

Relazione speciale

Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali:

nonostante gli sforzi, permangono problemi
fondamentali



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 17
I Balcani occidentali	04 - 08
Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali	09 - 17
Estensione e approccio dell'audit	18 - 23
Osservazioni	24 - 70
Le priorità dell'UE in materia di Stato di diritto nei Balcani occidentali sono chiare, ma i principali rischi non vengono ancora affrontati in misura sufficiente	24 - 45
Il sostegno dello strumento IPA II è in linea con le priorità politiche dell'UE, ma tiene conto solo in parte del ruolo chiave svolto dalla società civile in materia di Stato di diritto	25 - 31
La Commissione non mitiga sistematicamente i principali rischi per la sostenibilità dell'impatto dell'azione dell'UE	32 - 45
L'azione dell'UE ha contribuito alle riforme, ma ha avuto uno scarso impatto complessivo sui progressi in materia di Stato di diritto	46 - 70
Le realizzazioni programmate per i progetti sono state perlopiù conseguite, ma gli effetti sono tecnici e operativi	47 - 51
Il monitoraggio dei progetti talvolta non è riuscito a misurare gli effetti ed è probabile che pochi progetti saranno sostenibili	52 - 56
Malgrado molti anni di sostegno dell'UE alle riforme nei Balcani occidentali, persistono problemi fondamentali	57 - 70
Conclusioni e raccomandazioni	71 - 80
Allegati	
Allegato I – Progetti sottoposti ad audit – Realizzazioni ed effetti	
Allegato II – Elenco delle parti interessate intervistate (in videoconferenza)	

Glossario e abbreviazioni

Risposte della Commissione e del SEAE

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Il Consiglio d'Europa ha definito lo Stato di diritto come un concetto multidimensionale in base al quale, tra l'altro, tutti i pubblici poteri agiscono entro i limiti fissati dalla legge, nel rispetto dei valori della democrazia e dei diritti fondamentali, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. L'Unione europea (UE) ha adottato questa definizione e ha sancito lo Stato di diritto all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea come uno dei valori comuni degli Stati membri, indicandolo come principio guida della sua politica estera. Lo Stato di diritto è anche una condizione essenziale e necessaria per l'adesione all'UE.

II I sei paesi dei Balcani occidentali situati al di fuori dell'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo*, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia) ricevono finanziamenti da diverse fonti, ma l'UE è il principale donatore della regione. L'assistenza finanziaria dell'UE viene erogata a questi paesi principalmente attraverso lo strumento di preadesione (attualmente IPA II). Lo Stato di diritto è uno dei nove settori prioritari dell'IPA II. In quanto tale, è sostenuto da una dotazione di bilancio dedicata che ammontava a 700 milioni di euro per il periodo 2014-2020.

III Gli auditor hanno verificato se il sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali nel periodo 2014-2020 sia stato efficace. Hanno preso in esame le seguenti componenti dello Stato di diritto: giustizia e potere giudiziario, lotta alla corruzione e diritti umani e soprattutto l'accesso alla giustizia e la libertà di espressione. In particolare, hanno valutato se tale sostegno fosse ben concepito e se abbia raggiunto i risultati previsti. La Corte ha deciso di fornire una valutazione indipendente sull'argomento, alla luce della strategia dell'UE per i Balcani occidentali del febbraio 2018 e dei cambiamenti risultanti nel 2020 dalla nuova metodologia applicata per i negoziati di adesione.

IV Nel complesso, è stato riscontrato che, sebbene l'azione dell'UE abbia contribuito alle riforme in settori tecnici e operativi quali il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e lo sviluppo della legislazione pertinente, ha avuto un impatto complessivo limitato sulle riforme essenziali dello Stato di diritto nella regione. Ciò è

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

dovuto fondamentalmente all'insufficiente volontà politica interna di portare avanti le riforme necessarie.

V Le priorità della Commissione in relazione allo Stato di diritto sono condivise da altre organizzazioni internazionali, gruppi di riflessione e organizzazioni della società civile. Ciononostante, il sostegno fornito dall'UE all'azione della società civile a favore dello Stato di diritto in un paese non è sufficiente per rispondere alle necessità in tale ambito e il suo impatto non è rigorosamente monitorato. Per promuovere i principi democratici e sostenere i cambiamenti richiesti nel percorso verso l'adesione all'UE, è necessario un ambiente sano in termini di mezzi di comunicazione e di società civile. Eppure la libertà di espressione è l'ambito in cui sono stati registrati meno progressi in tutti i sei paesi. In alcuni di essi, il sostegno della popolazione alle riforme necessarie per l'adesione sta diminuendo.

VI Oltre alla mancanza di volontà politica e di titolarità delle riforme, i progetti IPA II possono anche essere bloccati a causa della limitata capacità amministrativa. La Commissione, tuttavia, non utilizza sistematicamente strumenti efficaci per mitigare tale rischio. Le regole per l'applicazione della condizionalità politica non sono chiare e l'IPA II non contempla clausole di condizionalità rigorose che colleghino direttamente lo stallo delle riforme dello Stato di diritto ad una limitazione dei finanziamenti in altri settori.

VII La metodologia per i negoziati di adesione in vigore dal 2020 è un passo nella giusta direzione, poiché il raggruppamento dei capitoli di negoziato consente alla Commissione di affrontare contemporaneamente tutti i settori relativi allo Stato di diritto durante i negoziati di adesione. Tuttavia, la nuova metodologia è troppo recente perché siano visibili risultati.

VIII Sulla base di tali conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione e al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) di:

- rafforzare il meccanismo per promuovere le riforme in materia di Stato di diritto nel processo di allargamento;
- intensificare il sostegno alla società civile impegnata a favore di riforme in materia di Stato di diritto e di indipendenza dei mezzi di comunicazione;
- rafforzare il ricorso alla condizionalità nell'ambito di IPA III;
- rafforzare la rendicontazione e il monitoraggio dei progetti.

Introduzione

01 La Commissione ha definito lo Stato di diritto “la spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna”¹. In base all’articolo 2 del trattato sull’Unione europea, lo Stato di diritto è uno dei valori fondamentali su cui si fonda l’UE; lo Stato di diritto è anche un principio guida per l’azione esterna dell’Unione². Esso è fortemente ancorato al processo di adesione e rappresenta una condizione essenziale e necessaria per aderire all’UE³. I negoziati di adesione si concentrano sull’adozione e l’attuazione del corpus legislativo dell’UE. Noto come l’*acquis*, quest’ultimo si compone di 35 “capitoli” legislativi che rappresentano le regole a cui tutti gli Stati membri dell’UE dovrebbero aderire.

02 Lo “Stato di diritto” è il valore dell’UE sancito dall’articolo 2 del trattato sull’Unione europea. Include i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l’accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge⁴. Lo Stato di diritto include sei principi di base⁵ (cfr. [figura 1](#)), che sono stati riconosciuti dalla Corte di giustizia dell’Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell’uomo.

¹ [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell’Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri](#), COM(2018) 324 final del 2.5.2018, pag. 1.

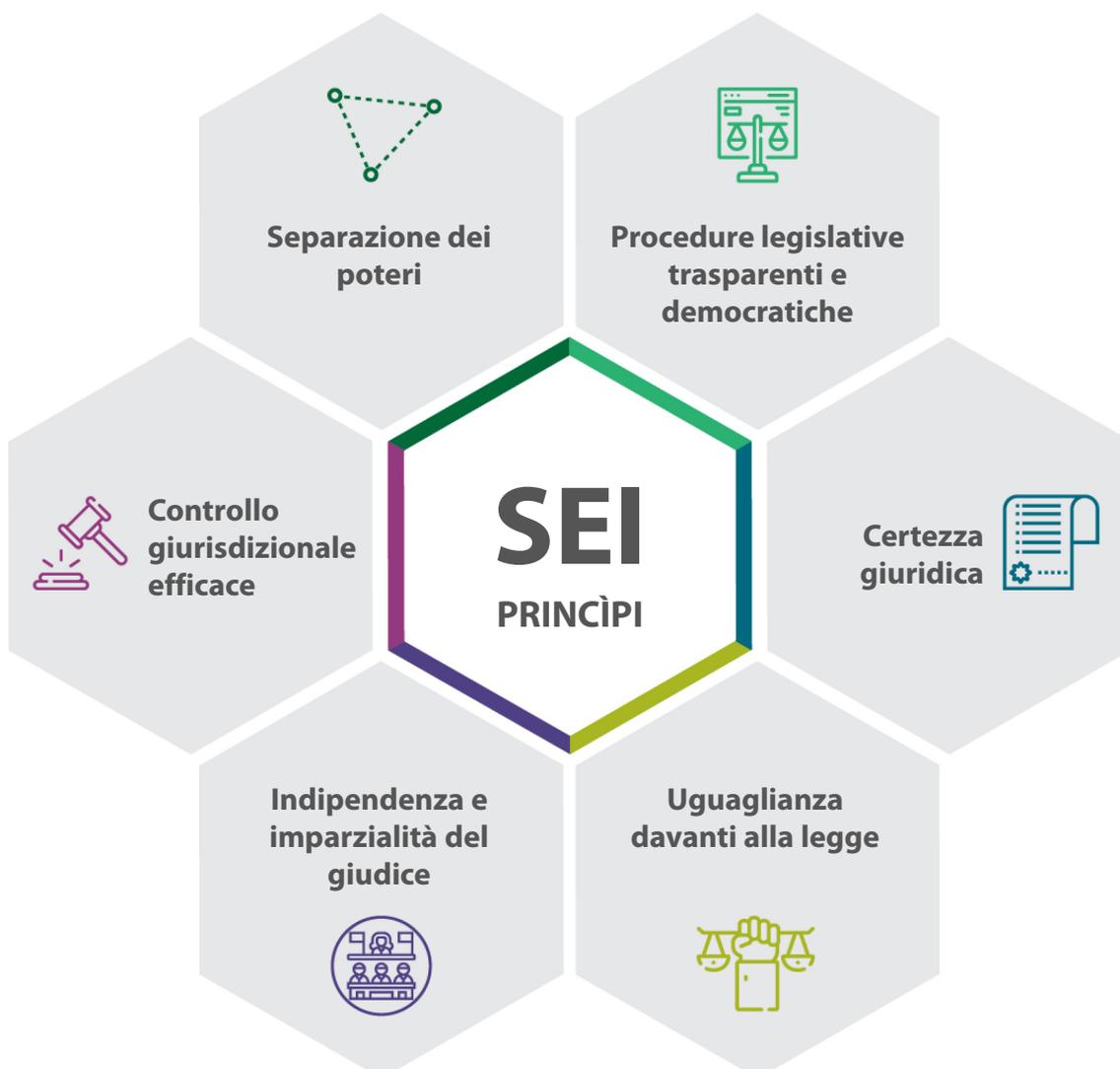
² [Articolo 21 del trattato sull’Unione europea](#).

³ Cfr. [criteri politici per l’adesione](#), come definiti nel Consiglio europeo del 1993 a Copenaghen; [articolo 49 del trattato sull’Unione europea](#).

⁴ [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione](#).

⁵ [Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione – Il contesto attuale e possibili nuove iniziative](#), 3.4.2019, pag. 1.

Figura 1 – I principi dello Stato di diritto



Fonte: Corte dei conti europea.

03 Una delle caratteristiche fondamentali di uno Stato di diritto funzionale è la capacità di controllare i poteri delle élite politiche ed economiche⁶. A tale proposito, il rafforzamento dello Stato di diritto è altresì intrinsecamente legato alla lotta alla corruzione⁷, che costituisce una delle principali minacce. La corruzione comporta l'arbitrarietà e l'abuso di potere e incide negativamente sui principi di legalità e certezza del diritto, minando così la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Lo Stato di diritto rappresenta anche un fattore chiave per la crescita economica. Se da un lato i

⁶ Marko Kmezić, "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, pag. 3.

⁷ [Azione dell'UE contro la corruzione – Scambio di opinioni](#), Consiglio dell'Unione europea, 12276/19, 27.9.2019, pag. 3.

paesi dei Balcani occidentali hanno un potenziale economico significativo, dall'altro le debolezze relative allo Stato di diritto, le istituzioni mal funzionanti e l'ingerenza dello Stato ostacolano lo sviluppo economico⁸.

I Balcani occidentali

04 La crisi economica e politica degli anni ottanta, unita alla recrudescenza del nazionalismo, ha provocato la disgregazione della Jugoslavia negli anni novanta lungo i confini delle repubbliche che la costituivano, generalmente preceduta da conflitti armati. Si sono formati cinque paesi indipendenti, a cui si sono aggiunti successivamente il Montenegro (2006) e il Kosovo (2008). Per quanto riguarda l'Albania, il paese è stato governato da una dittatura comunista completamente isolata fino al 1991, quando il paese ha dovuto costruire da zero la propria pubblica amministrazione. Slovenia (2004) e Croazia (2013) sono ora Stati membri dell'UE. I restanti sei paesi dei Balcani occidentali sono stati in passato teatro di gravi conflitti etnici, politici ed economici, ma tutti aspirano ad aderire all'UE e tutti e sei sono candidati o potenziali candidati all'adesione (cfr. *figura 2*).

⁸ COM(2018) 65 final del 6.2.2018, pag. 6.

Figura 2 – Paesi candidati e potenziali candidati all’adesione all’UE nella regione dei Balcani occidentali



Fonte: Corte dei conti europea.

05 Tuttavia, i negoziati per l’attuale ciclo di allargamento stanno durando molto più dei precedenti. Il Montenegro e la Serbia, ad esempio, sono in fase negoziale rispettivamente dal 2012 e dal 2014 e hanno chiuso in via provvisoria solo tre e due capitoli. Nella comunicazione del 2018⁹ sull’allargamento e sui Balcani occidentali, la Commissione ha chiaramente riconosciuto la grave situazione dello Stato di diritto nella regione, affermando che tali paesi evidenziano “elementi chiari di presa in ostaggio dello Stato, anche attraverso legami con la criminalità organizzata e la corruzione a tutti i livelli del governo e dell’amministrazione nonché l’intreccio di interessi pubblici e privati”.

06 Diversi studi hanno osservato che la maggior parte dei governi della regione è diventata più autoritaria nell’ultimo decennio, nonostante i progressi formali compiuti

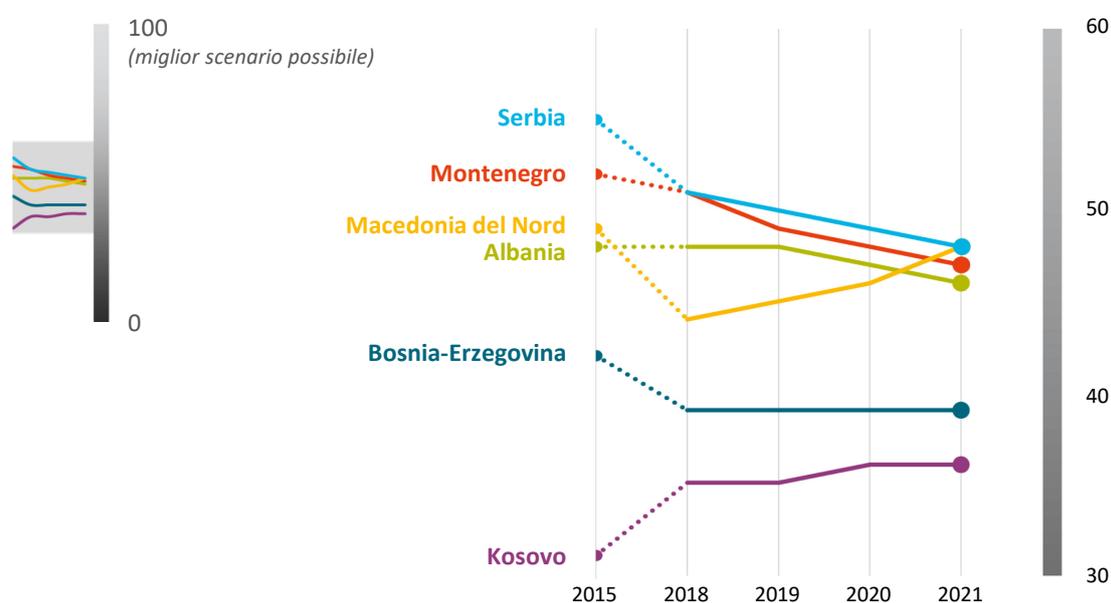
⁹ COM(2018) 65 final del 6.2.2018.

verso l'adesione all'UE¹⁰. Si ritiene che i governi dei Balcani occidentali siano riusciti a combinare un impegno formale per la democrazia e l'integrazione europea con pratiche autoritarie informali. L'organizzazione non governativa "Freedom House", infatti, nella relazione annuale sullo stato della democrazia, considera tutti i sei i paesi dei Balcani occidentali regimi di transizione o regimi ibridi¹¹ e, ad eccezione della Macedonia del Nord, ritiene che essi presentino una tendenza stabile o addirittura in regresso (cfr. *figura 3*)¹².

Figura 3 – Punteggio della democrazia nei Balcani occidentali

Freedom House

Punteggio di democrazia



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Freedom House.

07 La corruzione resta motivo di preoccupazione in tutti i paesi della regione. L'organizzazione non governativa "Transparency International" segnala che i sistemi di giustizia penale spesso non riescono a indagare, perseguire e sanzionare in modo

¹⁰ Florian Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, 2020, pag. 139; Jelena Džankić, Soeren Keil e Marko Kmezić, *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, 2018, pag. 89; Marko Kmezić, "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, pagg. 1-2.

¹¹ Freedom House, *Democracy status*.

¹² Freedom House, *Change in democracy status*.

efficace i casi di corruzione ad alto livello. Per coloro che sono condannati vengono spesso emesse sentenze sproporzionatamente leggere. I governi della regione hanno approvato molte leggi che favoriscono il clientelismo, con ripercussioni quali, ad esempio, l'assegnazione di contratti privilegiati, monopoli in determinati settori e l'assunzione di funzionari pubblici scarsamente qualificati che agevoleranno la corruzione¹³.

08 Tuttavia, le recenti elezioni nella regione hanno spesso messo in discussione le élite al potere. In Montenegro, dopo oltre 30 anni al potere, il partito al governo ha perso le elezioni parlamentari nell'agosto 2020 contro un'ampia coalizione di opposizione. Nelle elezioni amministrative del novembre 2020 in Bosnia-Erzegovina, i cittadini hanno ritirato il loro appoggio ai candidati dei tre principali partiti etnici e hanno sostenuto esponenti politici che non ne fanno parte. Gli elettori kosovari avevano tolto il voto ai partiti tradizionali, facendo sì che un movimento precedentemente all'opposizione ottenesse la maggioranza relativa alle elezioni in Kosovo del febbraio 2021¹⁴. In Albania, le elezioni del maggio 2021 hanno visto il ritorno di tutti i partiti nella competizione elettorale, per la prima volta dal 2017. Se da un lato gli osservatori hanno mostrato preoccupazione circa l'uso improprio delle risorse o delle funzioni statali da parte del partito al governo e di altri personaggi pubblici¹⁵, dall'altro la procura generale ha avviato indagini sui diversi casi segnalati.

Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali

09 Nel febbraio 2018 la Commissione ha adottato una strategia per “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali”. La strategia definisce un piano d'azione costituito da sei iniziative faro rivolte ad aree specifiche di interesse comune, tra cui lo Stato di diritto, che dovevano essere attuate tra il 2018 e il 2020.

¹³ Transparency International, *Captured states in the Western Balkans and Turkey*.

¹⁴ Tena Prelec and Jovana Marović, *No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think*, BiEPAG, gennaio 2021.

¹⁵ Dichiarazione congiunta dell'alto rappresentante/Vicepresidente Josep Borrell e del commissario per il vicinato e l'allargamento Olivér Várhelyi sulle elezioni parlamentari; missione degli Stati Uniti presso l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

10 Nel 2020 un cambiamento apportato alla metodologia per i negoziati di adesione ha determinato il “raggruppamento” dei capitoli negoziali¹⁶. Il gruppo tematico sulle “questioni fondamentali” (Stato di diritto, criteri economici e riforma della pubblica amministrazione) assume un ruolo centrale. I capitoli di questo gruppo tematico sono i primi ad essere aperti e gli ultimi ad essere chiusi; prima di poter aprire altri gruppi tematici occorre aver realizzato sufficienti progressi in quest’area. La nuova metodologia per i negoziati di adesione riconferma, tra l’altro, il ricorso sistematico a specifiche missioni di valutazione inter pares, l’estensione delle missioni consultive sullo Stato di diritto a tutti i paesi e l’elaborazione di piani d’azione dettagliati sullo Stato di diritto.

11 L’UE rivolge l’attenzione a un ampio spettro di settori legati allo Stato di diritto (cfr. [figura 4](#)).

Figura 4 – Stato di diritto – settori dell’assistenza dell’UE



Fonte: Corte dei conti europea.

12 L’assistenza è imperniata su due flussi di azione interconnessi: i) dialogo politico e strategico e ii) sostegno finanziario, principalmente attraverso l’IPA II (cfr. [figura 5](#)).

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali”, COM(2020) 57 final.

Figura 5 – UE e Balcani occidentali: dal dialogo politico e strategico al sostegno finanziario



Fonte: Corte dei conti europea.

13 Il Consiglio, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione europea (di seguito denominata "la Commissione") sono impegnati nel dialogo politico e strategico nel quadro del più ampio processo di stabilizzazione e associazione dell'UE e della sua politica nei confronti dei Balcani occidentali, che comprende l'obiettivo dei negoziati di adesione e della futura adesione all'UE. La Commissione definisce inoltre obiettivi e priorità per le riforme nei documenti di strategia pluriennali e fornisce orientamenti tramite comunicazioni (cfr. paragrafi [14-16](#)).

14 I Balcani occidentali ricevono finanziamenti da diverse fonti (Stati Uniti, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, Stati membri dell'UE), ma l'UE è il principale donatore della regione¹⁷. L'assistenza finanziaria dell'UE è principalmente erogata attraverso lo strumento di preadesione (attualmente IPA II)¹⁸, che sostiene l'adozione e l'attuazione delle riforme necessarie per l'adesione all'UE. L'assistenza assume varie forme, tra cui sovvenzioni, sostegno al bilancio, sviluppo di capacità, gemellaggi, assistenza tecnica e scambio di informazioni.

15 Lo Stato di diritto è uno dei nove settori prioritari dell'IPA II, sostenuto da un'apposita dotazione di bilancio per ciascun paese. Nel periodo 2014-2020 sono stati

¹⁷ *How much has the EU invested already in the Western Balkans? Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans.*

¹⁸ Regolamento n. 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014.

stanziati circa 700 milioni di euro per i Balcani occidentali per sostenere lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, ossia circa il 16 % di tutta l’assistenza bilaterale dell’UE a questi paesi (cfr. [tabella 1](#))¹⁹.

Tabella 1 – Dotazione finanziaria bilaterale IPA II per lo Stato di diritto e i diritti fondamentali

Linea di bilancio	Paese	In milioni di euro							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
22 02 01 01	Albania	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosnia-Erzegovina	2	23	3	30		60		117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	94
	Macedonia del Nord	20	0	15	0	1	1	20	57
	Montenegro	7	21	0	0	15	0	0	42
	Serbia	28	28	46	72	29	0	44	246
	Totale Balcani occidentali	82	108	95	105	180	20	105	690

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti di strategia indicativi rivisti di ciascun paese per il periodo 2014-2020, accessibili sulla [pagina Internet della DG NEAR sull’allargamento](#).

16 Le decisioni importanti nel processo di adesione, che spaziano dalla concessione dello status di candidato all’apertura e alla chiusura dei capitoli negoziali, sono adottate dal Consiglio, che delibera all’unanimità. In pratica, il Consiglio “Affari generali” sovrintende al processo di allargamento dell’UE e ai negoziati di adesione e fa il punto della situazione una volta all’anno. Le discussioni e le decisioni che ne derivano si basano sulla comunicazione annuale della Commissione sull’allargamento e sulle relazioni sui progressi dei singoli paesi.

17 In occasione del vertice UE-Balcani occidentali di Sofia del maggio 2018, l’UE e gli Stati membri hanno concordato un elenco di azioni a sostegno del rafforzamento dello Stato di diritto e del buon governo nei Balcani occidentali, il cosiddetto “Programma delle priorità di Sofia”, che prevede di:

- dare maggiore sostegno alla riforma del sistema giudiziario e agli sforzi nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, compreso lo sviluppo delle capacità a fini di prevenzione della corruzione;
- ampliare le missioni consultive in materia di Stato di diritto, tramite un maggiore sostegno da parte degli Stati membri e dell’UE;

¹⁹ Oltre al sostegno bilaterale, l’UE fornisce assistenza transfrontaliera e multinazionale, ivi inclusi programmi orizzontali e regionali incentrati sullo Stato di diritto. Tuttavia, non esiste una dotazione finanziaria specifica esclusivamente per lo Stato di diritto.

- rafforzare il monitoraggio delle riforme attraverso missioni di valutazione inter pares più sistematiche e caso per caso;
- introdurre l'osservazione dei processi per i casi di corruzione aggravata e criminalità organizzata;
- adoperarsi per migliorare la misurazione dei risultati nell'ambito della riforma del sistema giudiziario;
- fornire sostegno ai Balcani occidentali attraverso il Fondo europeo per la democrazia a favore dell'indipendenza e del pluralismo dei mezzi di comunicazione e della società civile.

Estensione e approccio dell'audit

18 L'obiettivo dell'audit era valutare se il sostegno dell'UE²⁰ allo Stato di diritto nei Balcani occidentali fosse efficace. La Corte intende fornire una valutazione indipendente su tale argomento, alla luce della strategia di allargamento dell'UE del febbraio 2018 e in considerazione dei cambiamenti risultanti nel 2020 dalla nuova metodologia di raggruppamento dei capitoli negoziali.

19 Per rispondere al quesito principale di audit, la Corte ha formulato due sottoquesiti:

- Il sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali è ben concepito?
- Il sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali ha prodotto i risultati attesi?

20 Gli auditor della Corte hanno verificato le attività della Commissione e del SEAE nei Balcani occidentali. Analizzando individualmente i sei paesi dei Balcani occidentali (cfr. [figura 2](#)), la Corte si è concentrata a) sull'IPA II, che è il principale strumento a sostegno dello Stato di diritto nella regione e b) sul dialogo politico e strategico tra l'UE e le autorità nazionali.

21 L'audit ha riguardato unicamente l'assistenza fornita alle principali istituzioni statali e ad altri portatori di interessi chiave, come le organizzazioni della società civile (OSC), nei seguenti ambiti:

- o giustizia e potere giudiziario, comprese indipendenza e imparzialità, rendicontabilità, professionalità e competenza, qualità della giustizia ed efficienza;
- o misure anticorruzione, aspetti preventivi e investigativi della giustizia penale e della lotta alla criminalità organizzata;
- o diritti umani: sia quelli direttamente riguardanti lo Stato di diritto, come il diritto a un processo equo e l'accesso alla giustizia, sia quelli con implicazioni per lo Stato

²⁰ Il termine "UE" si riferisce a varie direzioni generali (DG) della Commissione, alle delegazioni dell'UE e al SEAE, ma non agli Stati membri.

di diritto, come la libertà di espressione (in particolare l'indipendenza dei mezzi di comunicazione)²¹.

22 Il lavoro di audit ha incluso un esame di tutta la documentazione sull'allargamento dell'UE, delle relazioni sulla gestione, delle conclusioni del Consiglio e dei comitati di stabilizzazione e associazione, dei documenti di strategia nazionale e dei piani d'azione. È stata effettuata un'analisi dettagliata di 20 progetti sullo Stato di diritto finanziati dall'IPA II nei sei paesi dei Balcani occidentali durante il periodo di programmazione 2014-2020. Questi progetti riguardavano principalmente il rafforzamento della capacità giudiziaria o la lotta alla corruzione o alla criminalità organizzata, generalmente attraverso l'assistenza tecnica; sono stati sottoposti ad audit anche due progetti di costruzione e un progetto a sostegno delle organizzazioni della società civile. Per un elenco completo dei progetti, cfr. *allegato I*.

23 Per completare l'analisi, sono stati intervistati rappresentanti della Commissione, del SEAE e dei principali partner esecutivi in Albania, Serbia e Bosnia-Erzegovina. Sono state inoltre intervistati rappresentanti delle principali istituzioni statali preposte alla tutela dello Stato di diritto in Albania e Serbia, nonché di altri importanti portatori di interessi quali il Consiglio d'Europa, di altri donatori internazionali e di organizzazioni della società civile (cfr. anche *allegato I*). Infine, gli auditor della Corte sono stati coadiuvati da un gruppo di tre accademici esterni specializzati nello Stato di diritto nei Balcani occidentali.

²¹ “[...] i tentativi di ridurre il pluralismo e di indebolire funzioni di controllo fondamentali come la società civile e i media indipendenti sono segnali di allarme delle minacce allo Stato di diritto”; cfr. “Rafforzare lo Stato di diritto all'interno dell'Unione – Programma d'azione”, COM(2019) 343 final, pag. 2.

Osservazioni

Le priorità dell'UE in materia di Stato di diritto nei Balcani occidentali sono chiare, ma i principali rischi non vengono ancora affrontati in misura sufficiente

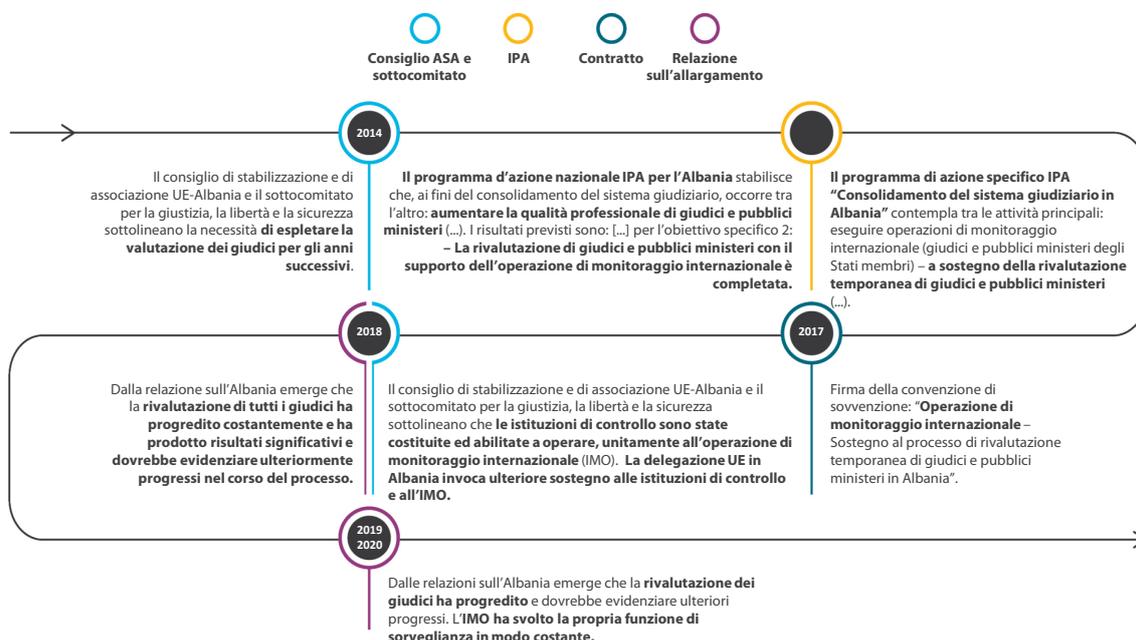
24 Nella presente sezione verrà esaminata l'impostazione del sostegno fornito dall'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali. In particolare, si intende valutare se la Commissione e il SEAE abbiano individuato e affrontato le priorità chiave in materia di Stato di diritto nella regione e se tali priorità siano coerenti con le dichiarazioni politiche dell'UE e le priorità individuate da altri esperti, gruppi di riflessione e organizzazioni internazionali. Gli auditor della Corte esaminano in che misura il dialogo politico e strategico sullo Stato di diritto si rifletta nei documenti di strategia indicativi elaborati dalla Commissione con ciascuno dei sei paesi, e in che modo esso si sia successivamente tradotto in azioni concrete. Valutano inoltre se, nel pianificare l'azione dell'UE, la Commissione abbia incluso misure concrete volte a mitigare i rischi per l'efficacia e l'impatto.

Il sostegno dello strumento IPA II è in linea con le priorità politiche dell'UE, ma tiene conto solo in parte del ruolo chiave svolto dalla società civile in materia di Stato di diritto

25 Il sostegno dell'UE deve essere allineato alle priorità politiche concordate tra l'UE e i paesi candidati e deve rispondere alle loro esigenze specifiche. Ciò presuppone che la Commissione definisca le sue priorità politiche, sulla base di valutazioni specifiche per paese riguardo ai principali ostacoli al miglioramento dello Stato di diritto.

26 A seguito della valutazione dei documenti di pianificazione e attuazione dell'IPA II per il periodo 2014-2020, la Corte ha rilevato che questi sono in linea con i documenti sul dialogo politico e strategico, quali le posizioni comuni dell'UE sugli accordi di stabilizzazione e associazione (ASA) e i risultati delle riunioni del sottocomitato per la giustizia, la libertà e la sicurezza. In diversi casi, i settori dello Stato di diritto individuati sia dal Consiglio che dalla Commissione negli ASA e nelle relazioni sull'allargamento sono confluiti in obiettivi specifici nei vari programmi d'azione dell'IPA e quindi nei progetti finanziati. La **figura 6** fornisce un esempio di come i due flussi di azioni siano interconnessi. L'esame della Corte su un campione di relazioni elaborate da organizzazioni internazionali e gruppi di riflessione ha evidenziato questioni simili a quelle individuate dalla Commissione.

Figura 6 – Albania: coerenza tra dialogo politico e sostegno finanziario



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

27 La Commissione pubblica relazioni annuali sull'allargamento con informazioni sulla situazione relativa allo Stato di diritto in ciascun paese. Queste valutazioni annuali presentano ciò che è stato realizzato durante l'anno precedente nei settori definiti sia nei documenti di programmazione dell'IPA II che nelle dichiarazioni politiche, nonché nelle raccomandazioni e negli orientamenti sulle priorità di riforma, come eventuali modifiche alla legislazione esistente o l'adozione di nuovi atti legislativi in linea con le norme dell'UE o le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Dato che evidenziano alcune esigenze fondamentali in materia di Stato di diritto, tali valutazioni sono utili per l'elaborazione del futuro sostegno IPA. Anche se raggiungono lo scopo di fornire informazioni sul processo di allargamento, le relazioni non mettono sistematicamente in relazione i progressi (o la loro assenza) e le azioni specifiche dell'UE, né suggeriscono in che modo l'UE potrebbe contribuire all'attuazione delle raccomandazioni.

28 Le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo fondamentale nel garantire la libertà di espressione e far sì che i governi rispondano delle proprie azioni. Ciononostante, l'analisi della Corte sulle posizioni comuni dell'UE in relazione agli ASA e i verbali delle riunioni del sottocomitato per la giustizia, la libertà e la sicurezza hanno mostrato che, ad eccezione dell'Albania, durante tali riunioni l'UE non ha valutato in modo sistematico il ruolo delle organizzazioni della società civile.

29 La Commissione ha accresciuto il proprio sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile attraverso il Fondo europeo per la democrazia e altri strumenti

(cfr. un esempio di progetto a sostegno delle organizzazioni della società civile al paragrafo 51). Tuttavia, i documenti probatori mostrano che il sostegno dell'UE all'azione della società civile in materia di Stato di diritto è insufficiente per rispondere alle necessità del settore (cfr. paragrafi 30-31 e 70) e si basa perlopiù su progetti a breve termine. Una valutazione indipendente sullo Stato di diritto ha rilevato che la mancanza di progressi è correlata, tra l'altro, a una partecipazione inadeguata o all'emarginazione della società civile²².

30 La mancanza di un'adeguata considerazione del ruolo delle organizzazioni della società civile, sia nel dialogo politico che nel sostegno finanziario, è stata criticata anche da Transparency International nella sua valutazione della comunicazione del 2018 sull'allargamento²³. Nel contesto delle sfide per la libertà di espressione, questo rimane un ambito di particolare preoccupazione in tutti e sei i paesi dei Balcani occidentali (cfr. paragrafi 66-67).

31 Inoltre, per le sue relazioni la Commissione non ha mai utilizzato l'indicatore di monitoraggio IPA 3 "Percentuale di processi di riforma e di elaborazione delle politiche legati all'adesione che hanno incluso un'efficace consultazione della società civile" (nell'ambito dell'obiettivo specifico 1 "Riforme politiche") e ciò ha indebolito il monitoraggio dei progressi in questo ambito. Infatti, dalla valutazione del monitoraggio dell'IPA II è emerso che l'indicatore potrebbe fornire informazioni molto utili sul coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nell'IPA II²⁴.

La Commissione non mitiga sistematicamente i principali rischi per la sostenibilità dell'impatto dell'azione dell'UE

32 I principali rischi per l'impatto e la sostenibilità del sostegno dell'UE riguardano la volontà politica e la titolarità delle riforme, soprattutto quando la capacità amministrativa è debole. L'insufficiente volontà politica mina la titolarità dei progetti e indebolisce l'impegno a ricorrere alle realizzazioni dei progetti o a basarsi su di esse per far avanzare ulteriormente il programma di riforma. Una capacità amministrativa

²² *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, sintesi, relazione finale 2019, pag. 5.

²³ Transparency International EU, *The Western Balkans: Captured states or a community of law?*

²⁴ *IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report*, 2016, pag. 45.

debole (ad esempio, personale e formazione insufficienti o l'assenza di una politica per trattenere il personale, che determina elevati tassi di avvicendamento del personale), insieme alla bassa retribuzione dei funzionari e di altro personale coinvolto nelle riforme, ostacolerà i progressi. Ci si aspetta che la Commissione individui questi rischi e introduca le necessarie misure di salvaguardia nel sostegno da essa fornito.

33 L'analisi svolta dalla Corte dei documenti sulla concezione dei progetti inclusi nel campione in questione ha mostrato che, sebbene la Commissione e i suoi partner esecutivi abbiano individuato questi rischi in tutti i sei paesi dei Balcani occidentali, non hanno intrapreso azioni di attenuazione sufficienti (cfr. paragrafi **35** e **37**).

Le misure per ovviare alla debole capacità amministrativa durante l'attuazione dei progetti sono spesso inefficaci

34 L'obiettivo di 18 progetti nel campione in esame era aumentare la professionalità, la rendicontabilità e l'efficienza delle istituzioni interessate e lo sviluppo di capacità costituiva una delle componenti principali delle attività finanziate. Affinché queste attività siano efficaci, i paesi partner devono dimostrare un impegno adeguato, ad esempio fornendo personale, strutture, finanziamenti e strumenti informatici adeguati. La Commissione ha individuato questi prerequisiti e li ha inseriti nei capitolati dei bandi per i progetti, ma i partner esecutivi non hanno proposto azioni specifiche che avrebbero consentito loro di far rispettare gli impegni assunti.

35 I partner esecutivi hanno incluso nelle proposte di progetto e nei contratti formulazioni quali "coinvolgere tempestivamente l'amministrazione", "assicurare la trasparenza nell'attuazione del progetto", "assicurare una stesura aperta e partecipativa". Tuttavia, poiché tali formulazioni non possono imporre ai partner esecutivi di intraprendere azioni specifiche, la Corte non ritiene che costituiscano misure efficaci di attenuazione dei rischi. Gli auditor della Corte hanno osservato che alcune delegazioni dell'UE hanno cercato di intervenire attraverso il dialogo politico e strategico per garantire i finanziamenti e/o il personale necessari per attuare le riforme finanziate dall'UE. Ciononostante, il fatto che le convenzioni di sovvenzione non contengano prerequisiti dettagliati ha limitato i risultati che esse sono state in grado di ottenere.

L'IPA II dipende dalla volontà politica interna di attuare il cambiamento e riformare la titolarità

36 La volontà politica e la titolarità svolgono un ruolo importante nel buon esito di qualsiasi riforma. In linea di principio, i paesi dei Balcani occidentali si sono impegnati ad attuare riforme in virtù del loro status di candidati / potenziali candidati

all'adesione all'UE. Tuttavia, l'UE ha riconosciuto²⁵ che tale impegno è spesso carente. Ad esempio, la comunicazione del 2020 sul rafforzamento del processo di adesione invitava i leader dei Balcani occidentali a mantenere in modo più credibile il loro impegno ad attuare le riforme fondamentali necessarie, che riguardassero lo Stato di diritto o la lotta alla corruzione²⁶. Le relazioni per paese che fanno parte del pacchetto annuale sull'allargamento della Commissione non contengono una sezione per la valutazione della titolarità delle riforme e della volontà politica. Ciononostante, in tutte e sei le relazioni la Commissione ha costantemente collegato la mancanza di titolarità alla mancanza di progressi significativi.

37 Anche se l'IPA II può preparare il terreno per il cambiamento istituzionale, le riforme possono avvenire solo con il sostegno politico interno. Dall'audit dei progetti del campione emerge che, laddove le componenti dei progetti si concentrano sull'assistenza tecnica, migliorando la capacità e l'efficienza istituzionale, il sostegno politico è forte e queste attività generalmente procedono secondo i piani. Laddove le componenti mirano, ad esempio, a modifiche del quadro legislativo al fine di rafforzare l'indipendenza e la rendicontabilità (come nel caso dei progetti 14 e 15), l'impegno politico è spesso più debole. Cfr. [riquadro 1](#) per alcuni esempi di come la volontà politica influenza le riforme in Serbia.

Riquadro 1

Serbia: importanti riforme costituzionali sono in stallo nonostante il contributo del sostegno dell'UE a una maggiore efficienza del sistema giudiziario

Già nel 2014 l'accordo di stabilizzazione e associazione UE-Serbia sottolineava l'importanza delle modifiche costituzionali nel settore della giustizia. Il programma di azione IPA II 2016 "Sostegno al settore della giustizia" è stato istituito per sostenere l'attuazione del piano d'azione relativo al capitolo 23 per realizzare un sistema giudiziario indipendente, responsabile ed efficiente, anche attraverso la riforma costituzionale.

²⁵ Comunicazione della Commissione, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, COM(2018) 65 final, pag. 8 e *Questions and answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

²⁶ *Questions and answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

Tuttavia, in entrambe le riunioni del 2018 e del 2019 del sottocomitato UE-Serbia sulla giustizia, libertà e sicurezza, la Commissione ha notato un ritardo nell'adozione delle modifiche costituzionali fissate come punto di riferimento provvisorio nel piano d'azione relativo al capitolo 23. La proposta di riforma costituzionale è stata successivamente sospesa fino a dopo le elezioni parlamentari del giugno 2020.

Nell'ottobre 2020, il ministero della Giustizia ha annunciato la quarta versione delle proposte di emendamenti alla Costituzione. L'Associazione dei procuratori generali e dei sostituti procuratori della Serbia, l'Associazione dei giudici della Serbia, il Comitato degli avvocati per i diritti umani, il Centro di ricerca giudiziaria e il Centro di Belgrado per i diritti umani hanno annunciato in una dichiarazione congiunta che gli emendamenti proposti rafforzavano l'influenza politica sulla magistratura. Al contempo, il Consiglio d'Europa, attraverso il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), ha espresso la sua preoccupazione circa il contesto piuttosto acrimonioso in cui si è svolto il processo di consultazione.

Nel dicembre 2020, il nuovo governo ha ripreso il dibattito sulla riforma costituzionale. Il testo è stato adottato in commissione parlamentare il 21 settembre 2020 e ha ricevuto parere favorevole dalla commissione di Venezia nell'ottobre 2021, anche per quanto riguarda le principali raccomandazioni. Le raccomandazioni devono essere approvate prima che le modifiche siano adottate dal Parlamento e sottoposte a referendum.

Durante lo stesso periodo, il **progetto 12** (sull'efficienza del sistema giudiziario), finanziato nel 2015 e attuato tra il 2016 e il 2018, ha prodotto risultati impressionanti. Nel corso dei due anni e mezzo del progetto, sono stati smaltiti quasi 1 milione di casi arretrati e le misure di efficienza sono state estese a tribunali che coprono oltre l'82 % della popolazione serba. Nella relazione per paese del 2018, la Commissione ha riconosciuto gli sforzi compiuti dalla Serbia in questo settore operativo.

La forte condizionalità ha prodotto risultati ma non è stata applicata sistematicamente

38 Le clausole di condizionalità sono una risorsa importante nell'applicazione della pressione riformatrice e possono attenuare i rischi di una volontà politica o di una capacità amministrativa insufficienti. Condizionalità significa subordinare i contratti o l'assistenza a un precedente impegno a soddisfare determinate condizioni. Nel caso dell'IPA II, la Commissione ha più volte fatto riferimento alla "condizionalità rigorosa" a livello di progetto nelle sue successive strategie di allargamento, senza definire specificamente il termine.

39 Il regolamento IPA II prevede due tipi di condizionalità per promuovere le riforme. Il primo è un premio per la performance, un meccanismo di incentivi finanziari per i beneficiari che compiono particolari progressi verso il soddisfacimento dei criteri di adesione e/o l'efficace attuazione dell'assistenza preadesione. Il secondo è l'introduzione di requisiti aggiuntivi per l'erogazione graduale degli aiuti. La Commissione ha applicato tali requisiti in due dei sei paesi dei Balcani occidentali. In Kosovo il comitato di monitoraggio dell'IPA ha correlato la realizzazione delle riforme, in particolare nel settore della riforma della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche, alla futura assistenza finanziaria dell'UE²⁷, e in Bosnia-Erzegovina la Commissione ha stabilito condizioni specifiche per avviare riforme che erano in fase di stallo nell'ambito della rendicontabilità e dell'indipendenza del sistema giudiziario. L'esempio illustrato nel riquadro 2 dimostra come la condizionalità possa essere utilizzata per esercitare pressione a favore delle riforme, ma dal lavoro di audit svolto dalla Corte emerge che la Commissione non utilizza sistematicamente tale strumento.

Riquadro 2

Subordinare la futura assistenza finanziaria ai risultati delle riforme: il Consiglio superiore della magistratura in Bosnia-Erzegovina

Negli ultimi 15 anni l'UE ha fornito oltre 60 milioni di euro al sistema giudiziario con l'obiettivo di rafforzare lo Stato di diritto in Bosnia-Erzegovina. Circa 18,8 milioni di euro di questa assistenza finanziaria sono stati destinati a sovvenzioni dirette al Consiglio superiore della magistratura (HJPC). Tuttavia, secondo la Commissione, l'HJPC non si è dimostrato sufficientemente ambizioso nel perseguire le riforme e nel garantire che le azioni finanziate dall'UE da esso svolte siano sufficientemente sostenibili. Inoltre, nella relazione sull'allargamento del 2020, la Commissione ha riferito che le autorità e la magistratura bosniache non avevano intrapreso alcuna azione per attuare le priorità fondamentali relative allo Stato di diritto, mentre l'ostruzionismo nei confronti delle riforme giudiziarie, sia da parte dei politici che dall'interno di esponenti del potere giudiziario, è rimasto diffuso.

²⁷ Conclusioni delle riunioni del comitato di monitoraggio IPA del Kosovo di marzo 2018 e aprile 2019.

Il 19 gennaio 2021 la Commissione ha comunicato all’HJPC che:

- a) sarebbe stato rivalutato un ulteriore sostegno nel quadro della sovvenzione IPA II assegnata nel 2017;
- b) il sostegno nell’ambito della sovvenzione del 2019 sarebbe stato diviso in due e la seconda convenzione di sovvenzione sarebbe stata subordinata alla soddisfacente attuazione della prima;
- c) l’HJPC doveva sostenere il costo del finanziamento del proprio sistema informatico giudiziario e il dipartimento IT doveva sottoporsi alla certificazione ISO.

40 Sebbene il premio per la performance del 2020 abbia rafforzato il legame tra i progressi sulle “questioni fondamentali” e i finanziamenti aggiuntivi a titolo di IPA II, non esisteva alcuna disposizione o condizione che correlasse la mancanza di progressi o il regresso alla riduzione dei finanziamenti, in settori specifici ad alta intensità di aiuti quali le infrastrutture o lo sviluppo rurale. I requisiti aggiuntivi (cfr. [riquadro 2](#) e [paragrafo 38](#)) sono un tipo di condizionalità più efficace, in quanto possono portare all’adozione di misure correttive nazionali invocando una riduzione immediata dell’aiuto. Tuttavia, il meccanismo dei requisiti aggiuntivi non viene applicato sistematicamente. L’IPA II – a differenza del regime IPA originario – non prevede esplicitamente la possibilità di sospendere l’assistenza se un paese beneficiario non rispetta i principi fondamentali della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

41 Nella presa di posizione del 27 marzo 2019, il Parlamento europeo si è espresso a favore di regole di condizionalità più rigorose, con una clausola di sospensione praticabile, per sanzionare il regresso nei settori della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani²⁸. Il regolamento IPA III²⁹ si propone di rafforzare la condizionalità, ma non è chiaro in che modo ciò influirà sull’erogazione dei finanziamenti.

42 Nel piano d’azione allegato alla comunicazione del 2018, la Commissione aveva proposto di applicare la condizionalità nei negoziati di adesione garantendo “[...]”

²⁸ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III).

²⁹ Regolamento (UE) 2021/1529 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III).

risultati concreti nelle riforme del sistema giudiziario e nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, prima di chiudere provvisoriamente i dialoghi tecnici relativi ad altri capitoli”. Tuttavia, gli Stati membri non hanno ripreso questa opzione nella dichiarazione di Sofia (cfr. paragrafo 17).

43 La condizionalità può essere utilizzata anche al più alto livello politico attraverso una “clausola dell’equilibrio globale” che consente al Consiglio di decidere di non aprire o chiudere un capitolo negoziale se i progressi sui capitoli 23 e 24 sono insoddisfacenti. Questa clausola è stata invocata all’apertura della Conferenza intergovernativa (CIG) del 2012 sull’adesione del Montenegro ed è stata ribadita in occasione della CIG del 2014 sull’adesione della Serbia. La Commissione ha fatto riferimento a tale clausola nella relazione del 2014 sui progressi fatti verso l’adesione del Montenegro e nel documento sulla strategia di allargamento 2014-2015, il che ha spinto le autorità montenegrine a colmare le lacune individuate.

44 La clausola di equilibrio globale è stata esplicitamente trattata nella comunicazione della Commissione del 2020 sull’allargamento, in cui, nonostante fosse molto critica nei confronti della Serbia, la Commissione ha osservato che “[...] attualmente è garantito un equilibrio globale [...]”. Ciononostante, il Consiglio ha concluso che la Serbia non ha soddisfatto le condizioni per aprire un nuovo capitolo nei negoziati di adesione e che il paese deve compiere progressi nei settori della democrazia, dell’indipendenza del potere giudiziario, della libertà di espressione e dei mezzi di comunicazione³⁰. Sebbene il Consiglio non abbia adottato una decisione formale in merito all’utilizzo della clausola di equilibrio globale, la Corte ritiene che tale dichiarazione abbia portato alla stessa conclusione. La decisione ha scatenato una reazione a Belgrado: il presidente e il nuovo governo si sono impegnati con la delegazione dell’UE e il Quint³¹ per far avanzare il processo. Nel corso dell’audit non sono state riscontrate indicazioni su quando e come applicare la clausola dell’equilibrio generale.

45 Un altro esempio in cui il Consiglio ha stabilito condizioni aggiuntive accompagnate da un calendario specifico è stato in relazione all’intenzione dell’Albania di aprire i negoziati di adesione. Nell’aprile 2018 la Commissione ha formulato una raccomandazione per avviare i negoziati senza indicare condizioni aggiuntive. Tuttavia, nelle conclusioni del giugno 2018, il Consiglio ha subordinato i negoziati all’attuazione

³⁰ Dichiarazione del 9 dicembre 2020 di Michael Roth, ministro tedesco degli Affari europei (presidenza di turno del Consiglio), [articolo su Serbiamonitor](#).

³¹ Il Quint è un gruppo decisionale informale composto da Stati Uniti, Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

di misure concrete in cinque settori chiave e ha incaricato la Commissione di monitorare e riferire sui progressi. Sebbene nel maggio 2019 la Commissione abbia rilevato progressi significativi e abbia nuovamente raccomandato l'apertura dei negoziati, il Consiglio ha rinviato due volte una decisione in merito. Infine, nel marzo 2020, quest'ultimo ha deciso di avviare i colloqui, ma a distanza di più di un anno deve ancora essere concordato un quadro negoziale comune dell'UE. La lentezza dei negoziati di adesione rischia di indebolire il potere trasformativo previsto della condizionalità.

L'azione dell'UE ha contribuito alle riforme, ma ha avuto uno scarso impatto complessivo sui progressi in materia di Stato di diritto

46 Nella presente sezione, si valuta il contributo dell'azione dell'UE alle riforme in materia di Stato di diritto nei Balcani occidentali e l'impatto di tali riforme sui progressi complessivi di ciascun paese relativamente allo Stato di diritto. La Corte ha esaminato se l'azione dell'UE abbia contribuito a tali sviluppi e se tale contributo verrà presumibilmente mantenuto nel tempo. Per ottenere maggiori informazioni sulla performance, sulla sostenibilità e sul monitoraggio attuato dalla Commissione sui progetti dell'UE, gli auditor della Corte hanno analizzato inoltre gli effetti e le realizzazioni di un campione di 19 progetti³². Per tutti i dettagli relativi al campione, cfr. *allegato I*.

Le realizzazioni programmate per i progetti sono state perlopiù conseguite, ma gli effetti sono tecnici e operativi

47 Dei 19 progetti esaminati, 13³³ erano stati completati al momento dell'audit³⁴, mentre i restanti sei erano ancora in corso. Per dieci³⁵ dei 13 progetti completati, le

³² Dall'analisi è stato escluso un progetto (progetto 16) perché non pertinente, dato che si trattava di un progetto di costruzione annullato prima dell'esecuzione di qualsiasi lavoro.

³³ Si tratta dei progetti 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 e 20. Gli auditor della Corte ritengono che il progetto 1 sia stato completato, in quanto l'ultima tranche variabile dell'importo iniziale del sostegno al bilancio è stata pagata. Nel 2020 è stata concordata una proroga quadriennale del sostegno al bilancio.

³⁴ Data limite fissata al 31.1.2021.

³⁵ Progetti 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 e 18.

realizzazioni sono state conseguite completamente o per la maggior parte, come previsto. Tuttavia, in sette casi ciò è stato ottenuto mediante una proroga del contratto che andava da uno³⁶ a dieci³⁷ mesi. Di questi dieci progetti, i **progetti 11 e 12** si sono distinti per la qualità della rendicontazione, con informazioni chiare su attività e risultati. Il progetto 11 ha utilizzato un sistema a semaforo per monitorare e mostrare il raggiungimento degli indicatori di realizzazione per ciascuna attività. Per tre dei restanti progetti completati³⁸, sebbene le relazioni finali non fossero ancora disponibili, le relazioni intermedie mostravano progressi verso il raggiungimento degli obiettivi.

48 Gli indicatori di realizzazione più comuni per i progetti esaminati erano quantitativi e si riferivano alla realizzazione di corsi di formazione e seminari, alla messa a disposizione di esperti (per aiutare a redigere leggi, piani d'azione, strategie e linee-guida metodologiche), al completamento di studi e indagini pilota correlate all'informatica e ad altri settori, e alla fornitura di consulenza legale.

49 Sono stati analizzati anche gli effetti dei 13 progetti completati nel campione in questione³⁹. La Corte ha concluso che per cinque di essi erano stati raggiunti i risultati previsti⁴⁰ (cfr. **riquadro 3**) e che per altri tre progetti si era sulla buona strada per conseguirli⁴¹. Non è stato possibile valutare i restanti progetti secondo tale modalità, a causa della mancanza di relazioni finali al momento dell'audit e della scarsa rendicontazione sui traguardi raggiunti (cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 3

Esempi di effetti tecnici e operativi di successo relativi a progetti dell'UE in Bosnia, Serbia e Montenegro

In **Bosnia-Erzegovina** il **progetto 6**, concernente la costruzione e la ristrutturazione di alcuni edifici sede di tribunali, ha prodotto gli effetti previsti. I miglioramenti infrastrutturali hanno avuto un impatto favorevole sull'efficienza dei tribunali e della magistratura nel suo insieme, poiché la creazione di nuovi uffici ha consentito la nomina, da tempo attesa, di giudici e personale aggiuntivi, prima

³⁶ Progetto 11.

³⁷ Progetto 6.

³⁸ Progetti 10, 11 e 20.

³⁹ Progetti 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 e 20.

⁴⁰ Progetti 1, 4, 6, 12 e 17.

⁴¹ Progetti 2, 18 e 20.

impossibile per mancanza di locali. Ciò ha contribuito a sua volta a una riduzione costante dei casi giudiziari arretrati (ad esempio, finora un calo del 20 % per un tribunale cantonale).

Il **progetto 12** in **Serbia** ha ampiamente raggiunto l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei tribunali attraverso la standardizzazione dei processi e delle procedure di lavoro e l'introduzione di metodologie nuove e ottimizzate. In particolare, il numero di casi giudiziari arretrati presso tutti i tribunali serbi di grado inferiore è calato di 940 649 casi. Il progetto ha ridotto il numero di casi arretrati presso 30 tribunali partner di quasi il 60 %, ossia da 1 399 481 a 571 233 casi. In considerazione dei buoni risultati prodotti, il progetto è stato esteso a più tribunali.

Il **progetto 18**, un progetto multinazionale attuato dal Consiglio d'Europa, ha raggiunto molti degli obiettivi di risultato a breve termine. Ad esempio, ha contribuito a migliorare il quadro della procura suprema **montenegrina** per l'attuazione delle regole etiche e dei piani di integrità per il perseguimento dei reati economici, consentendo così all'istituzione di soddisfare la raccomandazione del GRECO (ix).

Nonostante questi sviluppi positivi in termini di efficienza, tutti questi paesi continuano a incontrare gravi problemi in relazione all'indipendenza del potere giudiziario (cfr. paragrafi [60-61](#)).

Riquadro 4

La scarsa rendicontazione sulla performance limita la valutazione degli effetti

Il **progetto 3** prevedeva la fornitura di sostegno istituzionale tramite un accordo di gemellaggio tra il governo albanese e gli Stati membri dell'UE nel periodo 2016-2019. L'obiettivo generale era migliorare la governance riducendo i rischi di corruzione e sostenere l'attuazione della strategia intersettoriale del paese contro la corruzione.

La relazione della Commissione del 2017 sul monitoraggio orientato ai risultati (MOR) ha concluso che parte degli indicatori di risultato per monitorare e valutare la variazione del livello di capacità nel funzionamento delle istituzioni interessate non era utilizzata e che, inoltre, mancavano target quantitativi e qualitativi adeguati per gli effetti e per alcuni indicatori di output. La Commissione ha raccomandato al team di gemellaggio albanese di migliorare il quadro logico del progetto e di introdurre indicatori di effetto pertinenti con obiettivi misurabili.

Il team di gemellaggio non ha accolto queste due proposte per migliorare il quadro logico e la rendicontazione è rimasta ampiamente descrittiva, come confermato dalla relazione MOR del 2019, in cui si osserva che non è stata presa in considerazione la raccomandazione formulata dalla precedente relazione MOR del 2017 sulla necessità di introdurre indicatori di effetto pertinenti.

Di conseguenza, sebbene la maggior parte delle attività si sia svolta come previsto, gli auditor della Corte non sono stati in grado di valutarne l'effetto sul raggiungimento degli obiettivi del progetto.

50 Laddove sussiste la volontà politica, il sostegno dell'UE può avere un impatto significativo. Il **riquadro 5** fornisce l'esempio di due progetti finanziati dall'IPA II, per i quali la volontà politica ha contribuito a potenziare l'impatto del sostegno dell'UE.

Riquadro 5

Lo slancio riformatore in Albania ha potenziato l'impatto del sostegno dell'UE

La modifica della Costituzione albanese del 2016 ha portato a una revisione del quadro giuridico e strategico sul funzionamento del sistema giudiziario. La riforma è stata sostenuta da diversi progetti IPA II:

- il **progetto 2** ha sostenuto e monitorato il processo di rivalutazione obbligatoria (controllo) di oltre 800 giudici, dall'istituzione degli istituti di controllo al completamento dell'intero esercizio di rivalutazione;
- il **progetto 4** ha contribuito a far progredire la riforma della giustizia fornendo assistenza qualificata alla redazione di nuovi atti legislativi (ad esempio, statuti e codici etici procedurali), in stretta collaborazione con il ministero della Giustizia e il Parlamento e in linea con le raccomandazioni formulate dalla Commissione di Venezia e dalla commissione GRECO del Consiglio d'Europa.

51 La Corte ha rilevato che la libertà di espressione era il settore che ha ricevuto meno finanziamenti a titolo di IPA II nell'ambito dello Stato di diritto. Tuttavia, laddove è stato fornito sostegno, questo si è rivelato vantaggioso. Il **progetto 19** è un esempio riuscito. Il progetto procede come previsto ed è probabile che consegua gli effetti attesi, grazie al numero crescente di organizzazioni della società civile, attivisti, giornalisti, mezzi di comunicazione e altri operatori del settore dei media sostenuti che

continuano a operare attraverso il sostegno del Fondo europeo per la democrazia⁴². Tutti i beneficiari delle sovvenzioni riferiscono di essere stati messi in condizione di rafforzare il loro lavoro nella società civile e nei media (o di proseguire l'attività in ambienti repressivi).

Il monitoraggio dei progetti talvolta non è riuscito a misurare gli effetti ed è probabile che pochi progetti saranno sostenibili

52 La Commissione ha monitorato regolarmente tutti i progetti del campione esaminato dalla Corte, ma la valutazione della performance non è stata sempre completa, perché le rendicontazioni si concentravano generalmente sulle attività piuttosto che sui risultati. Le relazioni esaminate descrivono sempre quanto è stato fatto, collegando le attività agli obiettivi del progetto, ma non sempre illustrano quanto è stato realizzato a progetto ultimato, soprattutto in termini di effetti.

53 La rendicontazione incompleta è spesso il risultato di carenze nella concezione di un progetto, e in particolare nel suo quadro logico. Solitamente, quando il quadro logico è ben definito nella fase di preparazione, con indicatori sia di realizzazione che di risultato, inclusi valori di base e valori-obiettivo, la rendicontazione è più chiara ed è possibile monitorare i progressi, almeno a livello di realizzazioni. Nove progetti nel campione esaminato⁴³ presentavano un quadro logico ben definito. Per nove⁴⁴ progetti, il quadro logico era carente a causa di indicatori mancanti o dell'assenza di valori di base e valori-obiettivo. Quattro progetti⁴⁵ sono stati successivamente rivisti, con un miglioramento del quadro logico. Per i due progetti di costruzione⁴⁶, la natura del contratto rendeva superfluo un quadro logico.

54 Dei nove progetti che hanno conseguito tutte le realizzazioni o la maggior parte di esse (cfr. paragrafo 47), cinque erano stati oggetto di un monitoraggio indipendente

⁴² Il Fondo europeo per la democrazia è un'organizzazione indipendente, che concede sovvenzioni, istituita nel 2013 dall'UE e dagli Stati membri come fondo fiduciario internazionale autonomo per promuovere la democrazia nel vicinato europeo, nei Balcani occidentali, in Turchia e in altri paesi.

⁴³ Progetti 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 20.

⁴⁴ Progetti 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 17.

⁴⁵ Progetti 1, 5, 9, 14.

⁴⁶ Progetti 6 e 16.

orientato ai risultati (MOR)⁴⁷, che aveva messo in evidenza i risultati del progetto e contribuito a migliorare l'attuazione e la rendicontazione. Le relazioni MOR redatte in una fase iniziale hanno fornito contributi utili per i progetti che non erano sulla buona strada nel conseguimento dei propri obiettivi o per i casi in cui era difficile valutare i progressi del progetto. In un caso⁴⁸, la mancata adozione di una raccomandazione MOR ha comportato una scarsa rendicontazione.

55 Le relazioni MOR incentrate su nove progetti inclusi nel campione in esame⁴⁹ avevano individuato problemi di sostenibilità dei progetti. La valutazione esterna del 2019 sullo Stato di diritto ha altresì confermato che, in molti contesti, la sostenibilità è difficile da raggiungere⁵⁰. Solo tre progetti sono stati ripresi dalle autorità nazionali, in quanto fornivano una qualche garanzia di sostenibilità finanziaria⁵¹. Per il resto, la sostenibilità finanziaria dipendeva principalmente dalla prosecuzione del sostegno dell'UE⁵². Unitamente a una debole titolarità del progetto (cfr. anche *riquadro 6*), i due ostacoli più evidenti alla sostenibilità sono la scarsa capacità finanziaria e istituzionale. Tale aspetto è stato riconosciuto anche dal comitato di monitoraggio dell'IPA II nella riunione del 2019, in occasione della quale è stato fatto presente che la sostenibilità dei risultati delle azioni finanziate dall'UE è spesso a rischio, in particolare a causa della gestione carente e della mancanza di risorse finanziarie⁵³.

Riquadro 6

La mancanza di titolarità del progetto mette a rischio la sostenibilità

- Nel caso del **progetto 7 (Bosnia)**, le conclusioni della valutazione del 2020 relativa all'IPA II e all'assistenza di altri donatori al Consiglio superiore della magistratura erano critiche riguardo alla capacità del beneficiario di farsi carico del progetto; si osservava infatti che l'HJPC dipendeva ancora in ampia

⁴⁷ Progetti 3, 4, 12, 18, 19.

⁴⁸ Progetto 3.

⁴⁹ Progetti 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18, 19.

⁵⁰ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, sintesi, relazione finale, 2019.

⁵¹ Progetti 6, 12 e 17.

⁵² Progetti 1, 2, 4, 10, 18.

⁵³ Comitato di monitoraggio IPA II, verbale 2019, pag. 2.

misura dal sostegno dei donatori dopo più di quindici anni di assistenza, mentre i piani per l'integrazione dell'attuale personale del progetto nella struttura organizzativa permanente del Consiglio non avevano portato a cambiamenti concreti e sostanziali. Allo stesso tempo, le richieste periodiche e ingiustificate dell'HJPC ai donatori di fondi aggiuntivi da investire nello sviluppo del sistema informatico mettevano in dubbio la capacità di pianificazione strategica complessiva di questa istituzione e il suo impegno verso obiettivi di riforma sostanziali e una più piena integrazione nell'UE⁵⁴.

La mancanza di titolarità stava seriamente minando le prospettive di sostenibilità del progetto con l'HJPC. Consapevole di ciò, la Commissione ha chiesto all'HJPC di elaborare un piano realistico di trasferimento del personale per fornire al personale del progetto IPA una qualche certezza sul proprio futuro presso l'istituto.

- o La valutazione esterna per il **progetto 9 (Kosovo)** indicava problemi di capacità e la riluttanza a garantire la continuità di quanto realizzato durante l'attuazione del progetto. Un esempio riguarda i ritardi nell'istituzione di un "fondo di confisca" in cui dovevano confluire i proventi derivanti dalla confisca dei beni risultanti da attività criminali, per essere poi ridistribuiti alle istituzioni di giustizia penale. Il progetto ha fornito al governo del Kosovo un modello e un quadro giuridico per il fondo.
- o In **Montenegro** il **progetto 10** ha rafforzato le capacità del potere giudiziario e delle autorità di contrasto e ha fornito competenze e sostegno per una revisione della legislazione che disciplina i nuovi organi giudiziari indipendenti. Tuttavia, alla fine del progetto permangono incertezze per quanto riguarda la sostenibilità e il corretto funzionamento delle nuove istituzioni. La relazione finale menzionava che sia il Consiglio superiore giudiziario sia il Consiglio della procura si stavano adoperando per adattarsi al nuovo ruolo ed esercitare le loro prerogative indipendentemente dalla Corte suprema e dalla Procura suprema. La magistratura era riluttante a rinnovare le alte cariche dirigenziali presso il Consiglio giudiziario fintantoché non vi fossero garanzie di indipendenza finanziaria delle istituzioni.

56 La rendicontazione sugli insegnamenti appresi al momento della chiusura del progetto può aiutare a individuare gli ostacoli alla sostenibilità dei risultati. I programmi d'azione annuali contengono un paragrafo sugli insegnamenti appresi, che sono spesso collegati all'assistenza precedente; i progetti nel campione della Corte includevano anche una sezione che descriveva come essi si basassero su precedenti progetti IPA. Tuttavia, in questo paragrafo preliminare manca un'analisi di ciò che ha o

⁵⁴ 2020 Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC – Sintesi, pag. 13.

non ha funzionato, con raccomandazioni adeguate. In solo cinque⁵⁵ dei 13 progetti completati, sottoposti ad audit, sono state riscontrate rendicontazioni dettagliate sugli insegnamenti appresi. Ad esempio, il partner esecutivo per il **progetto 12** ha evidenziato i limiti delle autorità a fronte del volume e della rapidità dei cambiamenti legislativi e normativi e ha sottolineato che l'azione futura dovrà essere accompagnata dalle risorse e dalla formazione necessarie per attuare le riforme. Vi sono anche piani per integrare gli insegnamenti appresi nella relazione finale su un progetto in corso⁵⁶.

Malgrado molti anni di sostegno dell'UE alle riforme nei Balcani occidentali, persistono problemi fondamentali

57 Dopo oltre 20 anni di sforzi politici e finanziari profusi per i Balcani occidentali, sia la Commissione che altre organizzazioni internazionali segnalano progressi limitati in materia di Stato di diritto nella regione (cfr. dalla **figura 7** alla **figura 10**). Le riforme sopra descritte evidentemente non sono state sufficienti per effettuare un cambiamento rilevante in materia di Stato di diritto, principalmente a causa di una scarsa titolarità nazionale e di una insufficiente volontà politica (cfr. paragrafo **37**).

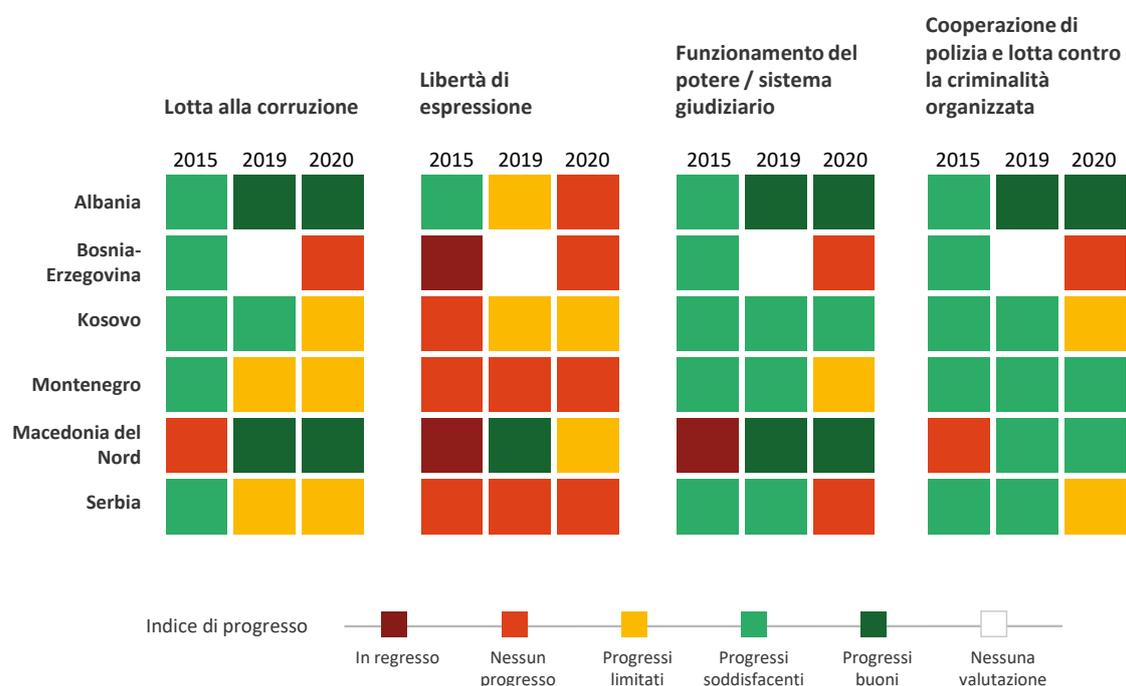
58 La valutazione del 2019 relativa al sostegno dell'UE allo Stato di diritto⁵⁷ ha riconosciuto che tale sostegno ha incoraggiato sviluppi positivi (quali lo sviluppo di strategie settoriali e piani d'azione, il rafforzamento delle capacità istituzionali e una maggiore indipendenza, responsabilità e accesso alla giustizia). Ha inoltre evidenziato che, nonostante ciò, i progressi sono stati limitati e la sostenibilità risulta difficile da raggiungere. Secondo la valutazione, ciò è correlato a bassi livelli di volontà politica, alla resistenza istituzionale al cambiamento e alla partecipazione inadeguata o all'emarginazione della società civile.

⁵⁵ Progetti 1, 3, 9, 12, 18.

⁵⁶ Progetto 5.

⁵⁷ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, relazione finale, 2019.

Figura 7 – Valutazione della Commissione sulle componenti dello Stato di diritto



Note: nel 2019 la Commissione non ha redatto una relazione sulla Bosnia-Erzegovina, ma ha adottato un parere sulla sua richiesta di adesione all'UE.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni per paese 2015, 2019 e 2020.

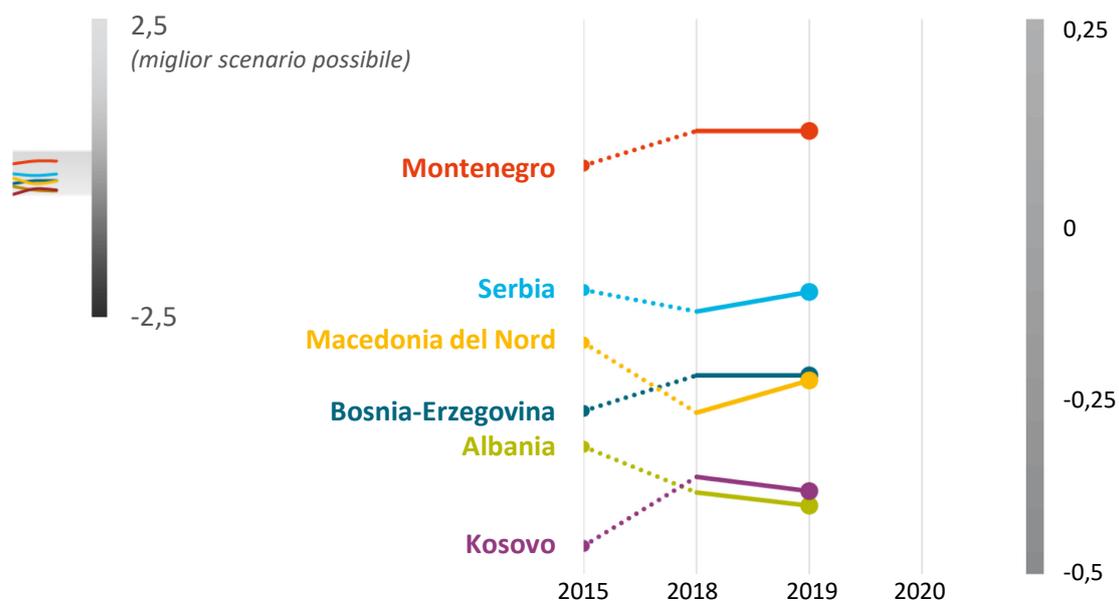
59 I paragrafi seguenti presentano i principali problemi persistenti in relazione allo Stato di diritto nei Balcani occidentali e illustrano quanto scarsi siano stati i progressi compiuti attraverso le riforme fondamentali.

Funzionamento del sistema giudiziario

Figura 8 – Indicatori selezionati per lo Stato di diritto

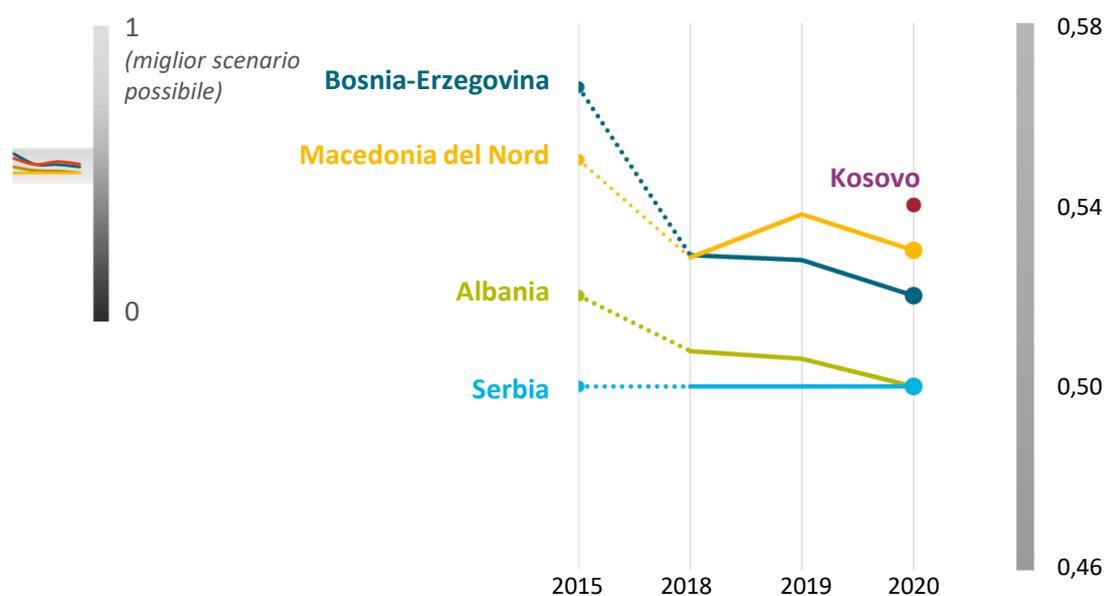
Indicatori mondiali della governance

Stato di diritto



World Justice Project

Indice dello Stato di diritto



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli indicatori di governance mondiale (Gruppo Banca Mondiale) e del World Justice Project.

60 L'attuazione della nuova normativa volta a rafforzare l'indipendenza, la professionalità e la responsabilità degli organi e delle strutture giudiziarie e delle procure, nella causa della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, subisce ritardi, principalmente a causa dello scarso impegno politico. Nella regione (in particolare in Albania, Montenegro e Serbia), funzionari governativi (alcuni dei quali di alto rango) e membri del parlamento rilasciano ancora pubblicamente e regolarmente dichiarazioni sulle indagini e i procedimenti giudiziari in corso, e talvolta anche su singoli giudici e procuratori. In Serbia, articoli pubblicati sui giornali scandalistici prendono di mira e cercano di screditare i membri della magistratura⁵⁸ e il Consiglio d'Europa ha criticato la pratica, messa in atto in Albania dai media online, di diffondere voci e attacchi contro personaggi pubblici⁵⁹.

61 In Serbia, i giudici hanno chiesto di essere esonerati dal pronunciarsi su casi che coinvolgono politici locali, citando pressioni esercitate su se stessi e sulle proprie famiglie⁶⁰. In Montenegro, la recente riforma del Consiglio supremo della magistratura, le recenti decisioni del Consiglio giudiziario sulla riconferma di sette presidenti di tribunale nonostante il limite di due mandati previsto dalla normativa⁶¹ e l'incapacità del parlamento di raggiungere una maggioranza qualificata per le nomine giudiziarie di alto profilo denotano che gli Uffici giudiziari e le Procure continuano a essere vulnerabili alle interferenze politiche. In Albania, persistono i tentativi di interferire nel lavoro del potere giudiziario, anche da parte di autorità interne al sistema giudiziario, nonché le pressioni interne ed esterne sui pubblici ministeri⁶².

⁵⁸ Commissione europea, [relazione 2020 sulla Serbia](#), pag. 20.

⁵⁹ Commissione di Venezia, [annuncio del parere sulla legge sui servizi di media audiovisivi, giugno 2020](#).

⁶⁰ Commissione europea, [relazione 2020 sulla Serbia](#), pag. 20.

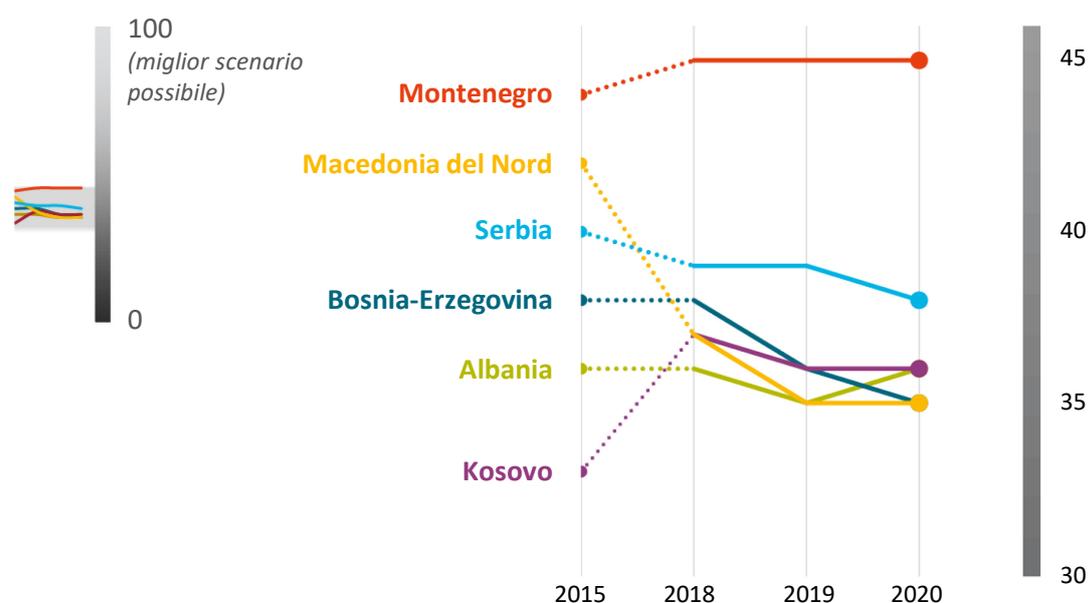
⁶¹ Freedom House, [Nations in Transition, Montenegro, 2020](#).

⁶² Commissione europea, [relazione 2020 sull'Albania](#), pag. 20.

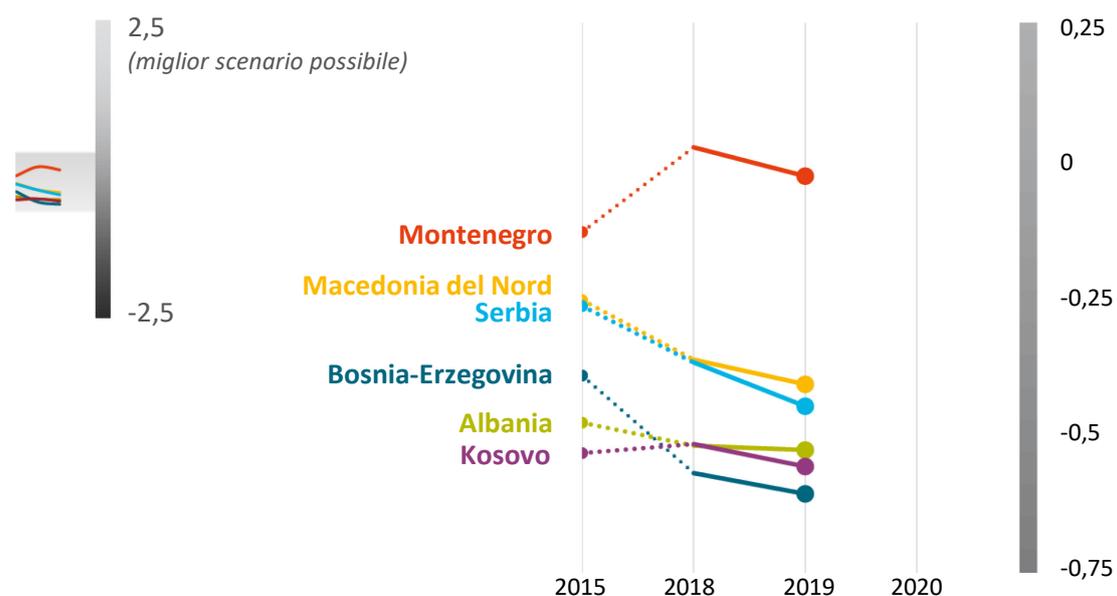
Lotta alla corruzione

Figura 9 – Indicatori selezionati sulla corruzione

Transparency International
Indice di percezione della corruzione



Indicatori mondiali della governance
Controllo della corruzione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Transparency International e degli indicatori di governance mondiale (Gruppo Banca Mondiale).

62 La Commissione segnala che la situazione relativa ai settori particolarmente vulnerabili alla corruzione (quelli che comportano ingenti spese pubbliche o che implicano un contatto diretto con il pubblico) rimane ampiamente problematica in tutta la regione. Una recente legge serba sulle procedure speciali per i progetti infrastrutturali, che consente in particolare di esentare i progetti di “importanza strategica” dalle norme sugli appalti pubblici, ha sollevato serie preoccupazioni circa il potenziale di corruzione⁶³. L’organizzazione non governativa Transparency Serbia ha condannato la pratica di nominare “direttori ad interim” per gestire proprietà pubbliche per un periodo di sei mesi, in quanto consente al partito di governo di “tenere queste persone al guinzaglio”⁶⁴.

63 Nelle ultime relazioni sui progressi compiuti dal Montenegro⁶⁵ verso l’adesione, la Commissione ha notato solo “progressi limitati” nella lotta alla corruzione; quest’ultima a suo avviso è prevalente in molti settori e rimane motivo di preoccupazione. Tra l’altro, nelle relazioni si menziona la divulgazione, avvenuta nel 2019 ad opera di un uomo d’affari, di videoregistrazioni segrete – e, in seguito, registrazioni audio e documenti segreti – che riguardano numerose figure pubbliche di importanti istituzioni statali implicate in presunti finanziamenti illegali a partiti e scandali di corruzione.

64 In Albania, l’Agenzia per gli appalti pubblici rileva che il numero di procedure negoziate senza previa pubblicazione è diminuito notevolmente negli ultimi anni. Ciononostante, i rappresentanti delle imprese e i giornalisti intervistati (cfr. [allegato II](#) per l’elenco delle riunioni) hanno affermato che la corruzione nel settore degli appalti pubblici è dilagante, con chiare indicazioni di “cattura dello Stato”: nelle procedure manca spesso una concorrenza effettiva, i prezzi delle offerte per i lavori pubblici sono gonfiati e le aggiudicazioni degli accordi di concessione sono prive di trasparenza.

65 Gli indicatori di corruzione di Transparency International e della Banca mondiale (cfr. [figura 9](#)) confermano che, nonostante anni di azioni di riforma dell’UE, la cattura dello Stato e la diffusa corruzione non sono state arginate. La Corte ritiene che, per avere un impatto significativo, l’UE necessiti di un’azione coordinata e simultanea in

⁶³ Commissione europea, [relazione 2020 sulla Serbia](#), pag. 29.

⁶⁴ [Commento del presidente di Transparency Serbia a seguito della pubblicazione della relazione 2020.](#)

⁶⁵ Relazioni sul Montenegro per il [2019](#) e il [2020](#).

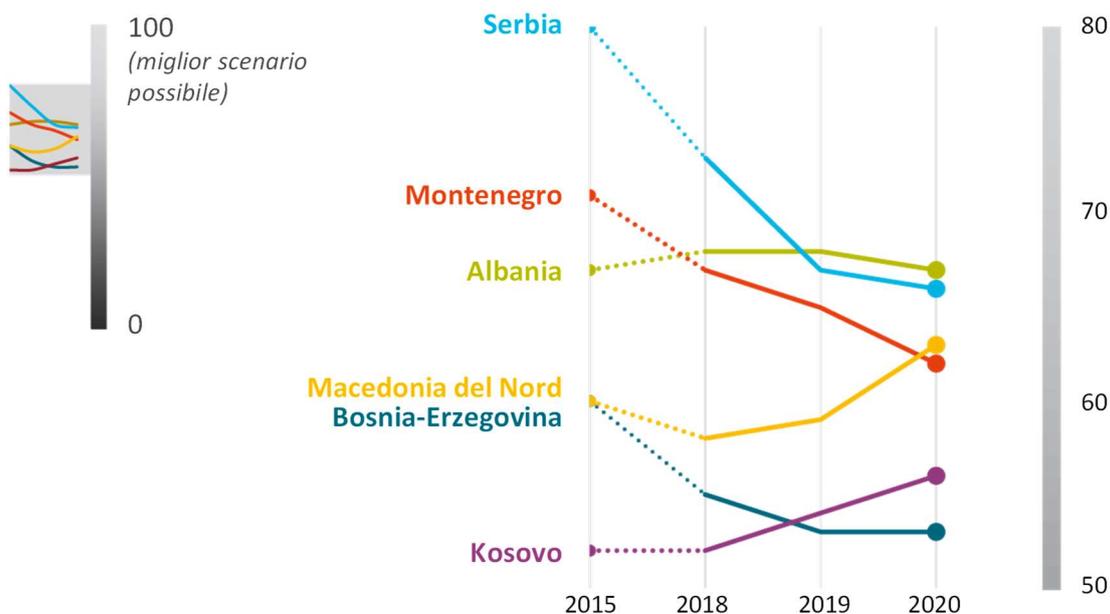
un'ampia gamma di settori strategici connessi allo Stato di diritto.⁶⁶ Il raggruppamento dei capitoli negoziali effettuato nel 2020 (valutazione parallela dei capitoli 23 – Sistema giudiziario e diritti fondamentali, 24 – Giustizia, libertà e sicurezza, 5 – Appalti pubblici, 18 – Statistiche e 32 – Controllo finanziario e Criteri economici, funzionamento delle istituzioni democratiche e riforma dell'amministrazione) dovrebbe consentire tale approccio⁶⁷ e rappresenta, quindi, un passo nella giusta direzione. Tuttavia, questo cambiamento si applica solo al Montenegro e alla Serbia, i due paesi con i quali sono ancora in corso negoziati, e deve ancora essere messo in pratica.

Libertà di espressione

Figura 10 – Indicatori selezionati sulla libertà di espressione

Freedom House

*Libertà nell'indice mondiale **



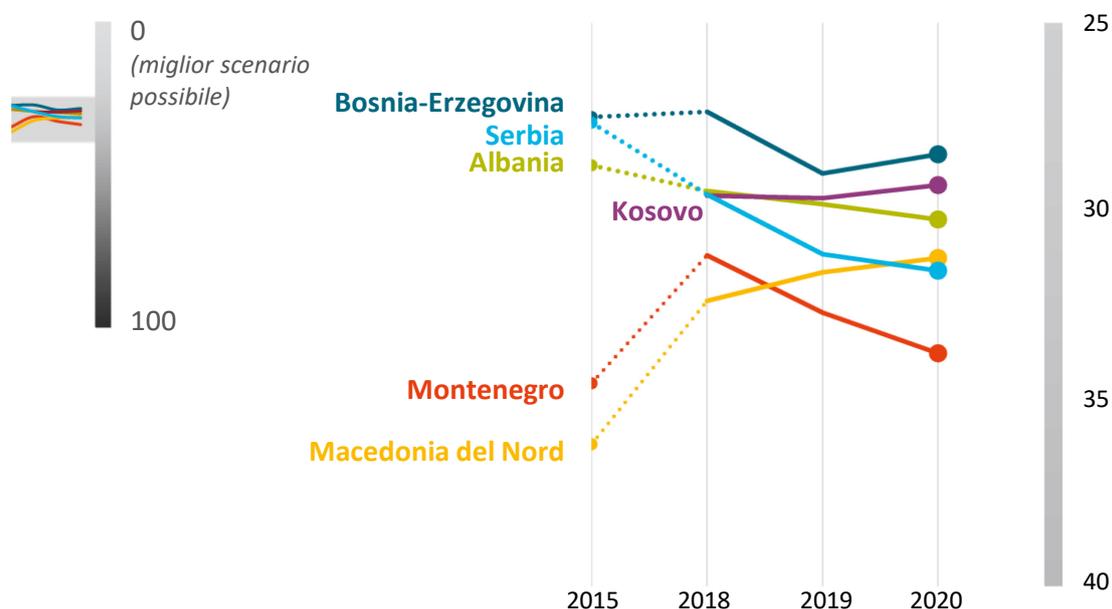
* Questo indice presenta diverse componenti, ma si ritiene che tutte abbiano connotazioni legate alla libertà di espressione.

⁶⁶ Cfr. ad esempio Marko Kmezić e Florian Bieber, *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*, in particolare il capitolo 4 "Ways forward".

⁶⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*, COM(2020) 57 final, allegato tecnico.

Reporter senza frontiere

Indice della libertà di stampa nel mondo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Freedom House e del World Press Freedom Index (Indice mondiale della libertà di stampa) compilato da Reporter senza frontiere.

66 Secondo *Freedom House* e Reporter senza frontiere, non vi sono stati miglioramenti nel settore della libertà di espressione; in tale contesto, costituiscono un'eccezione la Macedonia del Nord e il Kosovo. Le ultime relazioni annuali della Commissione sull'allargamento mostrano che Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia non hanno compiuto progressi dal 2015 (cfr. [figura 7](#)).

67 Gli attacchi rivolti ai giornalisti sono motivo di grave preoccupazione in tutta la regione⁶⁸. Giornalisti e mezzi di comunicazione continuano a essere oggetto di intimidazioni, minacce sui social media e attacchi fisici, mentre le indagini e i procedimenti giudiziari vanno a rilento. La scena mediatica resta fortemente polarizzata e i meccanismi di autoregolamentazione sono ancora deboli. Il volume crescente di disinformazione a livello regionale, spesso diffuso dai mezzi di comunicazione sostenuti dallo Stato⁶⁹, polarizza ulteriormente la società, in particolare durante le campagne elettorali.

68 Anche in Albania, che ha compiuto i maggiori progressi nel settore dell'indipendenza del potere giudiziario, le perturbazioni provocate al sistema dalla

⁶⁸ Human Rights Watch, *Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans*.

⁶⁹ Euractiv, *In Serbia, fake news is spread by state-backed media*, 4 maggio 2021.

limitatezza e dalla lentezza dei controlli hanno influito sul sostegno pubblico alle riforme giudiziarie a causa di un crescente numero di casi arretrati, e rischiano di minarne la legittimità percepita. La quota di albanesi che ritiene che le riforme avranno un impatto positivo è scesa dal 71 % nel 2016 al 53 % nel 2019 e la percentuale di coloro che ritengono che le riforme vengano attuate in modo appropriato è calata dal 46 % al 32 % nello stesso periodo⁷⁰. Il pubblico albanese si informa principalmente tramite i mezzi di comunicazione tradizionali⁷¹, che sono percepiti come aventi interessi acquisiti e possono quindi minimizzare o accentuare gli scandali di corruzione a seconda di lealtà politiche o commerciali. Anche questo fattore rischia di minare la legittimità percepita delle riforme.

69 Le organizzazioni della società civile che sono state interpellate hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di una comunicazione strategica che specifichi gli effetti positivi delle riforme e spieghi che, mentre le perturbazioni saranno temporanee, la ristrutturazione delle istituzioni porterà benefici duraturi. Comunicare efficacemente al pubblico gli obiettivi dell'UE richiede una cooperazione e un coordinamento continui tra i governi e la società civile.

70 L'UE ha sostenuto lo sviluppo di un quadro di cooperazione formale tra governo e società civile attualmente in vigore in tutti i paesi dei Balcani occidentali. Tuttavia, al momento la società civile non svolge un ruolo sufficientemente ampio nei processi decisionali e di elaborazione delle politiche. Ad eccezione della Macedonia del Nord, in merito alla quale la delegazione dell'UE segnala recenti miglioramenti relativi al contesto in cui opera la società civile, la voce delle organizzazioni della società civile della regione rimane soffocata. I soggetti interpellati dagli auditor della Corte in Albania e Serbia hanno confermato che la consultazione è ad hoc e che le raccomandazioni della società civile sono spesso ignorate nelle versioni finali dei documenti. Detti soggetti vorrebbero rafforzare la collaborazione con le delegazioni dell'UE, la comunità dei media indipendenti e i giornalisti investigativi al fine, tra l'altro, di monitorare l'attuazione delle riforme e l'effetto sull'evoluzione della corruzione; e vorrebbero allertare l'opinione pubblica e i governi della regione.

⁷⁰ IDM, *Opinion poll 2019: Trust in Governance*.

⁷¹ Ibidem.

Conclusioni e raccomandazioni

71 La principale conclusione del presente audit sull'efficacia del sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali è che l'azione dell'UE ha contribuito alle riforme in settori tecnici, quali l'efficienza del sistema giudiziario e l'elaborazione della legislazione pertinente, ma che, in un contesto di volontà politica insufficiente, ha avuto un impatto complessivo limitato sui progressi delle riforme fondamentali in materia di Stato di diritto nella regione.

72 Nonostante alcuni recenti sviluppi positivi, principalmente in Albania e Macedonia del Nord, la Commissione e altre organizzazioni internazionali segnalano progressi limitati nell'ambito dello Stato di diritto. Permangono problemi fondamentali in settori quali l'indipendenza della magistratura, la concentrazione del potere, l'ingerenza politica e la corruzione, che richiedono ulteriori sforzi di promozione delle riforme in questi ambiti (cfr. paragrafi [57-58](#) e [68](#)).

Raccomandazione 1 – Rafforzare il meccanismo di promozione delle riforme dello Stato di diritto nel processo di allargamento

La Commissione dovrebbe potenziare il suo approccio per incoraggiare e sostenere le riforme fondamentali nel processo di allargamento. In particolare, dovrebbe concentrarsi sulla definizione di obiettivi strategici per ciascun paese candidato all'adesione, stabilendo indicatori di impatto finale in settori fondamentali dello Stato di diritto quali l'indipendenza del potere giudiziario, la libertà di espressione, la lotta alla corruzione e la cattura dello Stato, unitamente a traguardi per monitorare i rispettivi progressi.

Termine di attuazione: dicembre 2022

73 La Corte ha riscontrato che, attraverso l'approccio basato sul principio della "priorità alle questioni fondamentali" e, a partire dal 2020, con il raggruppamento dei capitoli negoziali, la Commissione ha concentrato ulteriormente la sua attenzione sullo Stato di diritto nei Balcani occidentali e ha generalmente tradotto le priorità politiche dell'UE per lo Stato di diritto in azioni specifiche nel quadro dello strumento di preadesione (IPA) (cfr. paragrafi [25-27](#)).

74 Altre organizzazioni internazionali, gruppi di riflessione e organizzazioni della società civile (OSC) hanno individuato le stesse aree di intervento rilevate dalla Commissione in relazione allo Stato di diritto. La Corte ha constatato tuttavia che il

sostegno fornito dall'UE all'azione della società civile a favore dello Stato di diritto non basta a rispondere alle necessità in tale ambito e che il suo impatto non è rigorosamente monitorato. Ad esempio, la Commissione ha eliminato l'indicatore IPA II per il monitoraggio della partecipazione della società civile al processo di riforma e pertanto non comunica in merito ad eventuali progressi in questo settore (cfr. paragrafi [28-31](#)).

75 Un contesto favorevole ai mezzi di comunicazione e alla società civile può contribuire a pubblicizzare e chiarire gli obiettivi e i risultati delle azioni dell'UE, spiegare il percorso verso l'adesione all'UE e promuovere i principi democratici dell'UE. La Corte ha rilevato che la libertà di espressione è il settore dove sono stati registrati meno progressi in tutti i sei paesi. In alcuni paesi, il sostegno pubblico alle riforme necessarie per l'adesione sta diminuendo (cfr. paragrafi [68-70](#)).

Raccomandazione 2 – Intensificare il sostegno alla società civile impegnata a favore di riforme dello Stato di diritto e dell'indipendenza dei mezzi di comunicazione

La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna dovrebbero intensificare il loro sostegno alle organizzazioni della società civile indipendenti e ai giornalisti indipendenti. In particolare, dovrebbero:

- a) dare priorità al sostegno a mezzi di comunicazione indipendenti e alle organizzazioni della società civile attive nel settore dello Stato di diritto, destinando finanziamenti dell'IPA III alle organizzazioni della società civile nell'ambito di azioni per lo Stato di diritto;
- b) fornire sostegno finanziario a lungo termine per le organizzazioni della società civile e le organizzazioni di mezzi di comunicazione indipendenti, in un modo non basato esclusivamente sul finanziamento dei progetti;
- c) aiutare le organizzazioni della società civile e dei mezzi di comunicazione indipendenti a sviluppare strumenti su misura per monitorare l'evoluzione della corruzione;
- d) monitorare il contributo delle organizzazioni della società civile alle riforme dello Stato di diritto mediante indicatori specifici.

Termine di attuazione: dicembre 2022

76 Sebbene la Commissione abbia riconosciuto che la capacità amministrativa e la volontà politica costituiscono le principali aree di rischio nell'attuazione dei progetti IPA, la Corte non ha individuato azioni specifiche per attenuare tali rischi. In particolare, le precondizioni per ottenere finanziamenti o attuare i progetti non sono basate sui rischi chiave, e non sono quindi funzionali all'elaborazione di misure concrete di attenuazione. Anche le delegazioni dell'UE si sono raramente avvalse della facoltà di sospendere il sostegno finanziario dell'IPA se le riforme non procedono in modo soddisfacente. L'IPA II è privo di clausole di condizionalità adeguatamente rigorose che colleghino direttamente le riforme dello Stato di diritto in stallo a conseguenze in termini di finanziamento di altri settori. La proposta legislativa della Commissione per il regolamento IPA III rafforza la condizionalità. Tuttavia, tale proposta non ha stabilito chiaramente come la condizionalità influirà sull'erogazione dei finanziamenti (cfr. paragrafi [34-35](#) e [38-41](#)).

77 La Corte ha altresì riscontrato che, laddove il Consiglio ha applicato la condizionalità politica sotto forma di clausola di equilibrio generale, ciò ha indotto i paesi partner a portare avanti i loro programmi di riforma. Sono emerse divergenze tra la Commissione e il Consiglio sulla misura in cui un paese partner abbia soddisfatto la clausola. Questa situazione, secondo la Corte, compromette gli effetti incentivanti della condizionalità (cfr. paragrafi [41-45](#)).

Raccomandazione 3 – Rafforzare l'uso della condizionalità nell'IPA III

La Commissione dovrebbe collegare l'erogazione dei finanziamenti IPA III in settori non legati allo Stato di diritto (ad esempio, sviluppo rurale e infrastrutture) ai progressi verso lo Stato di diritto.

Termine di attuazione: dicembre 2022

78 Lo Stato di diritto copre diversi ambiti trasversali tra loro connessi. La metodologia dell'allargamento riveduta nel 2020 è un passo nella giusta direzione, perché prevede il raggruppamento di capitoli negoziali, consentendo così alla Commissione di affrontare contemporaneamente tutti i settori relativi allo Stato di diritto durante i negoziati di adesione. Tuttavia, la nuova metodologia è troppo recente per poter aver già prodotto risultati tangibili e si applica solo ai paesi con cui sono stati avviati i negoziati. La natura trasversale dello Stato di diritto implica che le azioni

dell'UE finanziate in altri settori dell'IPA possono essere influenzate negativamente da carenze generalizzate nell'ambito dello Stato di diritto (cfr. paragrafo 65).

79 La maggior parte dei progetti completati ha prodotto le realizzazioni previste e circa la metà ha prodotto gli effetti previsti. Nel caso dei progetti in corso, è troppo presto per effettuare una valutazione a causa di estensioni del progetto, oppure non è possibile misurare i progressi perché le informazioni sulla performance mancano o sono di qualità insufficiente. Il monitoraggio orientato ai risultati, quando è stato applicato, ha contribuito a evidenziare i risultati dei progetti e a migliorarne l'attuazione. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che l'assistenza IPA ha contribuito a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario ed è stata fondamentale per attuare il quadro legislativo e promuovere un approccio proattivo nella lotta alla corruzione (cfr. paragrafi 47-51).

80 I principali ostacoli alla sostenibilità dei progetti sono la scarsa capacità finanziaria e istituzionale e la mancanza di volontà politica. Pochi progetti IPA sono stati ripresi dalle autorità nazionali e potrebbero quindi non essere finanziariamente sostenibili dopo la fine del sostegno dell'UE. Inoltre, i modesti progressi compiuti nell'ambito dello Stato di diritto negli ultimi 20 anni compromettono la sostenibilità complessiva del sostegno dell'UE, poiché ciò solleva interrogativi sulla credibilità del processo di adesione. La rendicontazione sugli insegnamenti appresi può aiutare a individuare i problemi relativi alla performance e gli ostacoli alla sostenibilità dei risultati, ma solitamente non fa parte della concezione dei progetti (cfr. paragrafi 52-56).

Raccomandazione 4 – Rafforzare la rendicontazione e il monitoraggio dei progetti

La Commissione dovrebbe:

- a) creare solidi quadri logici per tutti i progetti pertinenti finanziati dall'IPA, compresi, tra l'altro, indicatori di realizzazione e risultato chiaramente definiti utilizzando valori di base e valori-obiettivo;
- b) aumentare il ricorso a missioni di monitoraggio orientate ai risultati per i progetti finanziati dall'IPA III nel settore dello Stato di diritto;
- c) includere una sezione sugli "insegnamenti appresi" in tutte le rendicontazioni finali dei progetti, con risultati e raccomandazioni volte a migliorare la sostenibilità dei risultati futuri dei progetti.

Termine di attuazione: dicembre 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 9 novembre 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Allegati

Allegato I – Progetti sottoposti ad audit – Realizzazioni ed effetti

No	Paese	Titolo del progetto	Realizzazioni prodotte	Effetti prodotti
			n.a. <i>Progetto in corso/ nessuna relazione finale</i> <i>Nessun indicatore misurabile</i>	Sulla buona strada al 1/2021 No ● ● ● Si
1	Albania	Contratto di riforma settoriale per la lotta alla corruzione in Albania		
2	Albania	Operazione di monitoraggio internazionale. Sostegno al processo di rivalutazione temporanea di giudici e procuratori in Albania		
3	Albania	Supporto alla formulazione, al coordinamento e all'attuazione delle politiche anticorruzione		
4	Albania	EURALIUS IV – Consolidamento del sistema giudiziario in Albania		
5	Bosnia-Erzegovina	EU4Justice – Sostegno alla lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione in Bosnia-Erzegovina		
6	Bosnia-Erzegovina	Costruzione; ricostruzione del tribunale municipale, cantonale e della Procura a Tuzla		
7	Bosnia-Erzegovina	Creare un sistema giudiziario efficace e a misura di cittadino		
8	Kosovo	Rafforzare l'efficienza, la responsabilità e la trasparenza del sistema giudiziario e delle procure in Kosovo		
9	Kosovo	Ulteriore sostegno alle istituzioni del Kosovo nella loro lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione e nella lotta all'estremismo violento		
10	Montenegro	Sostegno dell'UE allo Stato di diritto II (EUROL II)		
11	Macedonia del Nord	Sostegno alla riforma del settore giudiziario		
12	Serbia	Efficienza del sistema giudiziario		
13	Serbia	Prevenzione e lotta alla corruzione		
14	Serbia	Rafforzare le capacità del ministero della Giustizia in linea con i requisiti del processo per i negoziati di adesione all'UE		
15	Serbia	UE per la Serbia – Sostegno al Consiglio superiore della magistratura		
16	Serbia	Ricostruzione dell'edificio dell'Accademia giudiziaria a Belgrado		
17	Serbia	Rafforzamento delle capacità di controllo interno nella lotta alla corruzione all'interno del ministero dell'Interno		
18	Multi-paese	Unione europea, strumento orizzontale del Consiglio d'Europa per i Balcani occidentali e la Turchia		
19	Multi-paese	Sostegno ai mezzi di comunicazione indipendenti e alla società civile nei Balcani occidentali e in Turchia		
20	Multi-paese	Contrastare le forme gravi di criminalità nei Balcani occidentali		

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato II – Elenco delle parti interessate intervistate (in videoconferenza)

Videoconferenza
DG NEAR
SEAE
ALBANIA
Delegazione dell'UE: dialogo politico e prospettive politiche
Delegazione UE: progetti inclusi nel campione
Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale (USAID)
Programma per lo sviluppo, l'assistenza e la formazione dei procuratori d'oltremare degli Stati Uniti (OPDAT)
Consiglio d'Europa
Unione delle camere di commercio
Rete di segnalazione investigativa balcanica (BIRN)
Istituto di democrazia e mediazione (IDM)
Centro nazionale albanese di risorse per la formazione e l'assistenza tecnica (ANTTARC)
Partner Albania
Agenzia di supporto della società civile (AMSHC)
Scuola dei magistrati
Ministero della Giustizia
Consiglio superiore della magistratura
Camere di commercio tedesche
Camere di commercio italiane
Task force Anticorruzione
Procura speciale
Alto ispettorato per la dichiarazione e la verifica dei beni e dei conflitti di interessi (HIDAACI)

Videoconferenza
BOSNIA-ERZEGOVINA
Delegazione UE: progetti inclusi nel campione
SERBIA
Delegazione dell'UE: dialogo politico e prospettive politiche
Delegazione UE: progetti inclusi nel campione
Ministero dell'Integrazione europea / Coordinatore nazionale IPA
Consigliere del primo ministro per i mezzi di comunicazione
Consiglio d'Europa
Camere di commercio serbe
Camere di commercio tedesche
Rete di segnalazione investigativa balcanica (BIRN)
Centro per la ricerca, la trasparenza e la responsabilità (CRTA)
Convenzione nazionale sull'Unione europea (NKEU)
Ministero della Giustizia – Settore Integrazione europea e progetti internazionali
Agenzia per la prevenzione della corruzione
Ministero della Giustizia – Sottosegretario alla magistratura
Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale (USAID)
Procura della Repubblica
Segretariato del Consiglio superiore della magistratura
Accademia giudiziaria
Ex Ufficio per la cooperazione con la società civile
Procuratore Anti-corruzione
Ministero dell'Interno – Servizio audit interno, dipartimento Anticorruzione

Glossario e abbreviazioni

ASA: accordo di stabilizzazione e associazione, un accordo che l'UE conclude separatamente con ciascuno dei paesi dei Balcani occidentali nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione.

Effetto: un cambiamento immediato o a lungo termine, intenzionale o non intenzionale, determinato da un progetto, come i benefici derivanti da una manodopera con una migliore formazione.

GRECO: gruppo di Stati contro la corruzione; l'organismo del Consiglio d'Europa che vigila sul rispetto da parte degli Stati membri delle norme anticorruzione dell'organizzazione.

HJPC: Consiglio superiore della magistratura (Bosnia-Erzegovina).

IPA: strumento di assistenza preadesione, lo strumento dell'UE per lo sviluppo di capacità tecniche e amministrative nei paesi candidati e potenziali candidati.

MOR: monitoraggio orientato ai risultati, l'esame da parte di esperti indipendenti delle realizzazioni e degli effetti dei progetti in corso rispetto a criteri quali pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità.

OSC: organizzazione della società civile

Processo di stabilizzazione e di associazione: la politica dell'UE nei confronti dei paesi dei Balcani occidentali, volta a realizzare riforme in vista della loro futura adesione come Stati membri.

Quadro logico: uno strumento di pianificazione dettagliato che riguarda l'attuazione, la gestione, il monitoraggio e la valutazione di un progetto.

Realizzazione: quanto viene prodotto o conseguito con un progetto, come lo svolgimento di un corso di formazione o la costruzione di una strada.

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

Risposte della Commissione e del SEAE

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

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 di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, membro della Corte. L'audit è stato condotto da Juhan Parts, membro della Corte, coadiuvato da Ken Marti Vaher, capo di Gabinetto, e Margus Kurm, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Theodoros Orfanos, capoincarico; Naiara Zabala Eguiraun e Flavia Di Marco, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.

COPYRIGHT

© Unione europea, 2022.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

- Figure 1, 4: pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-7221-6	1977-5709	doi:10.2865/928754	QJ-AB-21-028-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7218-6	1977-5709	doi:10.2865/641628	QJ-AB-21-028-IT-Q

Lo Stato di diritto è uno dei valori comuni degli Stati membri dell'UE sancito dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. Lo Stato di diritto è anche una condizione essenziale e necessaria per l'adesione all'UE. La Corte ha verificato se il sostegno fornito dall'UE allo Stato di diritto nei paesi dei Balcani occidentali che aspirano a diventare Stati membri dell'UE sia stato efficace. La Corte ha rilevato che, sebbene l'azione dell'UE abbia contribuito alle riforme in settori tecnici e operativi, quali il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e lo sviluppo della legislazione in materia, ha avuto un impatto complessivo limitato sulle riforme essenziali dello Stato di diritto nella regione. La Corte raccomanda alla Commissione di rafforzare il meccanismo per promuovere le riforme dello Stato di diritto, intensificare il sostegno alle organizzazioni della società civile e ai mezzi di comunicazione indipendenti, rafforzare il ricorso alla condizionalità e rafforzare la rendicontazione e il monitoraggio dei progetti.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

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