA, compresi gli appalti ReSPA. Uno degli obiettivi del centro era di provvedere al coordinamento fra l'assistenza IPA regionale e nazionale. Era però troppo presto perché gli auditor della Corte potessero verificare se questi nuovi sviluppi producessero i miglioramenti richiesti riguardo al coordinamento fra l'assistenza IPA regionale e nazionale.

### Parte II — L'uso non appropriato delle realizzazioni ha ridotto l'efficacia di alcuni progetti controllati

### 21

Per contribuire efficacemente al rafforzamento della capacità amministrativa della pubblica amministrazione in Montenegro, i progetti IPA dovrebbero produrre le realizzazioni richieste in termini di potenziamento della capacità. Una volta prodotte, tali realizzazioni dovrebbero essere usate dagli organismi cui sono diretti i progetti (i beneficiari) e quindi formare oggetto di follow-up da parte delle autorità nazionali, affinché i risultati dei progetti siano sostenibili ed esplicino interamente i loro effetti. La Corte si aspetta che, al fine di mostrare ciò che è stato conseguito con i fondi UE, la Commissione riferisca chiaramente in merito ai progressi compiuti, indicando in che misura stia migliorando la capacità amministrativa del paese.

### I progetti hanno in genere condotto a realizzazioni concrete, le quali, però, non sempre sono state utilizzate dai beneficiari o non hanno avuto il giusto seguito da parte delle autorità montenegrine

### 22

Per i progetti sottoposti ad audit, sono state esaminate le relazioni intermedie e finali, il monitoraggio e le relazioni di valutazione della Commissione, nonché i verbali delle riunioni del comitato di sorveglianza, e sono stati interpellati i beneficiari. Ne è emerso che, in generale, i progetti hanno prodotto le realizzazioni previste. Alcune di queste riguardavano gli obiettivi di rafforzamento della capacità mentre alcune perseguivano altri obiettivi, come la costruzione di strade. Gli auditor hanno focalizzato la loro analisi sulle realizzazioni concernenti il potenziamento della capacità. In 12 dei 19 progetti controllati, hanno rilevato che una o più realizzazioni in questo campo non erano pienamente utilizzate dai beneficiari o che le autorità nazionali non provvedevano al necessario follow-up per sostenere i risultati ottenuti.

## 23

Laddove il beneficiario non utilizzava le realizzazioni, l'efficacia globale dei progetti miranti a rafforzare la capacità amministrativa era ridotta, dato che i potenziali miglioramenti da questi offerti non sempre si concretizzavano. Spesso la ragione per non usare le realizzazioni era riconducibile a limitazioni di bilancio o delle risorse umane.

Alcuni esempi di realizzazioni non pienamente sfruttate dai beneficiari sono riportati nel  **riquadro 3**.

## Riquadro 3

**Esempi di realizzazioni non pienamente sfruttate dai beneficiari**

Il **progetto n. 4**, incentrato sulla prevenzione della corruzione, si rivolgeva ai due principali organismi che operavano all'epoca nel settore: la Direzione per l'iniziativa anticorruzione (DACI) e la Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse (CPCI). Due delle realizzazioni previste non sono state pienamente utilizzate dai beneficiari.

- o La Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse non ha utilizzato il sistema automatizzato per lo scambio di dati sulle dichiarazioni patrimoniali messo a punto dal progetto. Sebbene non disponesse di risorse adeguate per tenerlo aggiornato, ha preferito continuare a usare il registro manuale.
- o Il progetto ha elaborato uno strumento informatico per la gestione del rischio concernente l'integrità (IRM) ad uso della Direzione per l'iniziativa anticorruzione; tale strumento permette di supervisionare i piani di integrità predisposti per contribuire all'attenuazione dei rischi di corruzione individuati nella pubblica amministrazione. Benché 72 delle 102 istituzioni del paese avessero sviluppato piani di integrità, al momento dell'audit solo quattro di esse avevano utilizzato lo strumento IRM. Tale situazione era riconducibile, in parte, alle risorse umane insufficienti e, in parte, al fatto che il Montenegro non si era procurato i finanziamenti necessari per continuare a sviluppare e porre in atto lo strumento (il Montenegro contava su un possibile importo di 400 000 euro, che secondo il piano d'azione per il capitolo 23 avrebbe dovuto essere fornito da altri donatori. Venendo a mancare tale contributo, non ha attinto i fondi necessari dalle proprie risorse).

Mentre il progetto n. 4 era in corso di attuazione, le autorità nazionali hanno deciso la fusione della Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse e della Direzione per l'iniziativa anticorruzione, dando vita a una nuova Agenzia anticorruzione (ACA). Al momento dell'audit, nulla indicava che qualcuna delle soluzioni informatiche messe a punto dal progetto IPA per la Commissione e la direzione suddette sarebbe stata utilizzata dall'ACA.

Nell'ambito del **progetto n. 14** sono state redatte specifiche tecniche per l'affidamento mediante appalto della creazione di una base dati per la gestione delle infrastrutture stradali in Montenegro. All'epoca dell'audit, dopo quattro anni dalla sua creazione, le autorità nazionali non avevano ancora utilizzato la base dati. Il medesimo progetto IPA ha contribuito a rafforzare la capacità della pubblica amministrazione montenegrina ad attuare progetti infrastrutturali. In alcuni casi, tuttavia, i benefici attesi in termini di potenziamento della capacità sono andati perduti a caso dell'alto avvicendamento del personale. Al momento dell'audit, sei delle otto persone formate nell'ambito della società per le infrastrutture ferroviarie avevano già lasciato il proprio posto, nella maggior parte dei casi per sopraggiunta scadenza dei rispettivi contratti a tempo determinato.

Il **progetto n. 19** ha contribuito a rafforzare la capacità nella gestione dei rifiuti a livello locale. Le realizzazioni inizialmente previste sono state modificate in corso d'opera. Durante lo svolgimento dell'audit, si è tuttavia rilevato che anche queste realizzazioni modificate non venivano tutte utilizzate, in parte a causa della penuria di personale e di risorse finanziarie. Ad esempio, la struttura per il riciclaggio finanziata dal progetto e completata nel 2013 non era ancora operativa, in parte a causa della mancanza di personale al quale affidarne la gestione. Inoltre, le attrezzature acquistate nel quadro del progetto non erano state sottoposte a manutenzione a causa delle restrizioni di bilancio cui era soggetto il comune. Altri beni acquistati dal progetto non erano affatto utilizzati, come ad esempio i contenitori per il riciclaggio dei rifiuti.

## 24

Laddove le autorità nazionali non provvedevano al follow-up delle realizzazioni dei progetti, gli impatti attesi risultavano spesso ridotti. In alcuni casi, non avendo le autorità nazionali adottato la normativa necessaria, le realizzazioni non sono state pienamente efficaci. In altri casi, alle istituzioni create non è stata concessa l'indipendenza, oppure gli organismi che avrebbero dovuto far applicare la normativa adottata non sono stati dotati del potere necessario per farlo. Talvolta le autorità nazionali non hanno messo a disposizione le necessarie risorse aggiuntive, umane o finanziarie, per il follow-up delle realizzazioni dei progetti IPA. Alcuni esempi di realizzazioni cui le autorità nazionali non hanno dato seguito figurano nel riquadro 4.

## Riquadro 4

**Esempi di realizzazioni cui le autorità nazionali non hanno dato seguito**

Il **progetto n. 5** mirava a rafforzare il ruolo delle amministrazioni locali e delle OSC impegnate nella lotta alla corruzione a livello locale e ad accrescere la consapevolezza dei cittadini riguardo all'importanza di misure efficaci contro la corruzione. Il progetto ha prodotto le realizzazioni previste in termini di rafforzamento della capacità (studi, dibattiti fra esperti, raccomandazioni circa la linea da seguire). Tuttavia, il ministero dell'Interno, incaricato in particolare di riferire in merito all'attuazione dei piani locali contro la corruzione, ha deciso di non partecipare al processo di consultazione avviato dal progetto per istituire un consiglio consultivo multi-settoriale sulla corruzione. Ciò ha indebolito il consiglio, il quale non si è riunito al termine del progetto.

Il **progetto n. 14** ha contribuito felicemente all'armonizzazione della legge sul trasporto aereo in preparazione della prima fase dell'accordo sullo spazio aereo comune europeo (ECAA). Alla data dell'audit, tuttavia, dopo tre anni e mezzo dalla loro stesura<sup>17</sup>, le autorità nazionali non avevano ancora adottato molti atti collegati redatti nell'ambito del progetto per contribuire ad allineare il paese al disposto dell'accordo ECAA.

Nel quadro del **progetto n. 15** è stato presentato, nel 2013, un piano aziendale per migliorare l'efficienza della Direzione ferrovie. All'epoca dell'audit, tuttavia, le autorità nazionali non avevano attuato il piano aziendale a causa delle restrizioni finanziarie che avevano comportato ritardi nell'assunzione del personale aggiuntivo necessario (7 posti vacanti su 17 nella Direzione). Inoltre, non avevano concesso alla Direzione l'indipendenza finanziaria dal ministero dei Trasporti, necessaria affinché operasse come previsto.

Il **progetto n. 17** ha destinato 180 000 euro al rafforzamento della capacità in seno all'Agenzia per la protezione dell'ambiente (EPA) per raccogliere, convalidare e diffondere dati sull'ambiente. A tal fine, il progetto ha dedicato un anno alla creazione di un sistema per la raccolta, la convalida e la diffusione di dati ambientali e dei corsi di formazione correlati. Sebbene tale compito sia stato ultimato nel 2012, all'epoca dell'audit il sistema creato non era ancora stato posto in atto e né la capacità dell'agenzia né la qualità delle sue relazioni presentavano miglioramenti significativi. Le autorità nazionali non avevano dato seguito alle realizzazioni del progetto assegnando a tal fine personale e risorse finanziarie sufficienti.

Il **progetto n. 18** ha assistito le autorità nazionali nella stesura di 29 atti di diritto derivato nel settore dei servizi comunali e della gestione dei rifiuti. Sebbene i progetti legislativi fossero stati elaborati entro la fine del progetto nell'agosto 2013, al momento dell'audit le autorità nazionali ne avevano adottato e pubblicato solo la metà, riducendo l'impatto del progetto IPA.

<sup>17</sup> Il progetto si è concluso nel novembre 2011 e l'audit è stato espletato nel maggio 2015.

## Informazioni insufficienti sui progressi compiuti nel tempo nel rafforzamento della capacità amministrativa

### 25

Gli auditor della Corte hanno analizzato le informazioni disponibili per misurare i progressi compiuti in Montenegro in termini di capacità amministrativa nell'arco del periodo di riferimento. Essi hanno esaminato i documenti del «pacchetto allargamento» adottati ogni anno dalla Commissione. Il pacchetto comprende il documento di strategia per l'allargamento, che indica la via da seguire per gli anni a venire e passa in rassegna i progressi compiuti da ciascun paese candidato e potenziale candidato. Comprende anche relazioni annuali sui progressi realizzati, in cui vengono descritti in dettaglio i passi avanti compiuti ogni anno dai singoli paesi. Gli auditor della Corte hanno inoltre esaminato i progressi descritti nei comitati di sorveglianza e nei comitati settoriali istituiti nel quadro dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e il primo esercizio di misurazione mediante valori di base per la RPA svolto nel 2015.

### 26

È emerso che le relazioni annuali della Commissione sui progressi compiuti, sebbene mostrino un avanzamento complessivo nel rispetto dei criteri di Copenaghen e valutino l'evoluzione per quanto attiene ai singoli capitoli negoziali, non comprendono valutazioni dei progressi realizzati nel rafforzamento della capacità in un arco temporale più ampio, né sono state concepite per attingere ai risultati dei singoli progetti. Basandosi sulle relazioni suddette, gli auditor hanno cercato di tracciare un quadro dei progressi compiuti negli anni dal 2011 al 2014 nel rafforzamento della capacità amministrativa per ambiti chiave delle riforme (cfr. **tabella 3**).

### 27

Dal consolidamento, ad opera degli auditor della Corte, delle relazioni annuali della Commissione sui progressi compiuti emergono lenti progressi nel rafforzamento della capacità. Gli auditor hanno tuttavia rilevato che le diverse relazioni non valutavano sempre le medesime parti della pubblica amministrazione e che, data la natura qualitativa della valutazione, i criteri in base ai quali la capacità amministrativa poteva essere ritenuta «debole» o «aumentata» non erano definiti chiaramente. Ciò ha ostacolato il confronto dei progressi compiuti nel tempo.

Tabella 3

### Valutazioni della capacità amministrativa contenute nelle relazioni annuali della Commissione sui progressi compiuti (2011-2014) nei settori esaminati

Capitolo <sup>1</sup>	Settori di intervento	2011	2012	2013	2014
5	Direzione appalti pubblici, servizio amministrativo competente per gli appalti pubblici				
	Commissione statale di vigilanza per le procedure in materia di appalti pubblici				
	Servizi ispettivi				
	Concessioni				
14	Politica dei trasporti				
22	Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali				
	Quadro istituzionale				
23	Gestione, controllo e audit finanziario				
	Politiche anticorruzione				
	Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse				
27	Coordinamento anticorruzione				
	Questioni orizzontali				
	Qualità dell'aria				
27	Ambiente e cambiamenti climatici				
	Gestione dei rifiuti				

	La capacità amministrativa è ancora debole o limitata e richiede un miglioramento sostanziale o urgente.
	La capacità amministrativa è migliorata, ma sono necessari ulteriori progressi.
	La capacità amministrativa è migliorata; non sono necessari ulteriori progressi.

1 Le relazioni sono strutturate in base ai capitoli negoziati, anche quando questi non sono stati ancora aperti.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni della Commissione sui progressi compiuti.

## 28

Riconoscendo l'importanza di dati di buona qualità per la misurazione continua dell'avanzamento della riforma, la Commissione ha usato, nelle relazioni 2015 sui progressi compiuti<sup>18</sup>, una nuova metodologia informativa per la valutazione annuale, applicandola su base sperimentale<sup>19</sup> in nove ambiti. Per questi ambiti, la relazione ha fornito informazioni più dettagliate, rispetto ai contenuti precedenti, sulla situazione, oltre ai progressi compiuti negli ultimi 12 mesi. Le scale di valutazione sono state maggiormente armonizzate e le relazioni rese più comparabili, sia fra paesi che nell'arco del tempo. In futuro ciò consentirà di contestualizzare i progressi in corso e di indicare gli aspetti su cui focalizzare l'attenzione nell'anno successivo<sup>20</sup>. All'epoca dell'audit, la Commissione non aveva ancora esteso tale procedura ad altri settori, come ad esempio i trasporti e l'ambiente. Nel 2015 essa ha introdotto anche una serie di esami per la misurazione mediante valori di base della pubblica amministrazione, grazie alla quale sarà possibile illustrare i progressi compiuti in maniera quantitativa e comparativa<sup>21</sup>.

### Parte III — La Commissione si è valsa dei propri mezzi di natura non finanziaria per fornire un valido sostegno al processo di riforma, ma questioni importanti rimangono irrisolte

## 29

Per contribuire in maniera efficace al rafforzamento della capacità amministrativa in Montenegro, la Commissione dovrebbe fare un uso efficace dei propri mezzi non finanziari per sostenere il processo di riforma. I meccanismi per il dialogo politico e strategico dovrebbero essere stabiliti e funzionare bene; la Corte si aspetta che la Commissione sfrutti apertamente e in maniera coerente l'effetto leva di cui dispone nell'ambito del dialogo per ottenere un impegno attivo, da parte delle autorità nazionali, a realizzare le riforme. Laddove vi sia la possibilità di trasferire competenze, ad esempio traendo insegnamento dalla gestione e dall'attuazione dei progetti IPA, la Commissione dovrebbe sfruttarla.

## 30

Gli auditor della Corte hanno esaminato le principali strutture per il dialogo politico fra la Commissione e il Montenegro create nel quadro dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e dei negoziati per l'adesione, compreso il nuovo approccio ai negoziati applicati in Montenegro. Gli auditor della Corte hanno considerato gli strumenti per incoraggiare le riforme, fra cui la clausola di «equilibrio globale». Hanno verificato se tali strumenti fossero stati usati in maniera efficace dalla Commissione per stimolare miglioramenti nella capacità amministrativa. Hanno inoltre valutato in quale misura la Commissione sfrutti la possibilità di incoraggiare le buone pratiche attraverso la gestione decentrata dei fondi IPA.

18 A partire dal 2015, le relazioni sui progressi realizzati sono denominate «relazioni per paese».

19 La nuova presentazione è applicata a tutti i paesi candidati e potenziali candidati e copre ambiti quali il settore giudiziario, la corruzione, la criminalità organizzata, la libertà di espressione, i criteri economici, la riforma della pubblica amministrazione, gli appalti pubblici, le statistiche e il controllo finanziario.

20 Cfr. allegato 2 della strategia di allargamento dell'UE, COM(2015) 611 final del 10 novembre 2015.

21 Il primo esame, eseguito nel 2015, ha valutato la capacità nonché questioni strutturali, giuridiche e procedurali e di altra natura. Condotta secondo i principi della pubblica amministrazione approvati in tutti i paesi dell'allargamento, è sfociato una relazione dettagliata per paese che analizza la performance del Montenegro nel settore della RPA e formula una sequenza di raccomandazioni particolareggiate concernenti la riforma (<http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm>).



## I meccanismi ASA per il dialogo politico funzionano bene

### 31

Successivamente alla proclamazione di indipendenza del Montenegro nel 2006, si è instaurato a livello ministeriale un dialogo politico fra il governo del Montenegro e le istituzioni dell'UE. L'accordo di stabilizzazione e associazione firmato nel 2007 ha posto le basi del dialogo politico a diversi livelli: il consiglio, il comitato e sette sottocomitati di stabilizzazione e di associazione (SA) nonché, a partire dal 2014, il gruppo speciale sulla riforma della pubblica amministrazione. Dal 2007 la Commissione e le autorità montenegrine si sono incontrate regolarmente, nel quadro di questi meccanismi, per discutere, fra l'altro, riguardo alla necessità di avanzare nella riforma e alle insufficienze della capacità amministrativa del paese. L'allineamento con l'*acquis* e i mezzi per raggiungerlo costituiscono la finalità principale dei sottocomitati settoriali. Quanto realizzato dai sottocomitati viene discusso una volta all'anno in seno al consiglio SA e nelle riunioni dei comitato SA.

### 32

La Commissione ha usato sapientemente i meccanismi del dialogo politico con le autorità montenegrine, ad esempio per incoraggiare le modifiche legislative in molti settori e per sostenere la creazione delle istituzioni necessarie per far avanzare il processo di riforma. Detto dialogo ha evidenziato ambiti importanti in cui non si sono ottenuti risultati, o in cui vi si sta giungendo lentamente. Ad esempio, nella relazione sui progressi compiuti del 2015, la Commissione specificava che un miglior audit interno in seno alle amministrazioni aggiudicatrici è tuttora indispensabile per migliorare il monitoraggio e verificare l'attuazione degli appalti, e che la capacità di audit interno continua a costituire una fonte di preoccupazione<sup>22</sup>. La medesima relazione concludeva che il Montenegro si trova in uno stadio iniziale di preparazione per quanto concerne, fra l'altro, l'ambiente e il cambiamento climatico. L'allineamento con l'*acquis* e il rafforzamento della capacità amministrativa rimangono una sfida importante per il Montenegro<sup>23</sup>. L'analisi della Commissione è confermata dalle osservazioni scaturite dall'audit della Corte e riportate ai paragrafi 16-24.

22 Capitolo 5 sugli appalti pubblici e capitolo 32 sul controllo finanziario (relazione sul Montenegro del 2015).

23 Ibid., pag. 6.

### 33

Dalla proclamazione di indipendenza, il Montenegro ha manifestato un forte slancio verso l'adesione all'UE evidenziato da un costante progresso del processo di adesione e dall'attuale forte sostegno all'adesione da parte della popolazione<sup>24</sup>. Ciò ha fornito alla Commissione una notevole, potenziale influenza per rafforzare la capacità amministrativa. Gli auditor hanno tuttavia osservato che talvolta le autorità nazionali non si sono impegnate attivamente nel processo di riforma e non sempre si sono servite di interventi sostenuti da IPA I, o non vi hanno dato seguito, per garantire il raggiungimento di risultati (cfr. paragrafi 23 e 24). È emerso che la maggior parte dei progetti controllati non richiedeva chiaramente alle autorità nazionali di mettere a frutto l'investimento IPA. L'accordo quadro IPA II con il Montenegro<sup>25</sup> riflette l'importanza della sostenibilità e l'impatto dei risultati.

### Non vi è stata sufficiente chiarezza riguardo all'uso di strumenti per incoraggiare le riforme forniti dai negoziati di adesione

### 34

Il processo di adesione, e in particolare i relativi negoziati aperti fra l'UE e il Montenegro nel 2012, hanno fornito all'UE nuovi strumenti per sostenere la riforma giuridica, amministrativa ed economica. Ne è un esempio l'opportunità offerta nel dialogo sui 35 capitoli negoziali che coprono tutti gli aspetti dell'*acquis*. La fissazione di parametri di riferimento di apertura, chiusura e, ove opportuno, provvisori (in quest'ultimo caso solo per i capitoli sullo Stato di diritto) fornisce strumenti volti a incoraggiare il paese nel processo di allineamento.

### 35

Nell'ambito del quadro di negoziazione stabilito nel 2012, l'UE ha introdotto un «nuovo approccio» in cui si ravvisa nei due capitoli afferenti allo Stato di diritto<sup>26</sup> il cuore del processo di allargamento. Questi due capitoli sono stati aperti in una fase iniziale del processo di adesione per dare al Montenegro il tempo sufficiente di porre in essere la normativa e le istituzioni necessarie e raggiungere i risultati dell'attuazione prima della chiusura dei negoziati. Con il nuovo approccio, sarebbe possibile compiere progressi nella negoziazione dei capitoli «tecnici», come i trasporti e l'ambiente, solo se il paese continuasse a compiere passi avanti in materia di Stato di diritto. Lo strumento creato per incoraggiare i progressi in questo campo è la cosiddetta clausola di «equilibrio globale»<sup>27</sup>. Il Montenegro è il primo paese impegnato nei negoziati per il quale sia stato introdotto il «nuovo approccio».

- 24 A marzo 2016, il 74 % dei montenegrini affermava che nell'ambito del referendum avrebbe votato a favore dell'adesione all'UE (<http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum>).
- 25 Accordo quadro fra il Montenegro e la Commissione europea sui dispositivi di attuazione dell'assistenza finanziaria dell'UE al Montenegro nel quadro di IPA II. Gli obblighi di informativa delle autorità nazionali (articolo 58) e il ruolo dei comitati di monitoraggio IPA (articoli 52-54) comprendono l'obbligo di rafforzare l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità globali. L'articolo 55 sancisce inoltre obblighi di valutazione specifici per l'assistenza IPA II, anche in vista del conseguimento degli obiettivi e di un impatto a lungo termine.
- 26 Capitoli 23 (Sistema giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (Giustizia e affari interni).
- 27 Riunione ministeriale di apertura della conferenza intergovernativa sull'adesione del Montenegro all'Unione europea (Bruxelles, 29 giugno 2012) AD 23/12: «qualora si verificano ritardi significativi in questi capitoli in relazione alla globalità dei negoziati, e dopo aver esaurito tutte le altre misure disponibili, la Commissione proporrà, di sua iniziativa o su richiesta di un terzo degli Stati membri, di sospendere le sue raccomandazioni di aprire e/o chiudere altri capitoli di negoziato, e di adattare i relativi lavori preparatori, a seconda dei casi, fino a quando non sarà stato risolto tale squilibrio», pag. 11.

## 36

La prima volta in cui la Commissione ha evocato la clausola di equilibrio globale è stata nella relazione 2014 sui progressi compiuti<sup>28</sup> e nel documento di strategia sull'allargamento 2014-2015<sup>29</sup>, in cui ha precisato quanto segue: «La Commissione ricorda che il quadro di negoziato contiene una clausola di «equilibrio globale». I progressi registrati verso la conformità con i parametri di riferimento intermedi per i capitoli relativi allo Stato di diritto e l'eliminazione delle carenze di cui sopra, dimostrati da risultati tangibili, incideranno sul ritmo complessivo dei negoziati di adesione, compreso l'ordine del giorno delle future CIG<sup>30</sup>». Le autorità montenegrine hanno reagito al riferimento alla clausola e hanno inteso ovviare alle carenze identificate dalla Commissione adottando una nuova normativa. La Commissione e gli Stati membri dell'UE hanno ritenuto la misura intrapresa sufficiente per proseguire l'apertura dei capitoli negoziali.

## 37

L'esperimento consistente nel revocare la clausola di equilibrio globale nel 2014 ha dimostrato che questo strumento può essere usato a buon fine. Nel 2015, tuttavia, nonostante l'investimento della Commissione in questo ambito e gli impegni assunti dalle autorità nazionali, vi sono stati pochi risultati tangibili in termini di attuazione della normativa contro la corruzione. Facendo riferimento ai progressi, generalmente lenti, nella lotta contro la corruzione, la Commissione ha fatto presente, nella relazione 2015 sui progressi compiuti, che le istituzioni dovrebbero dimostrare un atteggiamento più proattivo nell'adempiere al proprio mandato. I risultati conseguiti dal Montenegro in termini di indagini, azioni penali e condanne efficaci nei casi di corruzione, specie riguardo alla corruzione ad alto livello, rimangono limitati<sup>31</sup>. Sebbene i progressi in materia di riforme siano rimasti limitati in questo settore fondamentale, non è stato fatto alcun riferimento alla clausola di equilibrio globale. Il Consiglio e la Commissione non hanno stabilito con chiarezza le circostanze in cui è probabile che la clausola sia revocata o applicata. Ad esempio, non è chiaro se la clausola possa essere revocata nel 2016 qualora la nuova normativa e le nuove istituzioni anticorruzione, come la ACA (cfr. esempio nel **riquadro 3**) non funzionassero come previsto e non producessero risultati tangibili.

- 28 Relazione sui progressi compiuti del 2014, pag. 1.
- 29 Documento di strategia di allargamento 2014-2015, pagg. 19 e 21.
- 30 Conferenze intergovernative.
- 31 Relazione 2015 sui progressi compiuti. La medesima relazione precisava inoltre, a pag. 14, che i risultati concernenti le indagini, le azioni penali e le condanne nei casi di corruzione riguardano unicamente livelli di corruzione medio-bassi. Un'alta percentuale di indagini su reati di corruzione denunciati non sfocia mai nell'imputazione. Finora non vi sono state condanne definitive per corruzione ad alto livello e al momento non vengono sistematicamente condotte indagini finanziarie nei casi di corruzione. In nessun caso di corruzione è stato ordinato il sequestro dei beni e per quanto riguarda l'applicazione della legge, la capacità operativa e istituzionale di pubblici ministeri, giudici e polizia di combattere la corruzione è insufficiente.

## La possibilità di usare la gestione decentrata per rafforzare la capacità amministrativa non è stata ancora pienamente sfruttata

### 38

In Montenegro, la Commissione ha stipulato i contratti d'appalto e attuato la maggior parte dello strumento IPA I a livello centrale. I regolamenti finanziari e IPA prevedono che la gestione dei fondi di preadesione sia conferita ai paesi candidati per prepararli alla futura gestione dei fondi strutturali e agricoli dell'UE. Conformemente ai regolamenti, durante il periodo 2012-2013, il Montenegro ha chiesto alla Commissione di decentrare la gestione dei fondi IPA I e ha creato a tal fine le strutture operative necessarie. Dopo aver verificato che sussistessero le condizioni per passare alla gestione decentrata, la Commissione ha affidato al paese la gestione del 12 % della dotazione totale dei fondi IPA I ad esso destinati. Tale dotazione consisteva in 22,7 milioni di euro destinati a progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente e in 5,6 milioni di euro a favore di progetti in materia di occupazione e inclusione sociale. La richiesta del Montenegro di gestire in maniera decentrata le risorse IPA II riguarda una percentuale maggiore di fondi.

### 39

Oltre ad accrescere la titolarità dei progetti finanziati dall'UE, questa modalità di gestione può rafforzare in misura importante la capacità delle strutture operative. Questo perché nei primi anni della gestione decentrata, la Commissione effettua verifiche accurate e approfondite sul lavoro svolto dalle strutture operative in tutte le fasi dell'aggiudicazione degli appalti e dell'attuazione per ciascun progetto. La diffusione delle buone prassi relative alla gestione dei progetti acquisite nel tempo dalle strutture IPA al resto della pubblica amministrazione montenegrina che opera nel medesimo settore può rappresentare un mezzo potenzialmente efficace per rafforzare la capacità amministrativa.

### 40

Il rafforzamento della capacità amministrativa non è stato tuttavia incluso fra gli obiettivi al momento dell'adozione dei regolamenti che disciplinano la gestione decentrata. Ciò significa che la Commissione non ha incoraggiato le autorità nazionali a considerare come poter attivamente sviluppare le buone prassi nelle strutture istituite per la gestione decentrata per poi usarle al fine di potenziare la capacità nel resto della pubblica amministrazione. Secondo gli auditor, vi è anche il rischio, rilevato in un altro paese in fase di preadesione<sup>32</sup>, che le strutture operative responsabili di IPA diventino organizzazioni parallele rispetto al resto della pubblica amministrazione.

32 Cfr. paragrafi 54 e 55 della relazione speciale n. 11/2016 della Corte dei conti europea intitolata «Il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: scarsi progressi in un contesto difficile» (<http://eca.europa.eu>).

# Conclusioni e raccomandazioni

## 41

Scopo dell'audit era valutare se l'assistenza di preadesione dell'UE, di natura finanziaria e non, posta in atto nel periodo 2007-2013, avesse contribuito efficacemente a rafforzare la capacità amministrativa in Montenegro. La Corte ha concluso che, nonostante i lenti progressi riscontrati in diversi ambiti fondamentali, l'assistenza preadesione dell'UE ha contribuito a potenziare la capacità amministrativa del paese. Tuttavia, per 12 dei 19 progetti finanziati dall'IPA e sottoposti ad audit, l'efficacia del sostegno è stata ridotta dal fatto che alcune delle realizzazioni in materia di rafforzamento della capacità non sono state pienamente utilizzate o non hanno ricevuto adeguato seguito dalle autorità montenegrine. La Corte formula cinque raccomandazioni ai paragrafi 42-47 di cui la Commissione può tener conto nell'attuazione di IPA II. La Commissione potrebbe considerare queste raccomandazioni anche nel contesto della revisione intermedia di IPA II prevista nel 2017.

## 42

Dall'audit è risultato che i progetti controllati hanno inteso rispondere alle esigenze in termini di rafforzamento della capacità, ad esempio sostenendo con successo modifiche legislative e la creazione di istituzioni, nonché dispensando attività di formazione. I progetti controllati sono stati, nella maggior parte dei casi, ben coordinati e hanno tenuto conto del lavoro svolto da altri donatori. Gli auditor della Corte hanno tuttavia riscontrato casi di sovrapposizioni, o in cui potrebbe essere migliorata la condivisione delle informazioni fra progetti IPA attuati solo in Montenegro e progetti regionali (multibeneficiari) che interessano diversi paesi beneficiari dell'assistenza preadesione (cfr. paragrafi 17-20).

### **Raccomandazione 1 — Coordinare meglio gli interventi finalizzati al rafforzamento della capacità**

La Commissione dovrebbe fare in modo che gli interventi di rafforzamento della capacità finanziati a livello nazionale e regionale rispondano a bisogni prioritari, tengano pienamente conto delle altre misure di sostegno completate, in corso e pianificate, e che i potenziali partecipanti ne siano adeguatamente informati. Nel quadro di IPA II, la Commissione dovrebbe monitorare da vicino la pertinenza degli interventi di rafforzamento della capacità e migliorare il coordinamento fra interventi nazionali e regionali.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 43

I progetti controllati hanno in genere prodotto le realizzazioni attese in materia di rafforzamento della capacità. In alcuni casi, tuttavia, tali realizzazioni non sono state pienamente utilizzate dai beneficiari o le autorità nazionali non vi hanno dato seguito al fine di garantire la sostenibilità dei risultati. L'efficacia globale dei progetti controllati nel rafforzare la capacità amministrativa è stata pertanto ridotta, dato che i potenziali miglioramenti da questi offerti non sempre si sono concretizzati. Fra le ragioni per cui i progetti IPA non sono stati utilizzati in maniera appropriata, o non vi è stato dato il giusto seguito, figurano la mancata messa a disposizione di personale adeguato da parte delle autorità nazionali, la mancata adozione della normativa necessaria per consentire l'utilizzo delle realizzazioni e il fatto che non è stata concessa alle istituzioni create l'indipendenza necessaria (cfr. paragrafi 21-24).

### 44

Nel complesso, la Corte ha constatato che i progressi limitati nel rafforzamento della capacità amministrativa in ambiti chiave erano spesso riconducibili a uno scarso impegno ad operare le riforme da parte delle autorità nazionali. La maggioranza dei progetti controllati dagli auditor non prevedeva esplicitamente l'obbligo per le autorità nazionali di dar seguito agli investimenti IPA e di metterli a frutto (cfr. paragrafi 31-33).

### **Raccomandazione 2 — Stimolare l'impegno ad utilizzare le realizzazioni e a dar seguito ai risultati**

---

Nel programmare l'assistenza preadesione dell'UE a titolo di IPA II, la Commissione dovrebbe imporre alle autorità nazionali di impegnarsi attivamente a utilizzare le realizzazioni dei progetti IPA e a dar seguito ai risultati affinché siano sostenibili. Durante l'attuazione dei progetti finanziati da IPA II, la Commissione dovrebbe monitorare da vicino le azioni intraprese dalle autorità nazionali per rispettare gli impegni assunti a tale riguardo, affinché vi sia il tempo di applicare misure correttive prima della chiusura dei progetti. La Commissione dovrebbe tener conto del rispetto o meno degli impegni assunti al momento di decidere in quali ambiti investire in futuro l'assistenza di preadesione.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 45

Gli auditor della Corte hanno inoltre rilevato che, sebbene la Commissione monitori i passi avanti compiuti nel rafforzare la capacità amministrativa, non vi erano informazioni comparabili sufficienti sui progressi realizzati nel tempo dal paese (cfr. paragrafi 25-28).

### **Raccomandazione 3 — Approntare strumenti migliori per misurare i progressi verso una migliore capacità amministrativa**

---

La Commissione dovrebbe:

- i) ai fini della stesura della relazione 2016 sui progressi compiuti, far tesoro della presentazione pilota dei dati effettuata nella relazione 2015 nonché dell'esame per la misurazione mediante valori di base della RPA svolto nel 2015; e
- ii) appurare se tali iniziative possano essere estese ad altri settori pertinenti come quelli dei trasporti e dell'ambiente.

### 46

I meccanismi del dialogo politico hanno funzionato bene, benché in ambiti importanti della riforma della pubblica amministrazione, come la lotta alla corruzione e l'ambiente, si approdi lentamente ai risultati. La Commissione possiede strumenti per incoraggiare le riforme, ma talvolta non è chiaro, come nel caso della clausola di «equilibrio globale», in che modo verrebbero applicati qualora le nuove leggi e le nuove istituzioni non dovessero produrre risultati in settori chiave come la lotta alla corruzione (cfr. paragrafi 34-37).

### **Raccomandazione 4 — Utilizzare appieno gli strumenti per sostenere l'avanzamento delle riforme**

---

La Commissione dovrebbe incoraggiare il conseguimento di risultati concernenti le riforme:

- i) utilizzando appieno tutti gli strumenti di cui dispone nel quadro del processo dei negoziati di adesione per sostenere l'avanzamento delle riforme; e
- ii) indicando chiaramente quando e come possa essere invocata o utilizzata la «clausola di equilibrio globale».

### 47

La Commissione ha decentrato la gestione del 12 % dei fondi IPA I delegandola alle autorità montenegrine. La Corte ha osservato che la gestione decentrata dei fondi UE costituisce uno strumento potenzialmente utile per rafforzare la capacità amministrativa mediante il trasferimento di conoscenze, strumento che non è stato sfruttato nel quadro di IPA I (cfr. paragrafi 38-40).

### **Raccomandazione 5 — Usare la gestione decentrata per diffondere le buone pratiche amministrative**

---

Una volta determinati gli esempi di buone pratiche nelle strutture operative create per la gestione decentrata, la Commissione dovrebbe incoraggiare le autorità nazionali ad adottare tali pratiche in altre parti dell'amministrazione, ad esempio, per incoraggiare la delega del potere decisionale al livello appropriato e per rafforzare i sistemi di controllo interno.

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

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*



## Date fondamentali per le relazioni fra UE e Montenegro

1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 maggio — Processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sudorientale.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>24 gennaio — Il Consiglio adotta direttive di negoziato per un accordo di stabilizzazione e di associazione.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>21 giugno — Al vertice UE-Balcani occidentali svoltosi a Salonicco, l'UE ribadisce il proprio sostegno al futuro europeo dei paesi dei Balcani occidentali.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 giugno — Il parlamento montenegrino dichiara l'indipendenza successivamente al referendum del 21 maggio.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 gennaio — Il Consiglio adotta il partenariato europeo per il Montenegro.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>15 ottobre — Firma a Lussemburgo dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.</li> <li>28 dicembre — Firma dell'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° gennaio — Entrata in vigore dell'accordo interinale e degli accordi di facilitazione del visto e di riammissione.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>15 marzo — Il Montenegro presenta domanda di adesione all'UE.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>19 dicembre — Autorizzazione a viaggiare nell'area Schengen senza rilascio del visto.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° maggio — Entrata in vigore dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.</li> <li>9 novembre — La Commissione raccomanda la concessione dello status di paese candidato al Montenegro.</li> <li>17 dicembre — Il Consiglio acconsente a concedere al Montenegro lo status di paese candidato.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>12 ottobre — La Commissione raccomanda l'apertura dei negoziati di adesione.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 dicembre — Il Consiglio avvia il processo di adesione con il Montenegro.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 giugno — Il Consiglio europeo approva la valutazione della Commissione e apre i negoziati di adesione.</li> <li>29 giugno — Iniziano i negoziati di adesione e la Conferenza di adesione adotta il quadro di negoziato.</li> <li>18 dicembre — Apertura e chiusura provvisoria del primo capitolo negoziale (capitolo 25 «Scienza e ricerca»).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>15 aprile — Apertura e chiusura provvisoria del capitolo 26 «Istruzione e cultura».</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>27 giugno — Le riunioni di screening sono terminate.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 dicembre — Apertura dei negoziati per il capitolo 5 «Appalti pubblici», il capitolo 6 «Diritto societario», il capitolo 20 «Politica delle imprese e politica industriale», il capitolo 23 «Sistema giudiziario e diritti fondamentali» e il capitolo 24 «Giustizia, libertà e sicurezza».</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>31 marzo — Apertura del capitolo 7 «Diritto di proprietà intellettuale» e del capitolo 10 «Società dell'informazione e media».</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>7 maggio — Il processo di screening è completato (presentazione dell'ultima relazione di screening al Consiglio).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>24 giugno — Apertura dei negoziati per il capitolo 4 «Libera circolazione dei capitali», il capitolo 31 «Politica estera, di sicurezza e di difesa» e il capitolo 32 «Controllo finanziario».</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 dicembre — Apertura dei negoziati per il capitolo 18 «Statistiche», il capitolo 28 «Tutela dei consumatori e della salute», il capitolo 29 «Unione doganale» e il capitolo 33 «Disposizioni finanziarie e di bilancio».</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>30 marzo — Apertura dei negoziati per il capitolo 16 «Tassazione» e il capitolo 30 «Relazioni esterne».</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 giugno — Apertura dei negoziati per il capitolo 9 «Servizi finanziari» e il capitolo 21 «Reti transeuropee».</li> <li>21 dicembre — Apertura dei negoziati per il capitolo 14 «Politica dei trasporti» e il capitolo 15 «Energia».</li> </ul>

Fonte: Commissione europea.

**Progetti sottoposti ad audit**

N.	Titolo del progetto	N. del contratto	Importo del contratto (euro)
<b>Appalti</b>			
1.	Ulteriore sviluppo e rafforzamento del sistema degli appalti pubblici in Montenegro	205-748	1 080 017
2.	Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione (SIGMA)	253-091	10 000 000
		296-874	2 458 035
		319-423	9 834 337
3.	Formazione nelle procedure per gli appalti pubblici nei Balcani occidentali e in Turchia	248-580	3 962 000
<b>Corruzione</b>			
4.	Sostegno all'attuazione della strategia e del piano d'azione anticorruzione	297-271	643 419
5.	Corruzione nell'amministrazione locale — Tolleranza zero!	306-428	211 454
<b>Controllo interno</b>			
6.	Rafforzamento della gestione e dei sistemi di controllo interno per l'assistenza finanziaria in Montenegro	252-719	2 000 000
7.	Rafforzamento della gestione dei fondi UE e delle procedure amministrative generali	327-819	1 261 500
<b>Audit esterno</b>			
8.	Rafforzamento dell'Istituzione superiore di controllo (ISC) del Montenegro	234-548	837 384
9.	Controllo della qualità dell'audit presso la ISC del Montenegro	338-180	236 138
<b>Iniziativa per il rafforzamento della capacità</b>			
10.	Assistenza tecnica per la riforma dell'autonomia locale	229-836	638 950
11.	Rafforzamento della capacità e sostegno all'autonomia locale per l'attuazione delle sovvenzioni a favore dello sviluppo comunale	282-481	1 065 900
<b>ReSPA</b>			
12.	Gestione della Scuola regionale della pubblica amministrazione e organizzazione delle relative attività	256-128	2 400 000
13.	Gestione della Scuola regionale della pubblica amministrazione e organizzazione delle relative attività	331-241	3 500 000
<b>Trasporti</b>			
14.	Assistenza tecnica nel settore dei trasporti	233-959	1 160 668
15.	Assistenza tecnica per lo sviluppo istituzionale della Direzione ferrovie in Montenegro	289-223	139 684
16.	Ricostruzione di un tratto della strada Crkvicko Polje-Nikovici	256-594	789 807
<b>Ambiente</b>			
17.	Sostegno alla gestione ambientale	258-795	912 465
18.	Redazione di documenti giuridici nel campo dei servizi comunali e della gestione dei rifiuti	290-255	155 055
19.	Miglioramento della gestione dei rifiuti a Danilovgrad	256-597	983 193

Fonte: Commissione europea.

## Sintesi

### VIII

La Commissione sottolinea che il dialogo politico può soltanto incoraggiare le riforme ma che la titolarità del processo della loro attuazione risiede presso le autorità nazionali.

La Commissione sottolinea inoltre che nel processo di riforme è importante dare la precedenza alla qualità rispetto alla velocità.

La Commissione è dell'avviso che l'utilizzo della clausola di equilibrio sia sufficientemente definito nel quadro negoziale.

L'uso degli strumenti per gestire il processo di adesione, compresa la clausola di equilibrio globale, si fonda su un'ampia valutazione delle lacune esistenti e sul grado in cui un paese realizza progressi secondo le aspettative.

## Osservazioni

### Riquadro 2 — Esempi di scarso coordinamento tra progetti IPA

#### Progetti 1, 2 e 3

La Commissione sottolinea che, tenendo conto delle ridotte dimensioni dell'amministrazione montenegrina e del fatto che l'istituzione di un sistema di appalti pubblici in Montenegro è in fase iniziale, alcune sovrapposizioni complementari tra le diverse formazioni erano inevitabili.

#### Progetti 12 e 13

La Commissione rileva che nell'ultima parte del periodo oggetto di audit, la Scuola regionale di pubblica amministrazione (ReSPA) è riuscita a trasformarsi da un organismo di formazione in un hub regionale che contribuisce al dialogo politico mediante studi comparativi e ricerca regionale, revisioni inter pares, corsi estivi, seminari specifici per paese, regimi di mobilità, visite di studio, reti tematiche ecc. In questo ambito il Montenegro ha beneficiato dell'interazione tra rappresentanti governativi in differenti eventi organizzati dalla ReSPA come pure degli studi comparativi realizzati.

Dal 2013 l'organizzazione ha adottato un approccio maggiormente strategico e di alto livello indirizzato a quadri superiori e responsabili politici.

### Riquadro 3 — Esempi di realizzazioni non pienamente sfruttate dai beneficiari

#### Progetto 4

La Commissione fa notare che il 1° gennaio 2016 è stata istituita l'Agenzia anticorruzione (ACA), che utilizza attualmente la piattaforma «Gestore del rischio in materia di integrità» come modello per lo sviluppo di una nuova versione del sistema informatico, in quanto tutti i moduli del sistema informatico dell'ACA, incluso il modulo per i piani di integrità, devono essere sviluppati sulla base di norme unificate.

### Progetto 19

La Commissione fa presente che un certo numero di contenitori sono tenuti in magazzino per un'eventuale sostituzione di quelli in uso, in quanto è sempre necessario detenere scorte di contenitori inutilizzati.

### Riquadro 4 — Esempi di realizzazioni cui le autorità nazionali non hanno dato seguito Il progetto n. 14 ha contribuito felicemente...

La Commissione sottolinea che è altresì importante rilevare che i ritardi di attuazione dell'accordo sullo spazio aereo comune europeo (ECAA) sono dovuti anche al ritardo della ratifica da parte di alcuni Stati membri dell'UE (l'accordo è stato firmato nel 2006 e non è ancora entrato in vigore). Tuttavia, il livello di preparazione del Montenegro in questo ambito è stato valutato in modo molto positivo dalla Commissione. L'ultima visita di valutazione dell'ECAA nell'ottobre 2015 ha concluso che il Montenegro è conforme ai requisiti della fase I dell'accordo ECAA.

### 28

La Commissione fa rilevare che i trasporti e l'ambiente saranno presi in conto a partire dal 2016 dalla nuova metodologia di rendicontazione.

### 37

La Commissione è dell'avviso che l'utilizzo della clausola di equilibrio sia sufficientemente definito nel quadro negoziale.

L'uso della clausola di equilibrio globale, si fonda su un'ampia valutazione delle lacune esistenti e sul grado in cui un paese realizza progressi secondo le aspettative. Nel caso della clausola di equilibrio globale, i problemi specifici rilevati nel 2014 erano stati risolti dopo che la Commissione aveva fatto presente alle autorità montenegrine l'esistenza di tale clausola.

## Conclusioni e raccomandazioni

### Raccomandazione 1 — Coordinare meglio gli interventi finalizzati al rafforzamento della capacità

La Commissione accetta la raccomandazione 1.

### Raccomandazione 2 — Stimolare l'impegno a utilizzare le realizzazioni e a dar seguito ai risultati

La Commissione accetta la raccomandazione 2.

### 45

I progressi registrati anno per anno sono sempre stati indicati nelle relazioni. Il fatto di riunire diverse relazioni successive ha consentito di effettuare confronti su lunghi periodi di tempo. L'introduzione nel 2015 della nuova metodologia di rendicontazione, e la maggiore attenzione tributata alla preparazione oltre che ai progressi rispetto all'anno precedente, permetteranno di operare confronti ancora più agevoli su periodi di tempo più lunghi negli ambiti trattati.

### **Raccomandazione 3 — Approntare strumenti migliori per misurare i progressi verso una migliore capacità amministrativa**

La Commissione accetta la raccomandazione 3.

La Commissione continuerà a estendere la sua nuova metodologia di rendicontazione a ulteriori settori nel 2016. Ciò consentirà di effettuare migliori confronti tra paesi e anche a livello diacronico nei settori interessati. I trasporti e l'ambiente saranno presi in conto a partire dal 2016 dalla nuova metodologia.

La valutazione effettuata nell'ambito della nuova metodologia, pur valutando gli aspetti quantitativi, rimane di natura essenzialmente qualitativa. Ciò è necessario al fine di fornire un quadro realistico di tutti gli elementi pertinenti per valutare la situazione in un'area specifica.

#### **46**

La Commissione sottolinea che il dialogo politico può soltanto incoraggiare le riforme ma che la titolarità del processo della loro attuazione risiede presso le autorità nazionali.

La Commissione sottolinea inoltre che nel processo di riforme è importante dare la precedenza alla qualità rispetto alla velocità.

La Commissione è dell'avviso che l'utilizzo della clausola di equilibrio sia sufficientemente definito nel quadro negoziale.

L'uso degli strumenti per gestire il processo di adesione, compresa la clausola di equilibrio globale, si fonda su un'ampia valutazione delle lacune esistenti e sul grado in cui un paese realizza progressi secondo le aspettative.

### **Raccomandazione 4 — Utilizzare meglio le leve per sostenere l'avanzamento della riforma**

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione 4.

- i) La Commissione concorda con la Corte che l'utilizzo di tutte le leve politiche disponibili è essenziale ai fini del processo di adesione e ritiene che ciò già avvenga. Tuttavia la Commissione è impegnata a garantire la credibilità del processo e attribuisce maggiore importanza alla qualità delle riforme che non alla velocità di realizzazione. In questo contesto è opportuno in particolare sottolineare che la velocità delle riforme è sotto il controllo delle autorità montenegrine.
- ii) La Commissione ritiene di aver agito in modo trasparente nel fare riferimento o nell'utilizzare la clausola di equilibrio.

Il quadro negoziale, che disciplina il processo intergovernativo, fissa in modo molto chiaro (vedi di seguito) le condizioni alle quali può essere applicata la clausola dell'equilibrio. È importante sottolineare che gli Stati membri decidono in merito all'uso della clausola di equilibrio sulla base di una proposta della Commissione. Nel quadro negoziale si fa riferimento inoltre al fatto che la clausola di equilibrio va utilizzata soltanto dopo aver esaurito tutte le altre misure. Ne consegue che la Commissione non può accogliere questa parte della raccomandazione.

Il pertinente testo dell'accordo negoziale recita: «Occorre garantire un equilibrio generale nell'andamento dei negoziati in tutti i capitoli. Considerati il nesso tra i capitoli "Sistema giudiziario e diritti fondamentali" e "Giustizia, libertà e sicurezza" e i valori su cui si fonda l'Unione, nonché la loro importanza per l'attuazione dell'*acquis* generale, qualora si verificano ritardi significativi in questi capitoli in relazione alla globalità dei negoziati, e dopo aver esaurito tutte le altre misure disponibili, la Commissione proporrà, di sua iniziativa o su richiesta di un terzo degli Stati membri, di sospendere le sue raccomandazioni di aprire e/o chiudere altri capitoli di negoziato, e di adattare i relativi lavori preparatori, a seconda dei casi, fino a quando non sarà stato risolto tale squilibrio. Il Consiglio deciderà a maggioranza qualificata su tale proposta e sulle condizioni per revocare le misure adottate. Gli Stati membri agiranno nell'ambito della conferenza intergovernativa conformemente alla decisione del Consiglio, fatto salvo l'obbligo generale di unanimità in seno alla conferenza».

### **Raccomandazione 5 — Usare la gestione decentrata per diffondere le buone pratiche amministrative**

La Commissione accetta la raccomandazione 5.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### Publicazioni gratuite:

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

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

### Publicazioni a pagamento:

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

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	27.1.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	23.5.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	12.7.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	28.7.2016

In questa relazione la Corte verifica se il sostegno fornito dalla Commissione al Montenegro abbia efficacemente contribuito a rafforzare la capacità amministrativa del paese in vista dell'adesione all'UE. La Corte conclude che, nonostante i lenti progressi riscontrati in diversi ambiti fondamentali, l'assistenza preadesione dell'UE ha contribuito a potenziare la capacità amministrativa del paese nel corso del periodo esaminato (2007-2013). Sebbene il sostegno di natura finanziaria e non finanziaria dell'UE rispondesse ad importanti esigenze in termini di rafforzamento della capacità, la Corte ha osservato casi in cui il debole impegno da parte delle autorità nazionali a intraprendere riforme ha comportato il mancato utilizzo di realizzazioni e il mancato raggiungimento degli impatti programmati. La Corte raccomanda alla Commissione alcune modalità di intervento incentrate sul miglioramento dei risultati.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni