

Relazione speciale

L'assistenza preadesione dell'UE alla Turchia: finora sono stati ottenuti solo risultati limitati

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Dennis Wernerus, capo incarico; Nicola Berloco, Cyril Messein e Alexandre Tan, auditor. Fiona Urquhart ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: Dennis Wernerus, Cyril Messein, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Katja Mattfolk.

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - X
Introduzione	1 - 11
Estensione e approccio dell'audit	12 - 17
Osservazioni	18 - 57
La Commissione ha definito gli obiettivi IPA in modo adeguato, ma ha incontrato difficoltà nel sostenere le riforme settoriali e si è valsa in misura limitata della condizionalità	18 - 34
La Commissione ha stabilito gli obiettivi IPA in modo adeguato ma, all'atto pratico, alcune esigenze fondamentali nei settori dello stato di diritto e della governance non sono state affrontate in misura sufficiente	19 - 26
Malgrado alcune debolezze, le valutazioni della Commissione relative all'approccio settoriale hanno fornito informazioni pertinenti al fine di individuare gli ambiti in cui poter attuare tale approccio	27 - 29
La Commissione si è avvalsa in misura limitata della condizionalità IPA per sostenere il processo di riforma nei settori prioritari	30 - 34
Nonostante i ritardi nell'attuazione, i progetti IPA hanno prodotto le realizzazioni previste, ma la loro sostenibilità è a rischio a causa della mancanza di volontà politica	35 - 57
Lo strumento IPA ha prodotto, in generale, le realizzazioni previste, ma vi sono stati frequenti ritardi	37 - 45
La programmazione IPA ha subito ritardi considerevoli	46 - 51
La sostenibilità dei progetti è a rischio a causa della mancanza di volontà politica	52 - 57
Conclusioni e raccomandazioni	58 - 65
Allegato I - Eventi fondamentali per comprendere le relazioni UE-Turchia	
Allegato II - Stato dei negoziati di adesione all'UE della Turchia	
Allegato III - Settori coperti da IPA in Turchia: dotazioni assegnate, percentuali della dotazione finanziaria totale e, per i settori prioritari selezionati, importi dei contratti stipulati	

Allegato IV - Panoramica dei progetti IPA I sottoposti ad audit

Allegato V - Elenco delle interviste di audit svolte in Turchia nel 2017

Allegato VI - Gestione indiretta nell'ambito degli strumenti IPA I e IPA II

Risposte della Commissione

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

CFCU	Unità centrale finanziamenti e appalti
GFP	Gestione delle finanze pubbliche
IPA	Strumento di assistenza preadesione
MEUA	Ministero per gli affari europei
MOR	Monitoraggio orientato ai risultati
NAO	Ordinatore nazionale
NIPAC	Coordinatore nazionale IPA
OSC	Organizzazione della società civile
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

SINTESI

I. L'assistenza finanziaria dell'UE prevista per la Turchia dal 2007 al 2020 tramite lo strumento di assistenza preadesione (IPA) ammonta a oltre 9 miliardi di euro. L'obiettivo della Corte è consistito nel valutare l'impostazione e l'efficacia dell'IPA destinato alla Turchia, il cui scopo è quello di allineare il paese candidato all'*acquis* e di rafforzarne la capacità amministrativa. La Corte ha esaminato i periodi di programmazione IPA I (2007-2013) e IPA II (2014-2020), focalizzando l'attenzione sui settori prioritari dello stato di diritto, della governance e delle risorse umane (ad esempio istruzione, occupazione e politiche sociali), ai quali era stata assegnata una dotazione di 3,8 miliardi di euro. A causa di ritardi nell'attuazione di IPA II, la Corte ha potuto esaminare solo l'attuazione di IPA I, in particolare mediante 15 progetti IPA I che rappresentano un importo di 112 milioni di euro su un totale di 1,5 miliardi di euro erogati per contratti stipulati nel quadro di IPA I per i settori suddetti.

II. La Corte è giunta alla conclusione che gli obiettivi IPA sono stati ben elaborati dalla Commissione, in particolare perché ha individuato in maniera adeguata i requisiti necessari per compiere progressi nel percorso verso l'adesione all'UE e ha espresso valutazioni conclusive dell'approccio settoriale. Nella pratica, tuttavia, i fondi IPA utilizzati non hanno risposto in misura insufficiente ad alcune esigenze fondamentali per quanto attiene ai settori dello stato di diritto e della governance, in cui alcune riforme cruciali sono attese da tempo. Negli ambiti in cui vi era una maggiore volontà politica, come i settori delle dogane, dell'occupazione e della fiscalità, i progetti IPA I hanno contribuito ad allineare la Turchia all'*acquis* e a rafforzarne la capacità amministrativa. Ciononostante, la sostenibilità di questi risultati rischia di essere compromessa a causa delle difficoltà ad utilizzare i fondi IPA disponibili e della regressione in materia di riforme. La Corte, pertanto, ritiene che l'efficacia dello strumento IPA sia stata solo limitata.

III. Per quanto riguarda l'elaborazione dello strumento IPA, la Corte ha constatato che la Commissione ne ha definito gli obiettivi in modo appropriato, poiché questi erano specifici e in linea con il quadro normativo. In termini più concreti, gli obiettivi IPA relativi allo stato di diritto, alla governance e alle risorse umane erano pertinenti e basati sulle esigenze

individuate dalla Turchia per conformarsi all'*acquis* e rafforzare la propria capacità amministrativa.

IV. In realtà, però, i fondi impiegati nell'ambito degli obiettivi IPA I hanno contribuito in misura minima a soddisfare esigenze fondamentali quali l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario, la lotta contro corruzione e criminalità organizzata ad alto livello, la libertà di stampa, la prevenzione dei conflitti d'interesse e il rafforzamento dell'audit esterno e della società civile. Secondo l'analisi effettuata dalla Commissione, i progressi compiuti in questi settori sono, da diversi anni, insoddisfacenti a causa della mancanza di volontà politica da parte delle autorità turche.

V. La Commissione ha deciso di attuare IPA II tramite l'approccio settoriale, in base al quale lo strumento avrebbe fornito sostegno a riforme settoriali piuttosto che a singoli progetti. Prima di porre in atto questo nuovo approccio, la Commissione ha valutato in quale misura i vari settori fossero pronti ad assorbire i finanziamenti di IPA II. Queste valutazioni per settore prevedevano un'analisi pertinente e conclusiva al fine di individuare le aree in cui poter attuare IPA II mediante un approccio settoriale. Non sempre, però, le valutazioni svolte erano esaustive, specie per quanto riguarda tre dei cinque criteri di valutazione utilizzati: il coordinamento dei donatori da parte della Turchia, la sua analisi di bilancio settoriale e il suo quadro di valutazione della performance.

VI. In aggiunta al finanziamento dell'UE, la condizionalità IPA può contribuire a promuovere il processo di riforma. Nonostante i progressi compiuti rimanessero insoddisfacenti, come evidenziano le relazioni sulla Turchia redatte dalla Commissione, la Corte ha rilevato che quest'ultima si era valsa in misura limitata della condizionalità IPA per sostenere le riforme nei settori prioritari in cui i progressi non erano stati sufficienti. Nello specifico, la Commissione si è avvalsa raramente di condizioni quali l'opzione di ricentralizzare la gestione dei progetti IPA o di applicare misure correttive in caso di mancato rispetto delle condizioni dei progetti. Inoltre, nei regolamenti IPA II non veniva esplicitamente indicata la possibilità di sospendere i finanziamenti IPA I in caso di mancata osservanza dei principi della democrazia e dello stato di diritto.

VII. Per quanto concerne l'attuazione dello strumento IPA, in generale i progetti sottoposti ad audit hanno prodotto le realizzazioni previste, il che ha contribuito ad allineare la Turchia all'*acquis* e a rafforzarne la capacità amministrativa, sebbene tali progetti avessero spesso subito dei ritardi. La Corte ha riscontrato che la sostenibilità di questi risultati positivi rischia di essere compromessa, soprattutto a causa della mancanza di volontà politica; la situazione è aggravata dalle destituzioni e sospensioni di funzionari pubblici su ampia scala e dalle restrizioni imposte sulla società civile.

VIII. Sono state rilevate carenze nel monitoraggio della performance dei progetti, come il fatto che alcuni progetti non fossero selezionati nel quadro del monitoraggio orientato ai risultati della Commissione e che talvolta venissero utilizzati indicatori non pertinenti o non attendibili, o non corredati di valori di riferimento pertinenti.

IX. Un ulteriore motivo di preoccupazione è il fatto che, essendo la programmazione e l'attuazione spesso in arretrato, IPA ha subito notevoli ritardi. Ciò ha comportato riduzioni dei finanziamenti e del tempo a disposizione delle autorità turche per eseguire il successivo bilancio IPA II e i relativi progetti e contribuirà ulteriormente a ritardare le gare d'appalto e la stipulazione dei contratti relativi ai progetti. Le cause di questi ritardi erano note: la scarsa capacità amministrativa, presso alcuni ministeri, nel preparare le proposte di progetti, il passaggio a un approccio settoriale e l'eccessivo avvicendamento del personale in seno alla CFCU, che gestisce la maggior parte dei fondi IPA erogati in Turchia.

X. Nella relazione vengono formulate cinque raccomandazioni misurabili per migliorare l'impostazione e l'attuazione dell'assistenza preadesione alla Turchia. Inoltre, i risultati di audit verranno utilizzati nella revisione intermedia di IPA II da parte della Commissione, nonché nell'elaborazione dei futuri programmi di assistenza preadesione a favore dei paesi candidati all'adesione all'UE.

INTRODUZIONE

1. Situata al crocevia tra Europa e Medio Oriente (**figura 1**), la Repubblica di Turchia ha tradizionalmente svolto un ruolo di primo piano nel contesto delle relazioni internazionali e rappresenta un partner fondamentale dell'UE in materia di difesa, politica estera e scambi commerciali. Nell'ambito della crisi dei rifugiati, la Turchia ha assunto ancora più importanza per l'UE e viceversa (si pensi al dialogo sulla liberalizzazione dei visti o allo "Strumento per i rifugiati in Turchia", la cui dotazione ammonta a 3 miliardi di euro).

Figura 1 – Mappa della Turchia che mostra le quattro città in cui si sono svolte le visite di audit



L'indicazione di confini e nomi e l'utilizzo di designazioni in questa cartina non implica che siano stati approvati o accettati ufficialmente dall'Unione europea.

Fonte: Eurostat.

2. In Turchia vivono una delle più grandi popolazioni musulmane del mondo, ampie comunità di curdi e rom e una serie di minoranze religiose (cristiani, ebrei), per un totale di oltre 80 milioni di abitanti.

3. A partire dagli anni '50, la Turchia si è avvicinata all'UE, lentamente ma in modo costante; riconosce la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo e, dal 1999, è paese candidato all'adesione all'UE¹. Salito al potere in seguito alle elezioni generali del 2002, il "Partito per la giustizia e lo sviluppo" o "AKP", di orientamento conservatore², ha governato il paese sotto la guida del primo ministro, e dal 2014 presidente della Repubblica, Recep Tayyip Erdogan.

4. Nel frattempo, il processo dei negoziati di adesione all'UE è stato notoriamente lento e, al 2017, solo 16 dei 35 capitoli previsti erano stati aperti per i negoziati (solo un capitolo è stato chiuso). L'allegato II mostra lo stato del processo di adesione della Turchia per ogni capitolo.

5. L'assistenza preadesione dell'UE, che accompagna questo processo, è attuata mediante lo strumento di assistenza preadesione (IPA), volto a sostenere i paesi candidati nel loro progressivo allineamento alle norme e alle politiche dell'UE in vista dell'adesione all'UE, definite comunemente l'*acquis* (cfr. riquadro 1).

Riquadro 1 — L'adesione all'UE

I principi, le politiche, il diritto, le prassi, gli obblighi e gli obiettivi esistenti dell'UE sono spesso indicati nelle istituzioni dell'Unione europea come *acquis*. Al centro dei negoziati di adesione, l'*acquis* è composto da 35 diversi capitoli sull'adesione che devono essere negoziati tra l'UE e ciascun paese candidato, inclusa la Turchia. Il capitolo 23, ad esempio, riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, mentre il capitolo 32 concerne il controllo finanziario e l'audit. Oltre a quanto illustrato, l'*acquis* comprende anche i "criteri di Copenaghen" che includono la stabilità delle istituzioni garanti della democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e la tutela delle minoranze (cfr. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en).

6. In partenariato con le autorità turche, l'assistenza preadesione consiste nel finanziamento, da parte della Commissione europea, di progetti in un'ampia serie di settori

¹ L'allegato I elenca gli eventi principali nelle relazioni UE-Turchia.

² In turco: "Adalet ve Kalkınma Partisi".

strategici quali lo stato di diritto, la governance, l'agricoltura, le infrastrutture (ad esempio ambiente, trasporti), e lo sviluppo delle risorse umane mediante istruzione, occupazione e politiche sociali. Con la pianificazione di una dotazione finanziaria IPA I (2007-2013) pari a 4,58 miliardi di euro e IPA II (2014-2020) pari a 4,49 miliardi di euro (cfr. allegato III), la Turchia è il principale paese beneficiario degli aiuti dell'UE al di fuori dell'Unione europea. Nel gestire lo strumento IPA, la Commissione è coadiuvata dagli Stati membri dell'UE, in quanto fanno parte del comitato IPA II³.

7. La Commissione assume la responsabilità generale della gestione IPA, ma ha incaricato le autorità turche di gestire la parte principale dello strumento secondo la modalità di "gestione indiretta" del bilancio dell'UE. In base a questa modalità di gestione del bilancio, sotto la propria responsabilità e in conformità al principio della sana gestione finanziaria, la Commissione ha delegato la gestione del bilancio alle autorità turche⁴. Questo approccio decentrato alla gestione IPA è affine alla gestione concorrente, da parte della Commissione e degli Stati membri dell'UE, della maggior parte dei fondi UE, quali il Fondo europeo di sviluppo regionale o il Fondo sociale europeo.

8. In Turchia, questo approccio prevede che le autorità turche provvedano alla pianificazione, all'attuazione, al monitoraggio e all'audit dei fondi IPA sulla base di una serie combinata di norme UE e nazionali. Se il coordinatore nazionale IPA (NIPAC) è responsabile del coordinamento tra le diverse parti interessate turche, è l'unità centrale per i

³ Il comitato IPA II, presieduto dalla Commissione, è stato istituito dall'articolo 13 del regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II). Tale comitato ha rilevato le competenze del "comitato IPA" di IPA I, che era stato istituito dall'articolo 14 del regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA).

⁴ Nell'ambito della gestione indiretta, i compiti legati all'esecuzione del bilancio sono delegati a e svolti da entità incaricate dalla Commissione (ad esempio il beneficiario di IPA II, un'entità nominata da quest'ultimo o organizzazioni internazionali). Cfr. articolo 188 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1) (regolamento finanziario). In precedenza, nel quadro dell'IPA I, la modalità di gestione del bilancio accordata alle autorità turche era denominata "sistema di attuazione decentrata" o SAD. Per una rappresentazione grafica della gestione indiretta, cfr. l'allegato VI.

finanziamenti e gli appalti (CFCU) del Tesoro a gestire l'87,2 % dei fondi IPA I e l'84,2 % dei fondi IPA II⁵, sotto la supervisione di un ordinatore nazionale.

9. La Commissione ha attuato IPA I avvalendosi dell'approccio tradizionale orientato ai progetti, adottando decisioni di finanziamento per i singoli progetti. L'approccio settoriale costituisce la scelta strategica della Commissione per l'attuazione di IPA II. Secondo tale approccio, le decisioni di finanziamento si basano sugli obiettivi delle politiche settoriali nazionali. L'obiettivo è integrare gli sforzi del governo in un determinato settore, potenziando così le sinergie e l'assunzione di responsabilità a livello nazionale riguardo alla politica pubblica e alle decisioni relative all'assegnazione di risorse nell'ambito di un settore. Il finanziamento IPA è quindi mirato al raggiungimento degli obiettivi strategici settoriali nazionali e dei risultati pertinenti per l'adesione⁶. L'approccio settoriale è applicato settore per settore, a seguito di una valutazione effettuata dalla Commissione.

10. Dal 2013, il processo di riforma in Turchia registra una regressione. In particolare dal tentativo di colpo di Stato militare nel luglio 2016, il ricorso della Turchia allo stato di emergenza e a sospensioni, destituzioni e detenzioni su ampia scala ha minato la posizione della Turchia nei confronti dell'UE. Le misure repressive che hanno fatto seguito al colpo di Stato, giustificate dal governo turco come misure antiterrorismo, hanno avuto ripercussioni sull'intero spettro della società turca: sistema giudiziario, polizia, gendarmeria, esercito, pubblica amministrazione, mondo accademico, docenti, avvocati, media e comunità imprenditoriale⁷.

11. La portata complessiva di tali misure ha inciso sulla capacità amministrativa della Turchia, ritardandone e rendendone più difficoltoso l'allineamento con l'*acquis*. Il **riquadro 2** illustra tre esempi di queste misure nei tre settori oggetto del presente audit. Nel novembre

⁵ Percentuali basate sui dati della Commissione (2017).

⁶ “Evaluation of Sector approach under IPA II assistance” (Valutazione dell'approccio settoriale nell'ambito dell'assistenza IPA II), tabella di marcia, direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento, novembre 2016 e “Mapping of Sector Strategies” (Mappatura delle strategie settoriali), relazione finale, 28 febbraio 2014.

⁷ Cfr. relazione annuale della Commissione sulla Turchia, 2016, pag. 9.

2016, in un contesto caratterizzato da un deterioramento delle relazioni politiche tra l'UE e la Turchia, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e gli Stati membri dell'UE a procedere a una sospensione temporanea dei negoziati di adesione in corso con la Turchia⁸.

Riquadro 2 – Esempi di misure segnalate successivamente al colpo di Stato in Turchia

Tribunali e pubblici ministeri

Dal tentativo di colpo di Stato nel luglio 2016, oltre 4 000 giudici e pubblici ministeri sono stati destituiti o sospesi, cifra che rappresenta circa un terzo del numero totale di giudici e pubblici ministeri attivi in Turchia in quel momento. Circa 2 400 sono stati incarcerati, misura che ha colpito tutti i livelli del sistema giudiziario, dai tribunali di primo grado fino alla Corte costituzionale. Queste destituzioni su vasta scala e la successiva, massiccia assunzione di nuovi giudici sono state segnalate come una grave minaccia per l'operato e l'indipendenza del sistema giudiziario⁹.

Pubblica amministrazione: l'istituzione superiore di controllo della Turchia

La Corte dei conti turca, che oltre alle funzioni di audit esterno esercita poteri giudiziari, è un'istituzione pubblica fondamentale nel contesto dei capitoli 23 e 32. Nel dicembre 2016 ha subito una riduzione del 17 % del personale di audit, perdendo 166 dipendenti, tra cui 96 revisori dei conti che sono stati arrestati. Nel corso del primo semestre del 2017, altri 41 revisori dei conti sono stati sospesi e incarcerati¹⁰.

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2016 sulle relazioni UE-Turchia, punto 1.

⁹ Relazione 2016 della Commissione sulla Turchia, pagg. 18 e 19, e *“Turkey says purge of judiciary over after sacking 4 000”* (La Turchia annuncia il completamento dell'epurazione del sistema giudiziario dopo aver imposto 4 000 licenziamenti), 26 maggio 2017 (cfr. <https://www.ft.com>).

¹⁰ Analisi della Corte dei conti europea concernente l'organico della Corte dei conti turca tra dicembre 2015 e dicembre 2016; le relazioni della Corte dei conti turca finalizzate all'assolvimento dell'obbligo di rendiconto sono disponibili nel sito www.sayistay.gov.tr. Riguardo ai comunicati stampa, si veda la notizia (in turco) dell'11 agosto 2016 sul sito <https://www.haberler.com/sayistay-da-feto-operasyonu-8692128-haberi/> e *“Detention warrants issued for 41 Court of Accounts employees over Gülen links”* (Mandati di arresto emessi per 41 dipendenti della Corte dei conti turca per legami con Gülen), 4 aprile 2017 (<https://stockholmcf.org>).

Scuole e università

Ad aprile 2017, secondo le stime erano stati destituiti o sospesi, a livello nazionale, 40 000 insegnanti. Questa misura ha riguardato tutti i livelli di istruzione, dalle scuole e dalle organizzazioni giovanili fino agli istituti di istruzione superiore. Queste destituzioni e sospensioni su ampia scala hanno comportato la chiusura di numerosi istituti, il che avrà un impatto deleterio a lungo termine sull'istruzione, sull'occupazione e sulle politiche sociali in Turchia¹¹.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

12. L'obiettivo della Corte era valutare l'impostazione e l'efficacia dell'attuazione di IPA in Turchia, il cui scopo era allineare il paese candidato all'*acquis* e rafforzarne la capacità amministrativa. L'audit ha inteso rispondere al seguente quesito: "L'assistenza preadesione dell'UE alla Turchia è stata ben impostata ed efficace?" Il quesito è stato articolato in due sottoquesiti principali:

- a) Lo strumento IPA destinato alla Turchia è stato ben impostato dalla Commissione?
- b) Lo strumento IPA è stato efficace nel fornire sostegno ai settori prioritari in Turchia?

13. L'ultima relazione di audit della Corte sull'assistenza preadesione alla Turchia è stata pubblicata nel 2009¹². Da allora, IPA è stato messo in atto in due periodi di programmazione consecutivi e le relazioni UE-Turchia hanno subito una notevole evoluzione. La presente relazione dovrebbe contribuire alla valutazione intermedia di IPA II da parte della Commissione, nonché alla strategia dell'UE concernente le dotazioni per l'assistenza

¹¹ Relazione della Commissione sulla Turchia del 2016, pag. 86, e "Turkey in turmoil and chaos since purge aimed at dissenters" (Disordine e caos in Turchia dopo l'epurazione dei dissidenti), 12 aprile 2017 (cfr. https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?_r=1).

¹² Nella relazione speciale n. 16/2009 "La gestione da parte della Commissione dell'assistenza preadesione alla Turchia", la Corte ha esaminato il regime di "assistenza di preadesione alla Turchia" (predecessore di IPA) e ha sottoposto ad audit un campione di progetti dei programmi nazionali 2002-2004.

preadesione alla Turchia nell’ambito di IPA II (2014-2020) e per il periodo di programmazione successivo.

14. L’esame della Corte è stato incentrato su tre settori prioritari, definiti dal Consiglio e validi per entrambi i periodi di programmazione di IPA I (2007-2013) e IPA II (2014-2020), che rappresentano una dotazione finanziaria totale di 3,8 miliardi di euro¹³:

- a) lo stato di diritto, che comprende i diritti fondamentali, gli affari interni e la giustizia, per un totale di 1,2 miliardi di euro;
- b) la governance, che comprende il sostegno alla società civile, la riforma della pubblica amministrazione e la gestione delle finanze pubbliche (GFP), per un totale di 1,6 miliardi di euro; e
- c) le risorse umane, che comprendono istruzione, occupazione e inclusione sociale, per un totale di 1 miliardo di euro.

15. Nel quadro di IPA I, sono stati stipulati contratti, in questi settori, per 1,5 miliardi di euro di fondi UE. Di questo importo totale, gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di 15 progetti, per un importo complessivo di 112 milioni di euro (7,5 %)¹⁴. I progetti sono stati selezionati in modo tale da coprire in misura equilibrata i diversi ambiti di intervento e le varie regioni geografiche che hanno ricevuto l’assistenza preadesione nei settori dello stato di diritto, della governance e delle risorse umane. Gli auditor della Corte hanno analizzato l’attuazione dei progetti, nonché i tipi di partner attuatori (organizzazioni turche o delle Nazioni Unite).

¹³ L’allegato alla decisione del Consiglio del 18 febbraio 2008 relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l’adesione con la Repubblica di Turchia, elenca le seguenti priorità a breve termine, ravvisando nella “capacità amministrativa” un obiettivo trasversale: democrazia e stato di diritto, diritti umani e tutela delle minoranze, nonché i capitoli 5 – Appalti pubblici, 16 – Fiscalità, 19 – Politica sociale e occupazione, 23 – Sistema giudiziario e diritti fondamentali, 24 – Giustizia, libertà e sicurezza, 29 – Unione doganale e 32 – Controllo finanziario.

¹⁴ L’**allegato III** elenca le dotazioni per IPA I e IPA II. L’**allegato IV** riporta l’elenco completo dei progetti sottoposti ad audit.

16. Una parte importante dell'attività di audit è consistita nel valutare i risultati ottenuti mediante i programmi e i progetti finanziati dall'UE¹⁵. Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori mediante un esame documentale e colloqui con diversi dipartimenti della Commissione, la delegazione dell'UE ad Ankara, le autorità turche, organizzazioni internazionali e organizzazioni della società civile (OSC)¹⁶. L'audit ha incluso una visita di due settimane in Turchia, nel marzo 2017. Non ha compreso il sostegno fornito mediante lo Strumento per i rifugiati in Turchia¹⁷.

17. Qualsiasi riferimento allo strumento di assistenza preadesione nella presente relazione riguarda sia IPA I che IPA II, salvo diversamente indicato. A causa dei diffusi ritardi nella programmazione e nell'attuazione, gli auditor della Corte non hanno potuto valutare i progetti IPA II nei settori selezionati ai fini dell'audit, che rappresentano 2 miliardi di euro in termini di dotazioni IPA II.

OSSERVAZIONI

La Commissione ha definito gli obiettivi IPA in modo adeguato, ma ha incontrato difficoltà nel sostenere le riforme settoriali e si è valsa in misura limitata della condizionalità

18. Nella presente sezione, la Corte ha valutato se in Turchia lo strumento IPA fosse stato impostato dalla Commissione in modo adeguato al fine di sostenere le riforme necessarie a compiere progressi verso l'adesione all'UE. In particolare, ha valutato se la Commissione:

- avesse allineato gli obiettivi strategici per la Turchia agli obiettivi stabiliti dalla normativa IPA e se avesse risposto alle esigenze della Turchia nei settori sottoposti ad audit;

¹⁵ Come definito nel considerando 12 del preambolo e nell'articolo 12 del regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 95).

¹⁶ L'**allegato V** elenca tutti gli enti pubblici consultati in Turchia. Sono stati inoltre organizzati tre incontri di gruppi di riflessione in Turchia con più di dieci OSC diverse.

¹⁷ Nel 2018 la Corte espleterà un controllo di gestione su questo strumento.

- b) avesse applicato in modo adeguato l'approccio settoriale per convogliare i finanziamenti IPA II, sulla base di valutazioni settoriali IPA pertinenti, conclusive ed esaustive; e se
- c) avesse stabilito e applicato condizioni pertinenti al fine di promuovere le riforme necessarie in Turchia.

La Commissione ha stabilito gli obiettivi IPA in modo adeguato ma, all'atto pratico, alcune esigenze fondamentali nei settori dello stato di diritto e della governance non sono state affrontate in misura sufficiente

19. Nei propri documenti strategici la Commissione ha definito obiettivi specifici per il programma IPA, che consistono nel rafforzare la capacità della Turchia di assolvere gli obblighi previsti dall'adesione all'UE e nel sostenere le riforme politiche, nonché lo sviluppo economico, sociale e territoriale¹⁸. Questi obiettivi strategici IPA sono stati ulteriormente specificati nelle convenzioni di finanziamento siglate dalla Commissione con le autorità turche. Tutti questi obiettivi erano in linea con la base giuridica IPA, che stabilisce gli obiettivi giuridici di IPA in merito all'allineamento del paese candidato all'*acquis*, ivi compresi i criteri di Copenaghen, e al rafforzamento delle sua capacità amministrativa¹⁹.

20. Gli obiettivi di IPA per i tre settori prioritari (stato di diritto, governance e risorse umane) erano pertinenti, poiché si basavano sulle esigenze chiaramente identificate dalla Turchia nei propri piani nazionali per l'allineamento con l'*acquis*, nei piani di sviluppo pluriennali e in oltre 40 strategie nazionali elaborate dal 2007 per rafforzare la capacità amministrativa del paese.

¹⁸ Per IPA I, il documento di programmazione pluriennale (2011-2013) e, per IPA II, il documento di strategia indicativo per la Turchia (2014-2020).

¹⁹ Cfr. regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), articoli 1 e 2 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 82); allegato alla decisione 2008/157/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2008, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Repubblica di Turchia (GU L 51 del 26.2.2008, pag. 4); regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), articoli 1 e 2 (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 11).

21. La Corte ha esaminato l'impiego dei fondi IPA I nei tre settori prioritari selezionati e ha constatato che, nella pratica, alcune riforme fondamentali in materia di stato di diritto e governance necessarie per l'adesione della Turchia²⁰ non erano state sufficientemente affrontate, principalmente a causa della mancanza di volontà politica da parte delle autorità turche.

Riguardo allo stato di diritto, alcune esigenze fondamentali non sono state sufficientemente affrontate

22. Il sostegno IPA destinato al settore dello stato di diritto era volto ad avvicinare all'*acquis* un vasto insieme di organismi statali sensibili quali ministeri, agenzie, forze dell'ordine e sistema giudiziario, principalmente fornendo consulenza e formazione in determinati ambiti individuati nei piani nazionali della Turchia per l'allineamento all'*acquis*, nei piani di sviluppo pluriennali e nelle strategie nazionali.

23. Tuttavia, solo il 4,4 % degli importi totali di IPA I relativi a contratti stipulati nel settore dello stato di diritto ha riguardato i seguenti ambiti di intervento, i cui progressi sono stati di conseguenza ritenuti non soddisfacenti nelle relazioni annuali della Commissione sulla Turchia sin dal 2014²¹:

a) l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario²² (7,6 milioni di euro di contratti);

²⁰ Cfr. riquadro 1 e COM(2012) 600 final del 10 ottobre 2012 "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2012-2013", pagg. 2-4.

²¹ Tali relazioni sono disponibili sul sito: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en.

²² L'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario costituiscono parte integrante del capitolo 23 – Sistema giudiziario e diritti fondamentali. A tal riguardo, nella relazione sulla Turchia del 2014 la Commissione ha evidenziato (pag. 63) che la legislazione adottata nel settore giudiziario aveva dato adito a serie preoccupazioni riguardo all'indipendenza e all'imparzialità del potere giudiziario, alla separazione dei poteri e allo stato di diritto, e ha sottolineato che occorreva rafforzare ulteriormente il quadro istituzionale in materia di diritti umani e stabilire una casistica.

- b) la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata²³ (9,5 milioni di euro); e
- c) la libertà di stampa²⁴ (2,7 milioni di euro; cfr. ***riquadro 3***).

Riquadro 3 – Finanziamenti IPA a sostegno della libertà di stampa (2007-2016)

Alla fine del 2016, erano stati attuati in Turchia, tramite contratti stipulati con finanziamenti IPA I per un totale di 2,7 milioni di euro, solo due progetti concernenti la libertà di stampa. Nell’ambito di IPA II, non è stato ancora realizzato alcun progetto nel settore della libertà di stampa. Inoltre, nel quadro di IPA II, la Turchia ha rifiutato l’indicatore composito della Commissione sulla libertà di stampa, definendolo “non ragionevole”. L’indicatore combina gli indicatori relativi alla libertà di stampa utilizzati dalle organizzazioni non governative Freedom House e Reporter senza frontiere al fine di misurare i progressi annuali e la posizione in classifica di un determinato paese. Negli ultimi anni, e soprattutto a seguito del tentativo di colpo di Stato nel luglio 2016, la Commissione ha sistematicamente segnalato gravi attacchi contro la libertà di stampa in Turchia, così come hanno fatto Amnesty International, Freedom House e Reporter senza frontiere.

24. Un ulteriore segno che la Commissione e le autorità turche non hanno rivolto sufficiente attenzione a questi ambiti strategici è l’assenza di indicatori per misurare i

²³ Per quanto concerne la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, legata anch’essa al capitolo 23, nella relazione sulla Turchia del 2014 (pag. 14) la Commissione ha evidenziato la necessità di una maggiore volontà politica e di un più marcato coinvolgimento della società civile per conseguire risultati sul campo al fine di costituire una casistica in materia di indagini, capi d'accusa e condanne.

²⁴ La libertà di stampa è un diritto umano compreso nei criteri di Copenaghen (cfr. ***riquadro 1***). Riguardo alla libertà di espressione, ai media e a Internet, nella sua relazione sulla Turchia del 2015 (pag. 22) la Commissione sottolineava che, dopo diversi anni di progressi, si era riscontrata negli ultimi due anni una grave regressione.

progressi nella prevenzione dei conflitti d'interesse²⁵ e nella lotta contro la corruzione ad alto livello²⁶.

Alcune esigenze fondamentali non sono state sufficientemente prese in considerazione nel settore della governance

25. Nel settore della governance, la Commissione ha cercato di soddisfare esigenze molto specifiche concernenti la riforma della pubblica amministrazione e alcune componenti del ciclo di bilancio, quali la riscossione delle imposte, l'audit interno e le statistiche, principalmente fornendo consulenza e formazione.

26. Tuttavia, nonostante l'importanza dell'audit esterno e delle organizzazioni della società civile nel processo di adesione e del loro ruolo nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, l'IPA non si è occupato del rafforzamento dell'audit esterno e si è dedicato in misura insufficiente alla capacità della Turchia di cooperare con la società civile²⁷. Nonostante la portata delle esigenze della Turchia a livello di OSC, di cui la Commissione era consapevole, l'importo stanziato è rimasto modesto a causa della scarsa capacità di assorbimento delle autorità turche (cfr. *riquadro 4*).

²⁵ Cfr. la relazione sulla Turchia del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), dell'ottobre 2015, riguardante i principi etici, i codici di condotta e i conflitti d'interesse dei giudici (cfr. paragrafi 125, 160-163).

²⁶ Cfr. relazione del 2016 di Transparency International sui Balcani occidentali e la Turchia in cui si afferma che quest'ultima possiede una casistica molto limitata per quanto concerne la repressione della corruzione, in particolare tra i funzionari pubblici ad alto livello.

²⁷ L'audit esterno costituisce parte integrante del capitolo 32 – Controllo finanziario. Per quanto concerne le OSC, “una società civile attiva dimostra un pluralismo efficace che implica il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, lo stato di diritto e la possibilità di cambiamento politico e sociale. Le attività della società civile possono incentivare e ampliare lo spazio per il dialogo e la collaborazione su questioni di interesse pubblico, ivi incluso il processo di adesione all'UE. (...) La Turchia necessita in particolare di approcci più inclusivi in merito alla formulazione di politiche e all'adozione di decisioni di interesse pubblico” (*traduzione della Corte*). (Documento di strategia indicativo per la Turchia (2014-2020), pagg. 11 e 12.

Riquadro 4 – Finanziamenti IPA a sostegno della società civile turca (2007-2016)

Non vi è stata nessuna strategia nazionale che si occupasse delle esigenze della società civile in Turchia, dove la libertà di associazione e di espressione delle OSC, nonché la loro capacità, sono state gravemente limitate da eccessive restrizioni burocratiche che pregiudicano anche la raccolta di fondi²⁸. Alcune OSC hanno asserito di non essere più in grado di influenzare le decisioni, affermando che i funzionari turchi avevano paura di trattare con loro e che i fondi nazionali erano riservati a organizzazioni che sostenevano il governo.

Tra il 2015 e il 2016 il numero di membri delle associazioni turche per la difesa dei diritti, compresi i diritti fondamentali, è sceso da 200 096 a 50 598 (-75 %)²⁹. In tale scenario, IPA I ha finanziato progetti per le OSC per un totale di 36 milioni di euro (5,5 % degli importi totali IPA I dei contratti stipulati nel settore della governance); solo pochi di questi progetti riguardavano la lotta contro la corruzione e la protezione delle vittime della criminalità organizzata.

Malgrado alcune debolezze, le valutazioni della Commissione relative all’approccio settoriale hanno fornito informazioni pertinenti al fine di individuare gli ambiti in cui poter attuare tale approccio

27. Sebbene la base giuridica di IPA II non definisca esplicitamente l’approccio settoriale (cfr. **paragrafo 9**) e anche se tale approccio non è giuridicamente vincolante per il

²⁸ “*Thematic Evaluation of EU’s Support to civil society in the Western Balkans and Turkey*” (Valutazione tematica del sostegno dell’UE alla società civile nei Balcani occidentali e in Turchia), IBF Consulting, aprile 2012; “*Civil Society Needs Assessment Report*” (Relazione sulla valutazione delle esigenze della società civile), TACSO, febbraio 2014; relazioni della Commissione sulla Turchia del 2015 e del 2016 (punto 2.4); contributo della fondazione TÜSEV allo “*State of Civil Society Report*” (Relazione sullo stato della società civile) di Civicus del 2015, pagg. 96-98.

²⁹ Analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati resi disponibili dal ministero degli Interni turco, 24 marzo 2017.

beneficiario³⁰, la Commissione lo ha incluso nella propria strategia di allargamento³¹. La misura in cui il paese è pronto ad adottare un approccio settoriale è determinata tramite valutazioni settoriali effettuate dalla Commissione in partenariato con le autorità turche. Secondo la Commissione, l'approccio settoriale costituisce un processo continuo che deve essere svolto nel corso dell'intero ciclo di programmazione³². La valutazione si basa su cinque criteri principali:

- a) l'esistenza di strategie settoriali nazionali ben definite;
- b) l'esistenza di un assetto, di una leadership e di capacità istituzionali che consentano di attuare la strategia settoriale;
- c) il coordinamento dei donatori, anche a livello settoriale³³;
- d) l'attuazione delle politiche basata sull'analisi del bilancio settoriale e su dotazioni settoriali realistiche; e
- e) l'esistenza di appositi quadri di valutazione per monitorare la performance.

28. Rriguardo ai settori sottoposti ad audit, le valutazioni settoriali hanno consentito alla Commissione di concludere nel 2016 che solo il settore delle risorse umane e, nell'ambito del settore dello stato di diritto, i sottosettori della giustizia e degli affari interni, erano

³⁰ Articolo 4 del regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione; regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione recante le modalità di applicazione del regolamento (UE) 231/2014; accordo quadro dell'11 febbraio 2015, riguardante IPA II, tra la Repubblica di Turchia e la Commissione europea.

³¹ COM (2013) 700 final, del 16 ottobre 2013 “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014”, pagg. 3, 7 e 16.

³² “*Mapping of Sector Strategies*” (Mappatura delle strategie settoriali), relazione finale, 28 febbraio 2014, pag. 3.

³³ In base alla “Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti” (2005), sottoscritta dalla Turchia, il paese beneficiario dovrebbe definire obiettivi realistici in un numero ridotto di settori ed evitare una sovrapposizione degli aiuti dei donatori. Questi principi si applicano anche all'IPA.

pronti ad assorbire i finanziamenti IPA II tramite un approccio settoriale³⁴. Sebbene le valutazioni settoriali abbiano fornito un'analisi pertinente e coerente basata su cinque criteri principali, dall'esame della Corte sono emerse le seguenti debolezze:

- a) nel settore dello stato di diritto, la valutazione della Commissione sugli affari interni non ha consentito di stabilire se la Turchia fosse effettivamente pronta ad adottare l'approccio settoriale; e
- b) le valutazioni settoriali della Commissione non hanno esaminato in maniera sufficientemente approfondita l'impatto di alcune debolezze significative della pubblica amministrazione turca (cfr. *riquadro 5*) in relazione a tre dei cinque criteri di valutazione principali (cfr. *paragrafo 27*).

Riquadro 5 – Debolezze nella pubblica amministrazione turca (2014-2017) che non sono state sufficientemente trattate nelle valutazioni settoriale della Commissione

Criterio di valutazione 3: coordinamento dei donatori

Le valutazioni della Commissione non hanno preso in esame le difficoltà affrontate dal ministero degli affari europei, responsabile del coordinamento dei donatori nel contesto dell'assistenza preadesione. Il ruolo di tale ministero prevede chiaramente la fornitura di un sostegno finalizzato ad allineare la Turchia alle norme dell'UE in materia di appalti³⁵, ma anche il cofinanziamento delle fasi preparatorie dei progetti infrastrutturali finanziati dalla Banca europea per gli investimenti³⁶. Malgrado la pertinenza e l'importanza di IPA, il sottosegretariato di Stato al Tesoro, cui spetta il coordinamento globale dei donatori in Turchia, non ha invitato il ministero per gli Affari europei a partecipare alle riunioni con la BEI.

³⁴ DPS (documento di programmazione strategica) Società civile, pag. 20. DPS Sistema giudiziario e diritti fondamentali, pag. 14. DPS Diritti fondamentali, pag. 11. DPS Affari interni, pag. 23. Programma operativo settoriale (POS), pag. 30.

³⁵ Riguardo al capitolo 5, secondo la relazione annuale della Commissione del 2016 sulla Turchia (pagg. 20, 21, e 43-45), sussistono gravi lacune nell'allineamento del paese alle norme dell'UE sugli appalti pubblici (ad esempio per quanto riguarda la trasparenza nelle procedure delle gare d'appalto e numerose eccezioni giuridiche all'*acquis*).

³⁶ La Banca europea per gli investimenti è uno dei maggiori fornitori di prestiti dell'UE alla Turchia; tali prestiti ammontano a più di tre volte l'importo dei finanziamenti IPA destinati alla Turchia (cfr. <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do>).

Inoltre, al momento della visita di audit della Corte, il ministero suddetto non aveva accesso a una banca dati centrale dei donatori e pertanto non era in grado di adempiere al proprio compito di coordinamento dei donatori a livello settoriale.

Criterio di valutazione 4: analisi del bilancio settoriale

L'attuazione delle politiche in Turchia si basa su piani di spesa intermedi elaborati dal ministero delle Finanze (per le spese operative) e dal ministero dello Sviluppo (per le spese di investimento). Tuttavia, le valutazioni della Commissione non menzionavano il fatto che nessuno dei due ministeri aveva stilato i piani di spesa in modo sufficientemente dettagliato da poter valutare se il volume e la natura delle spese consentissero alla Turchia di realizzare gli obiettivi delle politiche settoriali³⁷. Di conseguenza, la Commissione e gli altri soggetti interessati non potevano avere una visione chiara delle dotazioni di bilancio della Turchia da un punto di vista settoriale. Inoltre, sebbene la Turchia avesse stimato i costi dei propri bisogni in termini di capacità amministrativa nel corso di IPA I³⁸, non aveva fatto altrettanto all'inizio di IPA II nel 2014. Senza una stima dei bisogni in termini di costi e senza piani di spesa settoriali dettagliati, è difficile garantire che i vari settori coperti da IPA ricevano una quota adeguata dei limitati fondi disponibili.

Criterio di valutazione 5: quadro di valutazione della performance

Il coordinatore nazionale IPA svolge un ruolo centrale nella sana gestione finanziaria di IPA. Tuttavia, le valutazioni della Commissione non riflettevano le gravi debolezze del coordinatore nazionale IPA in relazione al monitoraggio della performance. Nel 2015 gli auditor della Commissione avevano già osservato che il coordinatore nazionale IPA non disponeva di meccanismi o procedure che consentissero di utilizzare i risultati del monitoraggio e che considerava tale processo una semplice formalità. Inoltre, la Corte ha rilevato che il monitoraggio dei progetti IPA si basava completamente sulle visite di monitoraggio svolte dalla delegazione dell'UE e sul quadro di monitoraggio della Commissione orientato ai risultati (MOR). Se le visite di monitoraggio svolte dall'autorità di audit IPA della Turchia e dall'ufficio dell'ordinatore nazionale erano incentrate sulla legittimità e sulla regolarità delle spese, il quadro MOR, che esiste solo grazie al finanziamento e alle competenze dell'UE, riesce soltanto a monitorare, ogni anno, una frazione di progetti IPA. Inoltre, il coordinatore

³⁷ Cfr. legge sulla gestione e sul controllo delle finanze pubbliche (Public Finance Control Management, PFMC) n. 5018 dell'agosto 2012 (traduzione ufficiale in inglese), pagg. 6 e 11. Programmi di investimento annuali in turco (“Yili Yatirim Programi”) per gli anni 2009-2017.

³⁸ Cfr., per IPA I, il piano nazionale per l'adozione dell'acquis (2008); per IPA II, il 10° piano di sviluppo nazionale (2014-2018), i piani d'azione nazionale consecutivi per l'adesione all'UE (2014-2019) e il programma di riforma economica preadesione (2017).

nazionale IPA (NIPAC) non ha ancora la capacità di completare il quadro MOR nel valutare la performance dei progetti.

29. Inoltre, la Corte ha riscontrato che le valutazioni settoriali della Commissione non potevano ancora tenere conto dell'impatto esercitato sulla capacità amministrativa della Turchia dalle destituzioni e dalle sospensioni su ampia scala che hanno fatto seguito al tentativo di golpe del luglio 2016 (cfr. *riquadro 2*).

La Commissione si è avvalsa in misura limitata della condizionalità IPA per sostenere il processo di riforma nei settori prioritari

30. Oltre ai finanziamenti e al dialogo strategico e politico, un altro mezzo di cui dispone la Commissione per sostenere le riforme nei settori prioritari in Turchia è costituito dalla condizionalità, ossia la definizione e l'applicazione di condizioni cui sono soggette la stipulazione dei contratti o l'erogazione dell'assistenza. Nel caso di IPA, le successive strategie di allargamento della Commissione facevano ripetutamente riferimento a una "rigorosa condizionalità" senza però darne una definizione precisa³⁹. Nell'ambito di IPA, la condizionalità può essere utilizzata a livello politico, in particolare tramite criteri di apertura e chiusura concernenti i negoziati di adesione, nonché a livello di progetto.

31. La Corte ha esaminato il quadro giuridico IPA per individuare i diversi tipi di condizionalità disponibili. Ha analizzato in che misura la Commissione vi abbia fatto effettivamente ricorso in Turchia al fine di sostenere il processo di riforma nei settori prioritari dello stato di diritto, della governance e delle risorse umane.

32. A livello politico, il legislatore dell'UE, in qualità di autorità di bilancio, ha la facoltà di ridurre l'assistenza futura. Nel quadro di IPA I, inoltre, il Consiglio aveva la possibilità, senza dover sospendere i negoziati di adesione, di sospendere l'assistenza preadesione in caso di

³⁹ Secondo la strategia di allargamento della Commissione per il periodo 2011-2012, "il processo di adesione deve il suo successo alle tre parole d'ordine: impegno, condizionalità e credibilità" (pag. 2) e la condizionalità sarebbe stata rigorosa, rigida e impegnativa (pagg. 18 e 23). La sua strategia di allargamento per il periodo 2012-2013 faceva riferimento a condizioni rigorose (pagg. 2, 3, 16 e 22), come pure la strategia del 2014 (pagg. 2 e 19) e quella del 2015 (pag. 12).

mancato rispetto dei principi di democrazia e dello stato di diritto⁴⁰. Recentemente il Parlamento europeo ha chiesto la sospensione di tutti i fondi preadesione in caso di interruzione dei negoziati di adesione⁴¹. La Corte ha però constatato che, nell'ambito di IPA II, il legislatore dell'UE non aveva esplicitamente previsto questa possibilità⁴².

33. In base alla normativa IPA, la Commissione può ricorrere a due tipi principali di condizionalità per incentivare le riforme:

- a) alla fine del 2017 e del 2020 (per IPA II), potrebbe decidere di non attribuire al paese beneficiario di IPA la ricompensa per la performance relativamente ai progressi compiuti verso l'allineamento alla normativa dell'UE, all'attuazione efficiente di IPA e al conseguimento di buoni risultati⁴³; e
- b) potrebbe "ricentralizzare" la gestione dei progetti IPA, affidata in precedenza alle autorità nazionali, assumendone di fatto la responsabilità.

Al momento dell'audit, nonostante il persistere di progressi insoddisfacenti evidenziato nelle relazioni sulla Turchia (cfr. **paragrafo 23**), la Commissione non aveva ancora intrapreso alcuna azione riguardo alla ricompensa per la performance. In seguito, ha però deciso di

⁴⁰ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1085/2006, articolo 21 sulla sospensione dell'assistenza: "Qualora un paese beneficiario non rispetti i principi [democratici e dello stato di diritto, i diritti umani e delle minoranze, nonché le libertà fondamentali] o gli impegni contenuti nel rispettivo partenariato con l'UE o qualora i progressi fatti in termini di conformità ai criteri di adesione siano insufficienti, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può adottare le misure del caso in merito a qualsiasi tipo di assistenza concessa a norma del presente regolamento".

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo, del 6 luglio 2017, sulla relazione 2016 della Commissione sulla Turchia (punto 25).

⁴² Cfr. Dichiarazione del Parlamento europeo alla pag. 25 del regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 11).

⁴³ L'articolo 14 del regolamento (UE) n. 231/2014 del Parlamento europeo si riferisce a "particolari progressi realizzati verso il soddisfacimento dei criteri di adesione; e/o l'efficace attuazione dell'assistenza preadesione con il conseguimento di risultati particolarmente positivi".

rilevare la gestione di 18 milioni di euro per progetti concernenti le OSC, che inizialmente aveva affidato alle autorità turche⁴⁴.

34. A livello di progetto, la Commissione può stabilire delle condizioni prima della stipulazione dei contratti o dell'erogazione dei pagamenti e, se tali condizioni non sono soddisfatte, può adottare misure correttive, quali la cancellazione del progetto o la riduzione della sua portata e del relativo finanziamento. La Commissione ha effettivamente stabilito delle condizioni per quattro dei 15 progetti sottoposti ad audit; questi quattro progetti riguardavano tutti lo stato di diritto. La Commissione non ha stabilito condizioni⁴⁵ per un progetto in tale settore⁴⁶, né per nessuno dei cinque progetti nell'ambito della governance e dei cinque progetti nel settore delle risorse umane. La Corte ha riscontrato tre casi in cui la decisione della Commissione non prevedeva condizioni ai fini dell'aggiudicazione dei contratti, con ripercussioni negative sui risultati dei progetti (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6 – Progetti per i quali l’assenza di condizioni ha inciso negativamente sui risultati

Miglioramento dell’efficienza dell’ordinamento giuridico penale turco (progetto n. 4)

Questo progetto, elaborato nel 2009 per migliorare l’efficienza dell’ordinamento giuridico penale turco, mirava a offrire formazione a giudici, pubblici ministeri, cancellieri, avvocati e funzionari del ministero della Giustizia. Il progetto è stato realizzato tra marzo 2012 e dicembre 2014 e, nello specifico, comprendeva la messa a punto di un programma di formazione, nonché la formazione di oltre 300 persone in materia di diritto penale e cooperazione giudiziaria internazionale. Il progetto era altresì volto a creare un ampio pool di formatori per l’Accademia di giustizia. Le condizioni del progetto non contemplavano un periodo minimo durante il quale i destinatari della formazione sarebbero dovuti rimanere in servizio per applicare le conoscenze apprese o per formare i propri omologhi. Si tratta di una lacuna incresciosa, dal momento che l’alto avvicendamento del personale

⁴⁴ *Commission implementing decision of 30 November 2017 amending Commission implementing decision C(2016) 4889 final of 20 July 2016 adopting a Civil Society Facility and Media Programme for the years 2016-2017 under IPA II* (Decisione di esecuzione della Commissione, del 30 novembre 2017, che modifica la decisione di esecuzione della Commissione C(2016) 4889 final del 20 luglio 2016 recante adozione di uno strumento per la società civile e del programma MEDIA per gli anni 2016-2017 nell’ambito di IPA II).

⁴⁵ Cfr. **allegato IV**, progetto n. 4 e progetti dal n. 7 al n. 15.

⁴⁶ Progetto n. 4, con il ministero della Giustizia.

nell'ordinamento giudiziario turco costituisce un problema strutturale, ulteriormente aggravato dalle misure adottate a seguito del colpo di Stato⁴⁷.

Inoltre, la Commissione e le autorità turche non sono state in grado di fornire alla Corte informazioni sul mantenimento in servizio dei giuristi formati. Pertanto, non è noto se i destinatari della formazione siano tuttora in servizio effettivo e se siano in grado di formare i propri omologhi.

Rafforzare la società civile turca e il dialogo della stessa con il settore pubblico (progetto n. 8)

L'obiettivo del progetto era incentivare la partecipazione attiva delle OSC nella promozione del pluralismo e dei valori dell'integrazione europea, nonché la collaborazione con il settore pubblico turco. Ciò ha compreso l'adozione di un codice di condotta che la pubblica amministrazione avrebbe dovuto applicare nel dialogo con la società civile. Questo progetto in collaborazione con il ministero degli affari europei ha subito quattro modifiche contrattuali ed è stato prorogato di 18 mesi. In ultima analisi, esso ha fornito un contributo esiguo alla collaborazione tra settore pubblico e OSC, poiché la Commissione non ha richiesto alle autorità turche di adottare una strategia nazionale per le OSC né il codice di condotta, né di revocare alcune delle restrizioni burocratiche a danno delle OSC. Tali restrizioni sono di competenza dell'ufficio del primo ministro (ad esempio, consultazioni con le OSC nel contesto del buon governo, controllo delle fondazioni) e del ministero dell'Interno (ad esempio, leggi antiterrorismo, controllo delle associazioni, applicazione della legge), pertanto le condizioni stabilite per il progetto avrebbero dovuto riguardare anche questi ministeri. Inoltre, tenuto conto della situazione difficile in cui operano le OSC (cfr. *riquadro 4*), i finanziamenti IPA destinati a queste ultime continueranno probabilmente a dipendere fortemente dai donatori.

Promuovere l'occupazione regolare (progetto n. 13)

Nell'ambito della lotta della Turchia contro la propria economia sommersa ampiamente diffusa, l'obiettivo del progetto era promuovere l'occupazione regolare rafforzando la capacità di

⁴⁷ Sulla base dell'analisi della Corte dei conti europea riguardante i dati forniti dal ministero della Giustizia, il numero di giudici e pubblici ministeri trasferiti, pari a 2 072 nel 2013, è costantemente aumentato fino a 2 517 nel 2014 e, prima del golpe del luglio 2016, ha raggiunto la cifra di 3 746. Sebbene il ministero della Giustizia abbia affermato che questa rotazione obbligatoria dei giudici e dei pubblici ministeri fosse dovuta alle caratteristiche geografiche del paese e alla necessità di garantire servizi giudiziari nelle aree remote, il modo in cui è stata applicata non è basato su criteri oggettivi. Cfr. Associazione internazionale dei giudici, risoluzione sulla situazione del sistema giudiziario in Turchia, dell'8 ottobre 2015; Commissione di Venezia, parere intermedio sulla proposta di legge concernente i giudici e i pubblici ministeri in Turchia (CDL-AD(2011)004), 29 marzo 2011, paragrafi 47-49 "Turkey: the Judicial System in Peril" (Turchia: il sistema giudiziario in pericolo), Commissione internazionale di giuristi, 2016, pag. 17.

orientamento e verifica dell'Istituzione di previdenza sociale in Turchia in un contesto in cui i salari sono spesso pagati in contanti. Il fatto che l'Istituzione di previdenza sociale effettui controlli solo in caso di denuncia, anziché basarsi su una valutazione del rischio, ne ha limitato la capacità di combattere efficacemente il lavoro non dichiarato⁴⁸. Ciononostante, il passaggio da un modello di controllo basato sulle denunce a un modello basato sull'analisi dei rischi non costituiva una condizione.

Nonostante i ritardi nell'attuazione, i progetti IPA hanno prodotto le realizzazioni previste, ma la loro sostenibilità è a rischio a causa della mancanza di volontà politica

35. A partire dal 2007, IPA è stato l'unico strumento di finanziamento dell'UE istituito per assistere la Turchia nel processo di allineamento all'*acquis* e per rafforzarne la capacità amministrativa. La Corte ha valutato l'efficacia dell'attuazione di IPA nei settori prioritari dello stato di diritto, della governance e delle risorse umane e ha appurato se la Commissione e le autorità turche avessero:

- a) prodotto le realizzazioni dei progetti previste e monitorato i risultati;
- b) prodotto tali realizzazioni senza ritardi o se avessero mitigato i ritardi e
- c) ottenuto risultati sostenibili.

36. La Corte ha valutato 15 progetti IPA I, tutti soggetti a gestione indiretta, i cui beneficiari finali erano organizzazioni pubbliche turche⁴⁹. Del campione sottoposto ad audit,

⁴⁸ Cfr. "Technical assistance for promoting registered employment through better guidance and inspection" (Assistenza tecnica per la promozione dell'occupazione regolare tramite orientamenti migliori e una migliore verifica), relazione iniziale per il ministero del Lavoro e della previdenza sociale, febbraio 2015, in particolare pag. 6.

⁴⁹ La CFCU turca ha sottoscritto tutti gli impegni contrattuali per 14 progetti, ad eccezione del progetto n. 3. Per il suo carattere politicamente sensibile, questo progetto concernente il controllo civile delle forze di sicurezza interne è stato sottoscritto dalla delegazione dell'UE ad Ankara, ma non dalla CFCU.

14 progetti avevano raggiunto uno stato di attuazione che consentiva di valutarne i risultati⁵⁰.

Lo strumento IPA ha prodotto, in generale, le realizzazioni previste, ma vi sono stati frequenti ritardi

37. Gli auditor della Corte hanno analizzato gli indicatori di monitoraggio, le relazioni dei contraenti, le relazioni delle visite di monitoraggio svolte dalla delegazione UE ad Ankara e dalle autorità turche, i verbali dei comitati direttivi o di altri organismi equivalenti incaricati della gestione di progetti, le relazioni MOR⁵¹, e hanno effettuato visite in loco⁵² e interpellato la Commissione e i beneficiari dei progetti⁵³.

38. Nel complesso, gli auditor della Corte hanno riscontrato che, in 13 di questi 14 progetti IPA I, la Commissione e le autorità turche avevano prodotto le realizzazioni dei progetti previste nei contratti. Pertanto, tali progetti hanno rafforzato la capacità amministrativa del paese nei settori pertinenti. Tuttavia, otto dei 14 progetti in corso avevano subito ritardi (cfr. allegato IV).

39. Benché la Commissione e le autorità turche avessero monitorato le realizzazioni dei progetti, l'analisi della documentazione di monitoraggio disponibile effettuata dagli auditor della Corte ha evidenziato le seguenti carenze nel monitoraggio della performance:

⁵⁰ Il completamento del progetto n. 7 è previsto entro febbraio 2018.

⁵¹ Dei 15 progetti controllati, sei erano stati sottoposti al MOR. Il monitoraggio orientato ai risultati (MOR) è un'analisi indipendente degli interventi esterni finanziati dall'UE tramite valutazioni sul campo. La metodologia incentrata su cinque criteri di valutazione (pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità) consente di assegnare un punteggio che va da A ("ottimo") a D ("gravi carenze"), garantendo la comparabilità dei dati raccolti in merito ai progetti in corso. Cfr. <https://europa.eu/capacity4dev/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom>

⁵² Per tutti i progetti applicabili, ad eccezione del progetto n. 1 (per motivi di sicurezza). A causa di restrizioni temporali, per i progetti n. 11 e 15 le visite sono state limitate a pochi siti.

⁵³ Cfr. allegato V.

- a) il quadro MOR, quale applicato per la Turchia, non comprendeva né i contratti di forniture né i contratti nel settore delle risorse umane⁵⁴;
- b) per sei dei 15 progetti IPA I controllati, gli indicatori di risultato erano talvolta vaghi e non affidabili. Inoltre, spesso non vi erano valori di base inerenti a questi indicatori, per cui non è stato possibile misurare i risultati rispetto alla situazione iniziale⁵⁵. Il **riquadro 7** mostra un esempio di un tale progetto.

Riquadro 7 – Promozione dell’inclusione sociale nelle aree ad alta densità di popolazione rom (progetto n. 15): un esempio di monitoraggio insufficiente della performance

Nel 2016 e nel 2017, il ministero turco della Famiglia e delle politiche sociali ha realizzato questo progetto da 8,4 milioni di euro a livello nazionale. Esso consisteva nella fornitura di assistenza tecnica, nell’istituzione di unità di coordinamento sociale e nella messa a disposizione di uffici e attrezzature informatiche, strumenti musicali, attrezzatura sportiva, articoli di cancelleria, giocattoli per bambini e container (cfr. **foto 1**).

La partecipazione dei rom dovrebbe essere registrata tramite 21 indicatori. Tuttavia, in mancanza di statistiche affidabili sui cittadini turchi di origine rom, nessuno degli indicatori risulta essere specifico per questo segmento di popolazione. Anche se alcuni di questi indicatori sono pertinenti, come la “diminuzione del 30 % del tasso di assenze nelle scuole primarie pilota” oppure l’“aumento del 10 % del tasso di frequenza a livello prescolare nei distretti destinatari”, altri indicatori sono vaghi, come “modello di coordinamento del servizio sociale da sviluppare”, “guida all’inclusione sociale modulare elaborata e attivamente utilizzata” e “1 200 membri del personale delle ONG operativi nelle province destinatarie hanno appreso, mediante formazione e seminari, come fornire servizi migliori al gruppo destinatario”. Inoltre, all’inizio del progetto, solo quattro indicatori di performance dovevano essere corredati di valori di base pianificati e nessuno di questi valori era disponibile.

⁵⁴ Questa debolezza riguarda sette dei 15 progetti sottoposti ad audit.

⁵⁵ Ciò è stato riscontrato per i progetti nn. 2 e 3 riguardanti lo stato di diritto, per i progetti nn. 6, 7 e 8 relativi alla governance e per il progetto n. 15 concernente le risorse umane.

Foto 1 – La scuola Cevatpaşa a Bayrampaşa (Istanbul) ha potenziato l'offerta di istruzione per i bambini rom collocando un container nel cortile di ricreazione (progetto n. 15)



Fonte: Corte dei conti europea.

Progetti IPA per le risorse umane

40. Al fine di allineare la Turchia al capitolo 19 – Politica sociale e occupazione, IPA ha fornito supporto a progetti in materia di istruzione, occupazione e inclusione sociale. Tali progetti eranovolti allo sviluppo delle capacità, come ad esempio per l'istituto di previdenza sociale nella lotta contro il lavoro non dichiarato (progetto n. 13, *riquadro 6*), o a soddisfare le esigenze di gruppi destinatari specifici nell'ambito della popolazione turca (progetti nn. 11, 12, 14 e 15). Nel caso di questi ultimi progetti, ai seguenti gruppi destinatari è stata data la possibilità di utilizzare materiale didattico (ad esempio materiale pedagogico, attrezzature informatiche) e di ricevere consulenza e formazione:

- a) donne dipendenti dal lavoro non dichiarato nella regione di Trabzon, produttrici di nocciole (progetto n. 11);
- b) giovani imprenditori e piccole imprese nella regione della capitale Ankara (progetti nn. 12 e 14); e
- c) bambini rom in tutto il paese (progetto n. 15, cfr. *riquadro 7*).

41. I cinque progetti sottoposti ad audit sono stati pienamente realizzati, sebbene tre abbiano subito ritardi di oltre due mesi (progetti nn. 11, 13 e 15)⁵⁶. Anche se tali ritardi non hanno avuto alcun impatto sui risultati dei progetti, denotano la debole capacità amministrativa del ministero turco del Lavoro e della previdenza sociale nell'attuare per tempo i progetti IPA (cfr. **paragrafo 46**).

Progetti IPA per la buona governance

42. In questo settore, IPA ha finanziato un numero limitato di progetti su misura, per i quali le autorità turche erano disposte a impiegare i fondi IPA al fine di allineare il paese all'*acquis*⁵⁷ e di rafforzarne la capacità amministrativa. I progetti sottoposti ad audit erano volti a rafforzare la cooperazione tra settore pubblico e società civile (progetto n. 8, **riquadro 6**) o a promuovere lo sviluppo di capacità in istituzioni pubbliche quali:

- a) l'ordinatore nazionale, per la supervisione della gestione di IPA in Turchia (progetto n. 6);
- b) l'Amministrazione delle entrate, per la lotta contro l'evasione fiscale dovuta ai salari non dichiarati (progetto n. 7, non ancora attuato al momento dell'audit);
- c) il ministero dell'Interno, per il rafforzamento della pianificazione locale (progetto n. 9);
e
- d) l'Amministrazione doganale turca (progetto n. 10, cfr. **riquadro 8**).

43. I progetti nn. 6, 9 e 10 attuati nel settore della governance sono stati realizzati nei tempi previsti. Tali progetti hanno contribuito alla buona governance nelle finanze pubbliche della Turchia e alle riforme in ambito amministrativo. Tuttavia, nel caso del progetto n. 8

⁵⁶ L'esecuzione dei contratti di forniture dei progetti nn. 11 e 13 ha richiesto otto mesi invece di quattro; per il contratto di fornitura del progetto n. 15 ne ha richiesti 12 anziché cinque (cfr. **allegato IV**).

⁵⁷ Rispetto dei “criteri politici di Copenaghen” (presenza di istituzioni stabili che garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro tutela), definiti in occasione del Consiglio europeo del giugno 1993 a Copenaghen (progetto n. 8), capitolo 16 – Fiscalità (progetto n. 7) e capitolo 29 – Unione doganale (progetto n. 10).

(cfr. riquadro 6), l'impatto del ritardo è stato mitigato solo grazie a una modifica della concezione del progetto e a una proroga di 18 mesi autorizzate dalla Commissione, segno che il ministero degli Affari europei non disponeva di una capacità amministrativa sufficiente per attuare i progetti IPA nei tempi previsti (cfr. paragrafo 46).

Riquadro 8 – “Modernizzazione dell’amministrazione doganale turca” (progetto n. 10)

L’ultimo di una serie di sette progetti doganali dell’UE in Turchia è un progetto da 7 milioni di euro, avviato di fatto nel 2015, che dovrebbe essere ultimato entro il febbraio 2018. Scopo del progetto è aumentare la capacità amministrativa, tecnica e di sorveglianza dell’Amministrazione doganale turca in linea con il capitolo 29 (Unione doganale). A tal fine, il progetto comprendeva i lavori preparatori all’armonizzazione della legislazione turca in materia doganale, il rafforzamento delle capacità di controllo, da parte dell’autorità doganale, del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale alle frontiere, il miglioramento degli standard di qualità nei laboratori doganali, una ristrutturazione organizzativa dell’amministrazione e la fornitura di sistemi di ispezione mobili presso le frontiere internazionali turche (cfr. foto 2).

Al momento dell’audit, una componente era in corso (e aveva registrato i progressi previsti) e le altre cinque componenti erano state realizzate entro i tempi stabiliti e misurate con l’ausilio di indicatori di realizzazione pertinenti. Ad esempio, nel caso della rifusione del diritto derivato concernente il recupero, il rimborso e lo sgravio dei dazi doganali e dell’analisi dei bisogni relativi all’applicazione alle frontiere dei diritti di proprietà intellettuale, le autorità hanno segnalato che le valutazioni delle lacune della legislazione turca erano state completate e approvate.

Foto 2 – Veicolo di ispezione mobile finanziato da IPA in uso presso l'aeroporto internazionale Esenboğa di Ankara per l'ispezione dei bagagli scaricati dalle stive degli aerei (progetto n. 10)



Fonte: Corte dei conti europea.

Progetti IPA concernenti lo stato di diritto

44. Al fine di allineare la Turchia all'*acquis*⁵⁸ e di rafforzarne la capacità amministrativa in aree selezionate nel contesto dello stato di diritto, i cinque progetti sottoposti ad audit eranovolti allo sviluppo delle capacità nei seguenti ambiti:

- a) giustizia: istituzione di una rete di portavoce giuridici (progetti n. 2, cfr. **riquadro 9**) e messa a disposizione di competenze e formazione per i professionisti nel campo della giustizia penale (progetto n. 4);
- b) affari interni: operazioni di sminamento e potenziamento delle capacità di sorveglianza alle frontiere orientali della Turchia (progetto n. 1), istituzione di una rete di comitati di controllo civile (progetto n. 3) e fornitura di materiale informatico, competenze e formazione per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (progetto n. 5).

⁵⁸ Rispetto dei “criteri politici di Copenaghen” (progetti dal n. 1 al n. 5), capitolo 23 – Sistema giudiziario e diritti fondamentali (progetti nn. 2 e 4) e capitolo 24 – Giustizia, libertà e sicurezza (progetti nn. 1, 3 e 5).

Riquadro 9 – “Miglioramento delle relazioni tra i mass media e il sistema giudiziario”

(progetto n. 2)

Questo progetto attuato presso il ministero della Giustizia dal 2013 al 2015 prevedeva due realizzazioni principali, vale a dire la creazione di un gruppo solido e funzionante di portavoce in materia giudiziaria per i tribunali turchi e di relazioni proficue tra il sistema giudiziario e i media indipendenti. Secondo le relazioni della Commissione nell’ambito del MOR, le realizzazioni sono state conseguite, il che ha determinato una performance globale del progetto considerata “buona” (punteggio B), anche in merito alla sostenibilità. Il progetto ha efficacemente istituito una rete di centri mediatici nel settore giudiziario, ivi inclusi portavoce giudiziari qualificati, in cinque province pilota e, dopo la fine del progetto, a livello nazionale.

Tuttavia, dato che le relazioni MOR non hanno considerato la condizione cruciale dell’indipendenza dei media e, nella valutazione, non hanno tenuto conto né dell’avvicendamento strutturale del personale presso il ministero della Giustizia, né della dipendenza dai donatori, la Corte ritiene che tale progetto probabilmente non sarà sostenibile.

45. Sebbene siano stati realizzati quattro dei cinque progetti sottoposti ad audit, il progetto n. 1 non è stato realizzato come previsto e non ha ottenuto i risultati attesi (cfr. *riquadro 10*). Inoltre, quattro progetti concernenti lo stato di diritto hanno subito un ritardo di oltre due mesi (progetti nn. 1, 2, 3 e 5)⁵⁹. In un caso, questo ritardo ha inciso gravemente sui risultati del progetto (progetto n. 1) e ha evidenziato come le autorità turche non fossero sufficientemente preparate ad attuare il progetto. In un altro caso (progetto n. 5), è stato possibile mitigare l’impatto del ritardo tramite l’autorizzazione, da parte della Commissione, di una proroga di cinque mesi. Nel complesso, questi ritardi denotano la debolezza della capacità amministrativa del ministero dell’Interno e del ministero della Giustizia nell’attuare tempestivamente i progetti IPA (cfr. *paragrafo 46*).

⁵⁹ Il progetto n. 1 (Fase 1) ha richiesto 30 mesi e mezzo, anziché 24, ed entrambe le fasi sono ancora incomplete; per il progetto n. 2 ci sono voluti 29 mesi e mezzo invece di 21; il progetto n. 3 ha richiesto 33 mesi invece dei 24 previsti e il progetto n. 5 (componente di gemellaggio) ne ha richiesti 29 invece di 24 (cfr. *allegato IV*).

Riquadro 10 – Progetto di sminamento alle frontiere orientali della Turchia (progetto n. 1)

Nel dicembre 2014 è stata avviata la prima fase di questo progetto attuato dal programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) alle frontiere turche con Armenia e Iran. Essa è consistita in un'importante operazione umanitaria di sminamento, che ha subito gravi ritardi, al punto che, a marzo 2017, meno del 15 % della superficie prevista era stata bonificata dalle mine e la seconda fase del progetto concernente le frontiere con Iran e Iraq, ritardata di 21 mesi, non ha potuto essere avviata. Nonostante una proroga di sette mesi e mezzo della prima fase, non sarà possibile ultimare il progetto entro le scadenze stabilite nel quadro del programma IPA per l'aggiudicazione dei contratti e i pagamenti, vale a dire la fine del 2017 e del 2018. A settembre 2017, erano stati già pagati più di 43 milioni di euro.

Le inadempienze del progetto erano principalmente dovute alla mancanza di capacità amministrativa da parte del ministero della Difesa nel fornire per tempo dati affidabili e completi sulle mine e all'elevato avvicendamento del personale assegnato al progetto. Inoltre, il ministero ha contribuito a ulteriori ritardi, a causa dell'istituzione tardiva di "TURMAC", l'autorità turca responsabile delle operazioni di sminamento.

La programmazione IPA ha subito ritardi considerevoli

46. A prescindere dai ritardi nell'attuazione dei progetti IPA I, i ritardi nella programmazione IPA I sono stati significativi e dannosi, in quanto hanno causato riduzioni dei finanziamenti rimanenti e del tempo a disposizione dei ministeri turchi per eseguire il successivo bilancio IPA II e i relativi progetti.

47. Nel 2017, ad esempio, nel quadro della convenzione di finanziamento IPA 2014, le autorità turche dovevano ancora stipulare contratti per oltre il 93 % dei fondi (cfr. *tabella 1*), il che denota un considerevole arretrato in termini di attuazione. Questo arretrato risultava già evidente dall'entità dei disimpegni relativi alle due precedenti convenzioni di finanziamento, che ammontavano a oltre 110 milioni di euro⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. <http://www.cfcu.gov.tr/FinancialAgreements>.

Tabella 1 – Percentuale dei disimpegni e degli importi che devono ancora formare oggetto di contratti rispetto ai fondi IPA annuali, per anno di programmazione

Convenzione di finanziamento	Finanziamento UE (euro)	Importo disimpegnato (euro)	% di disimpegni	% da assegnare tramite contratti
2012	225 749 161	56 437 290	25%	Scaduta
2013	236 750 014	53 979 003	23%	Scaduta
2014	366 040 000	Non ancora stabilito	n.d.	93%
2015	255 100 000	Non ancora stabilito	n.d.	92%
2016	477 890 000	Non ancora stabilito	n.d.	100%

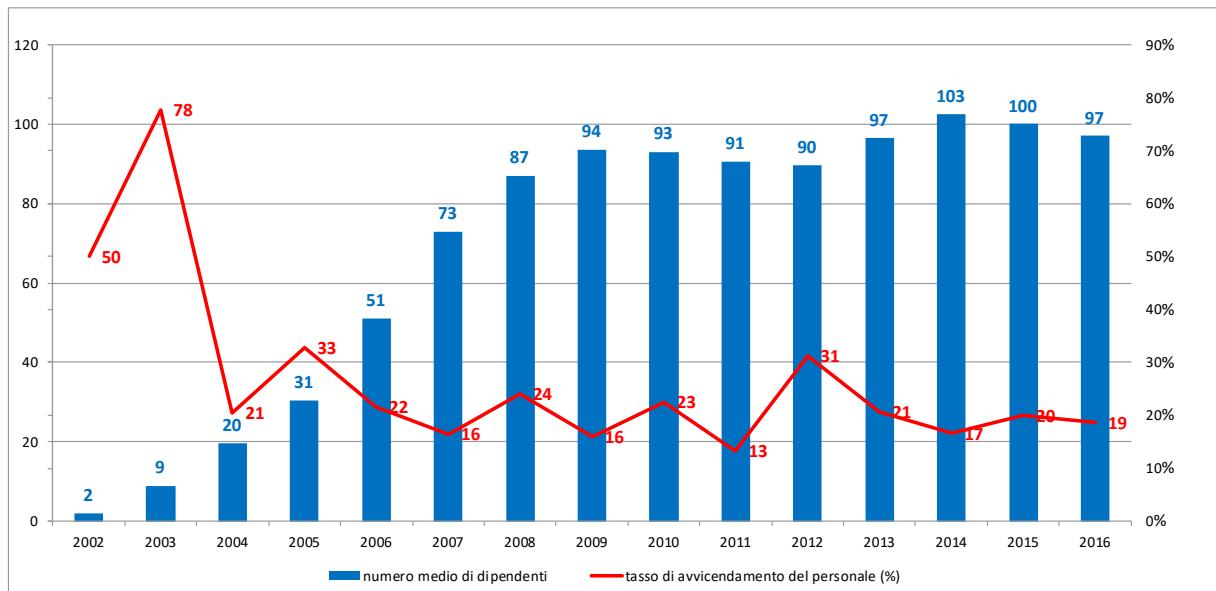
Fonte: Commissione, settembre 2017.

48. Le ragioni di questo arretrato sono persistenti e pertanto ben note alla Commissione e alle autorità turche⁶¹. Nel 2017, le tre cause principali erano le seguenti:

- a) secondo la CFCU e la delegazione dell'UE, la debolezza della capacità amministrativa, presso alcuni ministeri, nel preparare le proposte di progetti, in particolare le gare d'appalto aperte, all'origine di importanti ritardi;
- b) le difficoltà incontrate dalla Turchia nel garantire un'agevole transizione da IPA I a IPA II, in particolare nel passare a un approccio settoriale e nel far fronte a responsabilità più impegnative per le strutture operative delle istituzioni guida illustrate nell'*allegato VI*, per cui la Turchia ha dovuto gestire progetti sempre più complessi e numerosi;
- c) l'eccessivo avvicendamento del personale presso la CFCU. Come illustrato nella *figura 2*, dal 2002 il tasso annuale di avvicendamento del personale della CFCU è stato spesso superiore al 20 %.

⁶¹ Nel 2009 la Corte aveva già segnalato il problema del “personale non sufficientemente qualificato e formato per gestire il volume di risorse e progetti” a livello di autorità turche. Cfr. relazione speciale n. 16/2009 della Corte dei conti europea, paragrafo 38.

Figura 2 – Effettivi della CFCU e tasso annuale di avvicendamento del personale a partire dalla sua istituzione



Fonte: analisi della Corte dei conti europea basata sui dati della CFCU (marzo 2017).

49. I persistenti problemi di organico presso la CFCU costituiscono un importante ostacolo per la futura attuazione di IPA: a causa dell'elevato avvicendamento del personale e delle frequenti assunzioni, è necessario investire molto tempo nell'accompagnamento e nella formazione dei nuovi dipendenti.

50. Se, da un lato, il coordinatore nazionale IPA provvede a coordinare e monitorare tutti i programmi IPA con l'obiettivo di facilitarne l'attuazione, dall'altro l'ordinatore nazionale ha il compito di accreditare, monitorare e controllare la CFCU, nonché le strutture operative IPA in Turchia⁶². Sebbene entrambi avessero chiaramente la possibilità di intervenire, né il coordinatore nazionale IPA né l'ordinatore nazionale si sono occupati, con sufficiente tempestività, dei diffusi ritardi nella programmazione IPA. I problemi di organico sono quindi

⁶² Le funzioni e le responsabilità del coordinatore nazionale IPA e dell'ordinatore nazionale sono disciplinate dagli articoli 22 e 25 del regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione 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), nonché dagli articoli 4, 8 e 9 del regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione, del 2 maggio 2014, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE) 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (GU L 132 del 3.5.2014, pag. 32).

persistiti. Queste difficoltà a gestire in maniera efficace l'eccessivo avvicendamento del personale della CFCU contribuiranno ulteriormente a ritardare le gare d'appalto e la stipulazione dei contratti.

51. Solo nel secondo semestre del 2016, il Tesoro ha iniziato a effettuare analisi approfondite del carico di lavoro, nonché ad elaborare strategie di assunzione e mantenimento del personale per ciascuna delle strutture operative IPA, con l'obiettivo di ridurre gli arretrati accumulati⁶³. È quindi ancora troppo presto per valutare il risultato di tali misure.

La sostenibilità dei progetti è a rischio a causa della mancanza di volontà politica

52. Affinché IPA consegua l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa della Turchia e di allineare il paese all'*acquis*, è necessario che i contributi positivi dei progetti IPA, quali descritti nei **paragrafi 40-44** (ad esempio sviluppo delle capacità, diffusione delle buone pratiche dell'UE), siano duraturi. Ciò si verifica, ad esempio, quando delle riforme amministrative o legislative sono messe in atto e mantenute, quando codici di condotta, guide e manuali continuano ad essere utilizzati e quando il personale opportunamente formato rimane in servizio effettivo nel settore per il quale ha ricevuto la formazione.

53. La Corte ha valutato la sostenibilità dei 15 progetti selezionati tramite un'analisi approfondita della relativa documentazione, visite sul campo e colloqui con i soggetti coinvolti nei progetti. Tra i 14 progetti del campione che erano stati attuati, si è constatato che, in sei casi, la Commissione e le autorità turche erano riuscite a convertire le realizzazioni dei progetti in risultati che si sarebbero probabilmente rivelati sostenibili: si tratta di un progetto nel settore dello stato di diritto, di tre progetti nell'ambito della governance e di due progetti riguardanti le risorse umane⁶⁴.

⁶³ Questi compiti sono stati principalmente svolti grazie al progetto IPA n. 6, in materia di governance, sottoposto ad audit.

⁶⁴ Progetti nn. 5, 6, 9, 10, 12 e 14 (cfr. **allegato IV**).

54. Il riquadro 11 cita l'esempio di un progetto in materia di governance sottoposto ad audit e spiega il motivo per cui è probabile che sia sostenibile.

Riquadro 11 – Il progetto n. 9 “Capacità di pianificazione degli investimenti locali” ha buone probabilità di essere sostenibile

Nel 2015 e nel 2016 questo progetto pilota da 2 milioni di euro ha migliorato la capacità di pianificazione e di coordinamento degli investimenti della pubblica amministrazione provinciale turca, sviluppando la capacità di quest'ultima di analizzare e promuovere proposte di investimenti locali. Il progetto ha prodotto, in particolare, una guida per la pianificazione degli investimenti locali e offerto formazione a 231 esperti di pianificazione a livello provinciale.

La probabilità che questo progetto sia sostenibile è elevata: al momento della visita di audit (marzo 2017), la guida alla pianificazione degli investimenti locali era ancora in uso e la maggior parte degli esperti di pianificazione a livello provinciale era in servizio attivo. Secondo un sondaggio svolto da un consulente indipendente, la grande maggioranza degli intervistati che hanno risposto (85,5 %) riteneva che la propria esperienza potesse essere ripetuta in tutta la Turchia. A determinare la sostenibilità del progetto è stata l'esistenza di una volontà politica ad alto livello, poiché il ministero dell'Interno ha esplicitamente fornito il proprio sostegno.

55. Tuttavia, per otto dei rimanenti 13 progetti attuati, la Corte ha riscontrato che le realizzazioni erano a rischio o che probabilmente non erano sostenibili⁶⁵. Le ragioni sono esposte sinteticamente nella tabella 2.

⁶⁵ Nel caso del progetto n. 7, riguardante il settore della governance, il tempo insufficiente trascorso dalla fine del progetto non consentiva di valutarne la sostenibilità.

Tabella 2 – Progetti IPA I attuati in Turchia – Ragioni per le quali la sostenibilità è a rischio

N. del progetto	Mancanza di volontà politica	Elevato avvicendamento del personale	Debolezza della capacità amministrativa	Condizionalità assente o insufficiente
1	✗	✗	✗	-
2	✗	✗	-	-
3	✗	✗	✗	-
4	✗	✗	-	✗
8	✗	-	✗	✗
11	-	-	✗	-
13	✗	-	-	✗
15	✗	✗	-	-

Fonte: Corte dei conti europea, settembre 2017.

56. La Corte ha osservato che la ragione principale per cui questi otto progetti IPA I rischiavano di non essere sostenibili era la mancanza di volontà politica, una situazione aggravata dalla regressione verificatasi in Turchia (ad esempio con la destituzione e la sospensione su ampia scala di funzionari pubblici e le restrizioni imposte alla società civile). Un esempio di tale progetto è illustrato nel ***riquadro 12*** e nell'***immagine 3***.

Riquadro 12 – “Miglioramento del controllo civile” (progetto n. 3)

L’obiettivo di questo progetto concernente lo stato di diritto era preparare modifiche legislative e organizzative (commissioni preposte alla sicurezza locale) e fornire materiale su misura per la formazione (cfr. immagine 3). L’UNDP ha attuato questo progetto da 3,5 milioni di euro per il ministero dell’Interno. Il ministero ha necessitato di una proroga di otto mesi per completare il progetto, principalmente a causa delle proprie debolezze in termini di capacità amministrativa, quali la mancanza di una chiara comprensione del concetto di controllo civile, il basso tasso di partecipazione da parte della gendarmeria, l’avvicendamento di personale fondamentale e i cambiamenti amministrativi. È improbabile che il progetto sia sostenibile per due importanti ragioni.

Le commissioni preposte alla sicurezza locale sono determinanti per questo progetto e coinvolgerebbero la società civile al fine di migliorare il controllo civile sulle forze di sicurezza interne (polizia, guardia costiera e gendarmeria). Tuttavia, il recente ricorso a poteri discrezionali temporanei da parte delle forze di sicurezza interna turche senza un controllo civile adeguato⁶⁶ ha in realtà indebolito quest'ultimo.

Benché lo stesso obiettivo sia stato perseguito da due progetti IPA successivi (un primo nel 2008-2010 e poi il progetto in questione, nel periodo 2012-2015), secondo la relazione finale sul progetto, sono essenziali ulteriori risorse per garantire la sostenibilità. Dato che è prevista una terza fase nell'ambito di IPA II (IPA 2014), è chiaro che il progetto è fortemente dipendente dai donatori.

57. Inoltre, le riduzioni dei finanziamenti rimanenti e del tempo a disposizione dei ministeri turchi per attuare i progetti IPA (cfr. **paragrafi 46 e 47**) ne limiteranno la capacità di far seguire contratti successivi relativi allo stesso progetto o di soddisfare le esigenze non ancora affrontate da IPA o dalla Turchia. Pertanto, i ritardi nella programmazione della Turchia influiscono direttamente anche sulla sostenibilità complessiva dei progetti IPA.

Foto 3 – Copie degli studi di esperti finanziati dall'IPA preparati per il ministero dell'Interno al fine di migliorare il controllo civile delle forze di sicurezza interne della Turchia.



Fonte: Corte dei conti europea.

⁶⁶ Cfr. relazioni della Commissione sulla Turchia, rispettivamente del 2015 e del 2016, capitolo 24, pag. 5.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

58. La Corte è giunta alla conclusione che la Commissione aveva definito in maniera appropriata gli obiettivi IPA, in particolare perché aveva individuato chiaramente le condizioni necessarie per compiere progressi nel percorso verso l'adesione all'UE, ed ha espresso valutazioni conclusive dell'approccio settoriale. In pratica, però, i fondi IPA impiegati hanno affrontato in misura insufficiente alcune esigenze fondamentali nei settori dello stato di diritto e della governance, in cui alcune riforme cruciali sono attese da tempo. Negli ambiti in cui vi era una maggiore volontà politica, come le dogane, l'occupazione e la fiscalità, i progetti IPA I hanno contribuito ad allineare la Turchia all'*acquis* e a rafforzarne la capacità amministrativa. Ciononostante, la sostenibilità di questi risultati rischia di essere compromessa a causa delle difficoltà ad utilizzare i fondi IPA disponibili e della regressione in materia di riforme. La Corte, pertanto, ritiene che l'efficacia dello strumento IPA sia stata solo limitata.

59. **Quanto alla concezione di IPA**, la Corte osserva che la Commissione ha definito gli obiettivi IPA in modo adeguato, essendo questi specifici e in linea con il quadro giuridico. Più concretamente, gli obiettivi IPA concernenti lo stato di diritto, la governance e le risorse umane erano pertinenti e basati sulle esigenze che la Turchia riteneva di dover soddisfare per allinearsi all'*acquis* e rafforzare la propria capacità amministrativa (**paragrafi 19-20**).

60. In realtà, però, i fondi impiegati nell'ambito degli obiettivi IPA I hanno contribuito in misura minima a soddisfare esigenze fondamentali quali l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario, la lotta contro corruzione e criminalità organizzata ad alto livello, la libertà di stampa, la prevenzione dei conflitti d'interesse e il rafforzamento dell'audit esterno e della società civile. Secondo l'analisi effettuata dalla Commissione, i progressi compiuti in questi settori sono, da diversi anni, insoddisfacenti a causa della mancanza di volontà politica da parte delle autorità turche (**paragrafi 21-26**).

Raccomandazione 1 – Orientare meglio i fondi IPA in funzione degli obiettivi definiti

A partire dal programma IPA 2018, la Commissione dovrebbe orientare meglio i fondi IPA nei settori in cui le riforme necessarie per compiere progressi credibili verso l'adesione all'UE sono attese da tempo, in particolare per quanto riguarda l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario, la lotta contro corruzione e criminalità organizzata ad alto livello, il potenziamento della libertà di stampa, la prevenzione dei conflitti d'interesse e il rafforzamento dell'audit esterno e della società civile.

Data-objettivo di attuazione: a partire dal programma IPA 2018.

61. La Commissione ha deciso di attuare IPA II tramite un approccio settoriale, sostenendo riforme riguardanti interi settori piuttosto che progetti indipendenti. Prima di adottare questo nuovo approccio, la Commissione ha valutato in che misura i vari settori fossero pronti ad assorbire i finanziamenti IPA II. Queste valutazioni per settore prevedevano un'analisi pertinente e decisiva al fine di individuare le aree in cui poter attuare IPA II mediante l'approccio settoriale. Le valutazioni, però, non erano sempre esaustive, in particolare per tre dei cinque criteri di valutazione utilizzati: il coordinamento dei donatori da parte della Turchia, la sua analisi del bilancio settoriale e il suo quadro di valutazione della performance (**paragrafi 27-29**).

Raccomandazione 2 – Migliorare le valutazioni relative all'approccio settoriale

Nel prossimo aggiornamento delle valutazioni relative all'approccio settoriale, la Commissione dovrebbe tener conto in maniera esaustiva delle caratteristiche principali del coordinamento dei donatori da parte della Turchia, della sua analisi del bilancio settoriale e, in particolare, del suo quadro della valutazione della performance.

Data-objettivo di attuazione: 31 marzo 2019.

62. Insieme ai finanziamenti dell'UE, la condizionalità prevista nel quadro di IPA può contribuire a promuovere il processo di riforma. Nonostante i progressi compiuti rimanessero insoddisfacenti, come evidenziano le relazioni sulla Turchia redatte dalla Commissione, la Corte ha rilevato che quest'ultima si era valsa in misura limitata della condizionalità IPA per sostenere le riforme nei settori prioritari in cui i progressi non erano stati sufficienti. Nello specifico, la Commissione si è avvalsa raramente di condizioni quali

l'opzione di ricentralizzare la gestione dei progetti IPA o di applicare misure correttive in caso di mancato rispetto delle condizioni dei progetti. Inoltre, la possibilità di sospendere i finanziamenti IPA I in caso di mancato rispetto dei principi della democrazia e dello stato di diritto non era esplicitamente menzionata nei regolamenti IPA II (paragrafi 30-34).

63. **Per quanto concerne l'attuazione di IPA**, i progetti sottoposti ad audit hanno prodotto, in generale, le realizzazioni previste, che hanno contribuito all'allineamento della Turchia all'acquis e al rafforzamento della capacità amministrativa, sebbene vi siano stati frequenti ritardi. La Corte ha riscontrato che la sostenibilità di questi risultati positivi è a rischio, principalmente a causa della mancanza di volontà politica, aggravata dalle destituzioni e sospensioni su ampia scala di funzionari pubblici e dalle restrizioni imposte alla società civile (paragrafi 35-38, 40-45 e 52-57).

Raccomandazione 3 – Aumentare il ricorso alla condizionalità

Tenuto conto dell'impatto che la regressione sta già avendo sulla sostenibilità dei progetti in Turchia, la Commissione dovrebbe ricorrere maggiormente alla condizionalità a livello politico e dei progetti:

- a) formulando proposte al comitato IPA II per adattare le assegnazioni complessive dei fondi IPA II per l'esercizio N, anche riorientando o riducendo i fondi IPA II per fronteggiare i casi di regressione nei settori dello stato di diritto e della governance individuati nella propria relazione annuale sulla Turchia per l'esercizio N-1;
- b) decidendo, entro la fine del 2017 e del 2020, se attribuire o meno alla Turchia la ricompensa per la performance. Tale decisione dovrebbe riflettere accuratamente i progressi compiuti in vista dell'adesione, l'efficienza dell'attuazione di IPA e il conseguimento di buoni risultati;
- c) ricorrendo maggiormente, in maniera progressiva, alla gestione diretta per rispondere alle esigenze fondamentali laddove vi sia una mancanza di volontà politica, in particolare per quanto riguarda la lotta contro corruzione e criminalità organizzata ad alto livello, il potenziamento della libertà di stampa, la prevenzione dei conflitti d'interesse e il rafforzamento della società civile;

- d) per i nuovi progetti e laddove sia pertinente, definendo condizioni sotto forma di requisiti minimi per sostenere il conseguimento, nei tempi previsti, delle realizzazioni attese e della loro sostenibilità; l'inosservanza di tali condizioni dovrebbe comportare misure correttive (come, ad esempio, la sospensione dei pagamenti o la cancellazione dei progetti).

Data-objettivo di attuazione: (a) a partire dal 31 dicembre 2018; (b): 31 dicembre 2018 e 31 dicembre 2020; (c) e (d): 31 dicembre 2018.

64. Sono state rilevate carenze nel monitoraggio della performance dei progetti, come il fatto che alcuni progetti non fossero selezionati nel quadro del monitoraggio orientato ai risultati della Commissione e che talvolta venissero utilizzati indicatori non pertinenti o non attendibili, o non corredati di valori di base pertinenti (**paragrafo 39**).

Raccomandazione 4 – Migliorare il monitoraggio della performance dei progetti

La Commissione dovrebbe ampliare la copertura delle relazioni MOR concernenti le operazioni finanziate dall'UE in Turchia e accrescere la pertinenza e l'affidabilità degli indicatori dei progetti, includendo la disponibilità di dati di base, ove applicabile.

Data-objettivo di attuazione: dal 2018 in poi.

65. Un ulteriore motivo di preoccupazione è il fatto che, essendo la programmazione e l'attuazione spesso in arretrato, IPA ha subito notevoli ritardi. Ciò ha comportato riduzioni dei finanziamenti e del tempo a disposizione delle autorità turche per eseguire il successivo bilancio IPA II e i relativi progetti e contribuirà ulteriormente a ritardare le gare d'appalto e la stipulazione dei contratti relativi ai progetti. Le cause di questi ritardi sono note: la debolezza della capacità amministrativa presso alcuni ministeri riguardo alla preparazione delle proposte di progetti, il passaggio all'approccio settoriale e l'eccessivo avvicendamento del personale in seno alla CFCU, che gestisce la maggior parte dei fondi IPA impiegati in Turchia (**paragrafi 46-51**).

Raccomandazione 5 – Ridurre gli arretrati applicando la gestione indiretta in maniera selettiva

Nell'ambito di IPA II, la Commissione dovrebbe applicare la gestione indiretta in maniera selettiva, tenendo conto del volume dei fondi interessati, della complessità dei progetti che le autorità turche devono preparare e presentare per le gare d'appalto, nonché della capacità della CFCU.

Data-objettivo di attuazione: attuazione progressiva, con inizio immediato.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN,
Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 6 febbraio 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Eventi fondamentali per comprendere le relazioni UE-Turchia**

1950	13 aprile – La Turchia diventa membro del Consiglio d'Europa.
1954	18 maggio – La Turchia ratifica la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
1959	31 luglio – La Turchia presenta domanda di associazione alla Comunità economica europea.
1963	12 settembre – La Turchia firma l'accordo di associazione con la Comunità economica europea, che offre alla Turchia l'accesso ai programmi della Comunità (e in seguito dell'Unione).
1987	14 luglio – La Turchia presenta domanda di adesione alla Comunità economica europea.
1995	31 dicembre – Entra in vigore l'accordo di unione doganale UE-Turchia.
1999	12 dicembre – Il Consiglio conferma lo status di paese candidato della Turchia.
2001	24 marzo – Il Consiglio adotta il primo partenariato di adesione con la Turchia; l'ultimo verrà adottato il 18 febbraio 2008.
2005	3 ottobre – Iniziano ufficialmente i negoziati per l'adesione della Turchia.
2006	12 giugno – Avvio dei negoziati con la Turchia sul primo capitolo (25 – Scienza e ricerca)
2010	Settembre – Il Parlamento turco modifica la Costituzione al fine di accrescere la responsabilità dell'esercito dinanzi ai tribunali civili e le competenze del potere legislativo in materia di nomina dei giudici. Gli oppositori del referendum hanno criticato quest'ultimo definendolo un mezzo per limitare l'indipendenza dell'esercito e del potere giudiziario.
2011	Dicembre – Poiché dal 2006 sono stati aperti solo 13 capitoli, il Consiglio approva il programma costruttivo, volto a conferire un nuovo slancio ai negoziati di adesione.
2013	Maggio – Le proteste nel parco di Gezi a Istanbul portano all'arresto di molti cittadini turchi per sospetta appartenenza a un'organizzazione terroristica.
	17 e 25 dicembre – Quattro ministri, alcuni parenti dei membri del governo e diversi funzionari pubblici e imprenditori sono accusati di corruzione ad alto livello; fanno seguito numerose riassegnazioni e destituzioni di pubblici ministeri, giudici e funzionari di polizia.
2014	14 dicembre – A seguito di azioni concertate di contrasto, sono arrestati rinomati giornalisti turchi e rappresentanti dei media.
2016	30 giugno – Avvio dei negoziati sul sedicesimo capitolo (33 – Disposizioni finanziarie e di bilancio)
	15 luglio – Un tentativo di golpe militare provoca 241 morti e 2 196 feriti. La Turchia attribuisce la responsabilità del colpo di Stato fallito al movimento di Gülen, che considera un'organizzazione terroristica.

	9 e 10 dicembre 2016: la commissione di Venezia adotta pareri che esprimono forte preoccupazione riguardo all'ampio ricorso ai decreti d'emergenza.
2017	10 e 11 marzo – La commissione di Venezia adotta pareri che esprimono forte preoccupazione riguardo all'emendamento costituzionale per trasferire poteri al presidente della Repubblica, nonché all'ampio ricorso ai decreti d'emergenza in relazione alla libertà dei media.
	16 aprile – In un referendum sulla nuova costituzione, la maggioranza del voto popolare si esprime a favore della trasformazione della democrazia parlamentare turca in un regime presidenziale.

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

ALLEGATO II**Stato dei negoziati di adesione della Turchia all'UE**

Capitolo	Titolo	Stato dei negoziati di adesione
1	Libera circolazione delle merci	Non aperto
2	Libera circolazione dei lavoratori	Non aperto
3	Diritto di stabilimento e libertà di prestazione dei servizi	Non aperto
4	Libera circolazione dei capitali	Aperto
5	Appalti pubblici	Non aperto
6	Diritto societario	Aperto
7	Diritto di proprietà intellettuale	Aperto
8	Politica della concorrenza	Non aperto
9	Servizi finanziari	Non aperto
10	Società dell'informazione e media	Aperto
11	Agricoltura e sviluppo rurale	Non aperto
12	Sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria	Aperto
13	Pesca	Non aperto
14	Politica dei trasporti	Non aperto
15	Energia	Non aperto
16	Fiscalità	Aperto
17	Politica economica e monetaria	Aperto
18	Statistiche	Aperto
19	Politica sociale e occupazione	Non aperto
20	Impresa e politica industriale	Aperto
21	Reti transeuropee	Aperto
22	Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali	Aperto
23	Sistema giudiziario e diritti fondamentali	Non aperto
24	Giustizia, libertà e sicurezza	Non aperto
25	Scienza e ricerca	Chiuso
26	Istruzione e cultura	Non aperto
27	Ambiente e cambiamenti climatici	Aperto
28	Salute e tutela dei consumatori	Aperto
29	Unione doganale	Non aperto
30	Relazioni esterne	Non aperto
31	Politica estera, di sicurezza e difesa	Non aperto
32	Controllo finanziario	Aperto
33	Disposizioni finanziarie e di bilancio	Aperto
34	Istituzioni	Non aperto
35	Altre questioni	Non aperto

Fonte: Commissione europea, 2017.

ALLEGATO III

Settori coperti da IPA in Turchia: dotazioni assegnate, percentuali della dotazione finanziaria totale e, per i settori prioritari selezionati, importi dei contratti stipulati

IPA I (2007-2013)**(in euro)**

Componenti		Importo assegnato	% assegnata	Importo dei contratti
Sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale (I)	Stato di diritto	548 702 551	11,98%	452 341 541
	Governance	681 747 546	14,88%	649 386 948
	Altro	388 179 777	8,47%	
Cooperazione regionale e transfrontaliera (II)		7 000 000	0,15%	
Sviluppo regionale (III)		1 626 891 869	35,51%	
Sviluppo delle risorse umane (IV)		455 055 077	9,93%	395 641 762
Sviluppo rurale (V)		873 890 000	19,07%	
Totale generale		4 581 466 820	100%	

IPA II 2014-2020**(in euro)**

Settori	Importo assegnato	% assegnata	Importo dei contratti
Stato di diritto e diritti fondamentali	624 900 000	13,91%	44 793 588
Governance e democrazia	956 500 000	21,30%	170 771 646
Energia	93 500 000	2,08%	
Agricoltura	912 200 000	20,31%	
Trasporti	442 800 000	9,86%	
Ambiente	644 600 000	14,35%	
Competitività e innovazione	344 400 000	7,67%	
Istruzione, occupazione e politiche sociali	435 000 000	9,69%	0
Cooperazione territoriale e regionale	36 995 265	0,82%	
Totale generale	4 490 895 265	100%	

Nota: i settori selezionati per il presente audit sono evidenziati con lo sfondo verde.

Fonte: Commissione europea, dati aggiornati al 30 settembre 2017.

ALLEGATO IV**Panoramica dei progetti IPA I sottoposti ad audit**

N.	Progetto	Importo dei contratti (euro)	Importo pagato (euro)	% assorbita (pagata/obiettivo di contratti)	Settore	Componente	Inizio del progetto	Fine del progetto	Data prorogata	Data effettiva di conclusione	Realizzazioni	Ritardi	Sostenibilità	
1	Sviluppo socioeconomico tramite lo sminamento e il potenziamento della capacità di sorveglianza alle frontiere orientali della Turchia – Fase I e II	65 481 515	43 452 609	66%	Stato di diritto	Fase I	29.05.15	29.05.17		15.12.17				
2	Miglioramento delle relazioni tra i mass media e il sistema giudiziario	1 615 000	1 453 500	90%		Fase II	10.12.15	15.03.17		31.12.18				
3	Miglioramento del controllo civile in Turchia - Fase II	3 800 000	3 433 935	90%	Stato di diritto		27.07.12	27.07.14		27.03.15				
4	Miglioramento dell'efficienza dell'ordinamento giuridico penale turco	3 220 000	2 534 872	79%	Stato di diritto		12.03.12	12.12.14		12.12.14				
5	Efficienza nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo	2 493 879	2 341 879	94%	Stato di diritto	Gemellaggio	02.03.15	02.03.17	01.08.17	01.08.17				
						Forniture	16.12.15	30.07.16		30.07.16				
Totalle stato di diritto		76 610 394	53 216 795	69%										
6	Rafforzamento della capacità istituzionale dell'ufficio dell'ordinatore nazionale in Turchia nello svolgimento dei compiti relativi all'attuazione di IPA	220 607	192 506	87%	Governance		21.01.16	07.09.16		07.09.16				
7	Lotta contro l'economia sommersa e miglioramento della capacità amministrativa dell'Amministrazione per le entrate turca	2 569 950	1 027 980	40%	Governance		21.03.16	21.02.18						
8	Rafforzare lo sviluppo della società civile e la cooperazione tra il settore pubblico e la società civile in Turchia (componente I)	3 757 500	3 473 908	92%	Governance		01.06.12	26.11.14	01.12.15	01.12.15				
9	Capacità di pianificazione degli investimenti locali	1 714 500	1 714 500	100%	Governance		01.11.14	03.11.16		03.11.16				
10	Modernizzazione dell'Amministrazione doganale turca VIII	7 083 015	4 856 998	69%	Governance	Gemellaggio 1	21.12.15	16.06.16		16.06.16				
						Gemellaggio 2	21.12.15	20.09.17	20.11.17					
						Gemellaggio 3	08.12.15	08.06.16		08.06.16				
						Servizi 1	08.02.16	08.02.18						
						Servizi 2	07.03.16	06.09.17		06.09.17				
						Forniture	07.09.15	17.09.16		17.09.16				
Totalle governance		15 345 572	11 265 892	73%										
11	Iniziativa per la formazione e l'imprenditorialità nel settore dell'abbigliamento	2 517 049	1 482 684	59%	Risorse umane	Servizi	20.01.16	19.09.17		19.09.17				
12	Accrescere e incentivare un ecosistema imprenditoriale ad Ankara per aumentare l'occupazione giovanile	2 086 710	1 059 219	51%		Forniture	31.05.16	27.09.16		16.01.17				
13	Promuovere l'occupazione regolare mediante un migliore orientamento e una migliore ispezione	4 179 877	4 094 551	98%	Risorse umane	Servizi	27.06.16	27.10.17		27.10.17				
14	Sviluppo delle capacità dei dipendenti e dei datori di lavoro tramite tecnologie di informazione e comunicazione	2 392 321	964 321	40%		Forniture	11.01.16	29.03.17		15.05.17				
15	Promuovere l'inclusione sociale nelle aree ad alta densità di popolazione rom	8 440 644	3 912 423	46%	Risorse umane	Servizi	16.09.14	15.09.16		15.10.16				
						Forniture	26.03.14	26.07.14		13.11.14				
Totalle risorse umane		19 616 600	11 513 198	59%										
Totalle generale		111 572 566	75 995 885	68%										

Fonte: analisi della Corte dei conti europea basata su dati e cifre della Commissione europea aggiornati al 30 settembre 2017.

	Realizzazioni	Ritardi	Sostenibilità
Realizzato	2 mesi o meno		Probabile
Parzialmente realizzato	Più di 2 mesi, ma ritardo mitigato		A rischio
Non realizzato	Più di 2 mesi, ritardo non mitigato		Improbabile
La fase di esecuzione non ha consentito di effettuare una valutazione			

Data effettiva di conclusione: termine previsto da contratto (data di completamento, data di scadenza o data di completamento prevista).

ALLEGATO V**Elenco delle interviste di audit svolte in Turchia nel 2017**

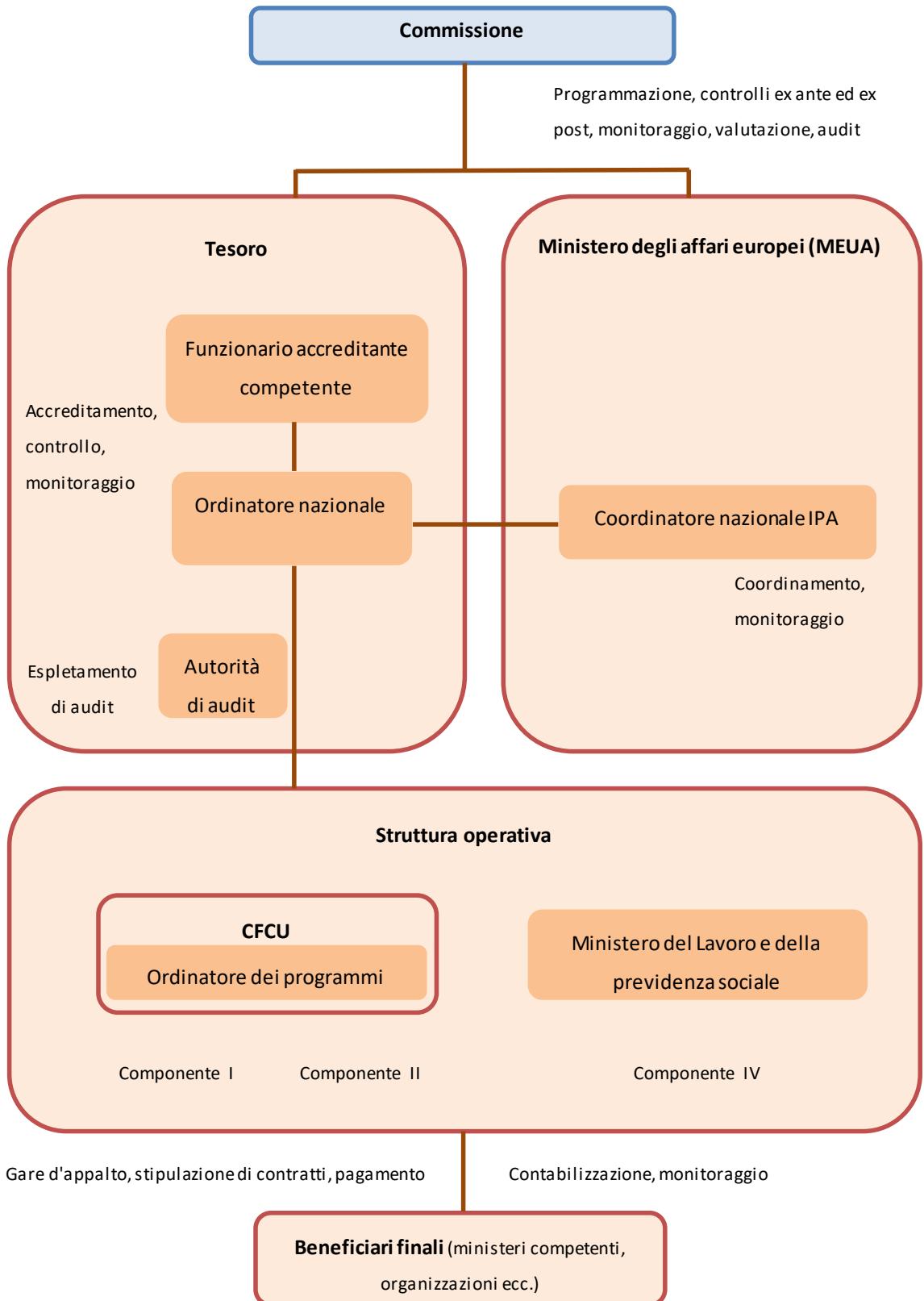
Visite	Nome dell'entità oggetto della visita
13 marzo	Delegazione dell'UE, Ambasciatore e diverse unità
14 marzo	Ministero degli affari europei, Ambasciatore / coordinatore nazionale IPA e direzione per la cooperazione finanziaria
14 marzo	Corte dei conti turca (il presidente)
15 marzo	Ministero dell'Interno, dipartimento per gli Affari europei e le relazioni esterne
15 marzo	Ministero dell'Interno (Ufficio di gestione delle frontiere, Centro turco per lo sminamento) con la partecipazione dei delegati del ministero della Difesa
15 marzo	UNDP (ufficio progetti)
15 marzo	Ministero degli Affari europei, équipe per la società civile
15 marzo	Ministero dell'Interno, dipartimento per lo sviluppo delle strategie
16 marzo	Ministero della Giustizia (diversi dipartimenti)
16 marzo	Consiglio d'Europa (ufficio progetti)
16 marzo	Ministero delle Finanze, Amministrazione delle entrate
16 marzo	Comitato dei controllori del Tesoro, autorità di audit IPA
17 marzo	Sottosegretariato per il Tesoro, Unità centrale finanziamenti e appalti IPA
17 marzo	Équipe di consulenti senior dell'iniziativa Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione (SIGMA) che valuta la Turchia
17 marzo	Sottosegretariato per il Tesoro, ordinatore nazionale IPA
20 marzo	Comitato di ispezione del primo ministro, Servizio di coordinamento antifrode
20 marzo	Ministero del Commercio e delle dogane, direzione generale per le relazioni esterne e con l'UE e direzione generale per l'applicazione delle procedure doganali
20 marzo	Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, direzione per l'assistenza finanziaria e dell'UE
20 marzo	Agenzia per lo sviluppo di Ankara
21 marzo	Banca mondiale
21 marzo	Istituto di previdenza sociale
21 marzo	Università tecnologica del Medio oriente
21 marzo	Ministero della Famiglia e delle politiche sociali
21 marzo	Ministero delle Finanze (Comitato di indagine sui reati finanziari), con la partecipazione di delegati dall'Agenzia di regolamentazione e vigilanza bancaria della Turchia
22 marzo	Agenzia per lo sviluppo del Mar Nero orientale a Trabzon
22 marzo	Centro per l'istruzione pubblica di Giresun
22 marzo	Ministero dello Sviluppo
22 marzo	Delegazione UE
23 marzo	Centro per i servizi sociali di Istanbul

Fonte: Corte dei conti europea. Tutte le visite si sono svolte ad Ankara, salvo diversamente indicato.

ALLEGATO VI

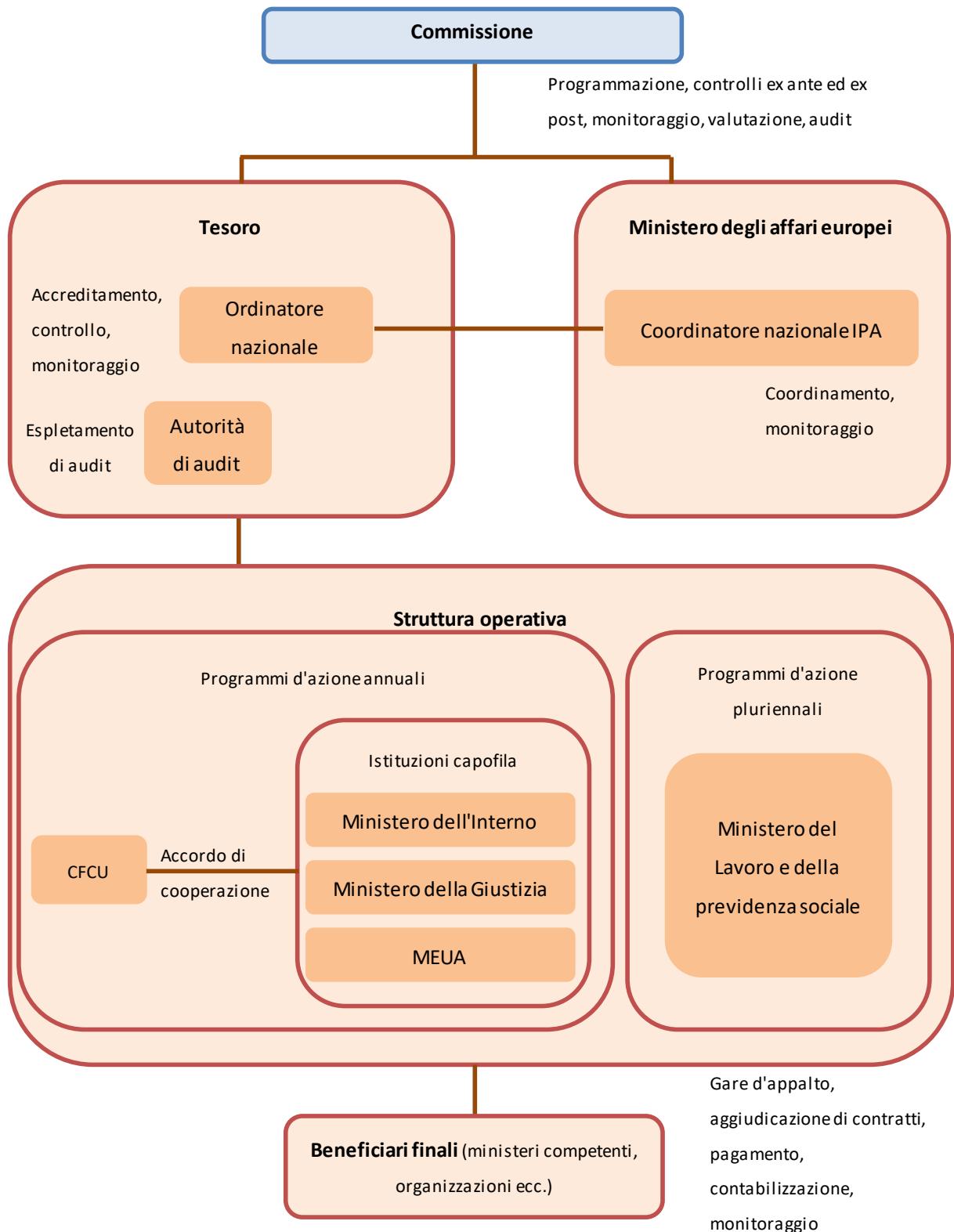
Gestione indiretta nell'ambito di IPA I

IPA I



Gestione indiretta nell'ambito di IPA II

IPA II



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

“L’ASSISTENZA PREADESIONE DELL’UE ALLA TURCHIA: RISULTATI FINORA POCO SODDISFACENTI”

OSSERVAZIONI

Riquadro 3 – Finanziamenti IPA a sostegno della libertà di stampa (2007-2016)

La Commissione rileva che nell’ambito di IPA II il 35 % della dotazione indicativa 2014-2020 è destinato al sostegno della priorità Democrazia e stato di diritto. I diritti fondamentali, compresa la libertà di stampa, rappresentano un settore chiaramente prioritario. A causa dei ritardi generali connessi all’avvio dell’attuazione di IPA II, i progetti in questione non hanno ancora avuto inizio. La Commissione desidera sottolineare che IPA non è l’unico strumento a sostegno della libertà di stampa, ma è complementare allo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e allo strumento (multinazionale) per la società civile. Nell’ambito dell’EIDHR, ad esempio, 7 progetti nel settore dei media nel 2013-2016 erano incentrati sulla Turchia.

Riquadro 9 – “Miglioramento delle relazioni tra i mass media e il sistema giudiziario” (progetto n. 2)

La Commissione rileva che le relazioni MOR fotografano i progressi nell’attuazione di un progetto in un determinato momento.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 – Orientare meglio i fondi IPA in funzione degli obiettivi definiti

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione prende atto della data-obiettivo di attuazione ed esaminerà le possibilità di riorientamento nell’ambito dell’esercizio di programmazione 2018 entro le linee guida politiche.

La Commissione rileva che i progressi in questi settori sensibili non dipendono esclusivamente dai fondi IPA stanziati, ma anche e soprattutto dalla volontà politica delle autorità turche.

Raccomandazione 2 – Migliorare le valutazioni relative all’approccio settoriale

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 3 – Aumentare il ricorso alla condizionalità

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4 – Migliorare il monitoraggio della performance dei progetti

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 5 – Ridurre gli arretrati applicando la gestione indiretta in maniera selettiva

La Commissione accetta la raccomandazione.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	17.1.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	7.12.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	6.2.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	8.3.2018

In quanto partner fondamentale in materia di politica estera e paese candidato all'adesione all'UE, la Turchia è il principale beneficiario degli aiuti erogati dall'UE al di fuori del proprio territorio. La Corte ha valutato l'efficacia dell'assistenza preadesione, del valore di 3,8 miliardi di euro, fornita dall'UE nei settori dello stato di diritto, della governance e delle risorse umane. Dall'audit è emerso che detta assistenza è, in generale, ben impostata e che i progetti forniscono le realizzazioni previste. Tuttavia, principalmente a causa della mancanza di volontà politica e dell'uso limitato di condizioni da parte della Commissione, l'assistenza dell'UE non ha risposto in maniera soddisfacente ad alcune esigenze fondamentali e la sostenibilità dei risultati rischia spesso di essere compromessa. La Corte ritiene pertanto che l'efficacia dei finanziamenti in causa sia soltanto limitata e formula una serie di raccomandazioni affinché siano apportati miglioramenti, fra cui un'assegnazione più mirata dei fondi e un maggior ricorso alla condizionalità.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors