



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

IT

Parere 01/2024

(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE)

riguardante la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali
[Fascicolo interistituzionale 2023/0397(COD) dell'8 novembre 2023]

Indice

	Paragrafo
Introduzione	01 - 09
Contesto	01 - 03
Estensione e limiti considerati ai fini del presente parere	04 - 09
Ambito d'applicazione	04 - 07
Limiti	08 - 09
Osservazioni specifiche	10 - 56
Relazione	10 - 11
Valutazione delle esigenze dei paesi dei Balcani occidentali	10 - 11
Capo I – Disposizioni generali	12 - 19
Obiettivi dello strumento	12 - 14
Prerequisiti per il sostegno	15 - 19
Capo II – Finanziamento e attuazione	20 - 29
Un aumento del bilancio dell'UE	22 - 23
Assegnazione dei fondi	24 - 28
Deroghe al regolamento finanziario e al regolamento NDICI	29
Capo III — Programmi di riforme	30 - 45
Programmi di riforme che devono essere presentati dai paesi dei Balcani occidentali	30 - 36
Prefinanziamento	37
Prestiti a condizioni molto agevolate	38 - 42
Quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali	43 - 45
Capo IV – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione	46 - 52
Diritti di audit della Corte dei conti europea	46 - 49
Sistemi nazionali di controllo interno e autorità nazionali di audit	50 - 52
Capo V – Monitoraggio, rendicontazione e valutazione	53
Capo VI — Disposizioni finali	54
Scheda finanziaria legislativa	55 - 56

Osservazioni conclusive

57 - 60

Allegati

Allegato I – Precedenti relazioni e pareri della Corte dei conti europea presi in considerazione ai fini del presente parere

Allegato II — Confronto tra gli obiettivi della proposta e del regolamento IPA III

Allegato III — Accordi da concludere dopo l'entrata in vigore dello strumento per le riforme e la crescita per il regolamento sui Balcani occidentali

Allegato IV – Deroghe al regolamento finanziario e al regolamento NDICI

Allegato V — Panoramica del grado di preparazione dei paesi dei Balcani occidentali nel settore del controllo finanziario

Introduzione

Contesto

01 Dall'inizio degli anni 2000, sei paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo¹, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia) aspirano ad aderire all'UE. Un requisito per l'adesione all'UE è un'economia di mercato funzionante. Tuttavia, la convergenza economica dei Balcani occidentali con l'UE è già da tempo considerata insufficiente². Nell'ambito del processo di allargamento, l'UE ha sostenuto finanziariamente lo sviluppo socioeconomico dei paesi dei Balcani occidentali. Tale sostegno si aggiunge ad altre forme di assistenza, che promuovono riforme essenziali connesse ai valori dell'UE e all'allineamento con l'*acquis* legislativo dell'UE. Per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, l'UE mette a disposizione dei paesi in fase di preadesione oltre 14 miliardi di euro (compreso il sostegno alla Turchia) nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione (IPA III).

02 L'8 novembre 2023 la Commissione ha proposto di istituire uno **strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali** (la proposta)³ quale parte di un nuovo piano di crescita per la regione⁴. Questo strumento fornirebbe un sostegno supplementare **fino a 6 miliardi di euro** ai sei paesi dei Balcani occidentali tra il 2024 e il 2027. Il nuovo piano di crescita si basa sulle priorità economiche stabilite nel piano economico e di investimenti presentato nel 2020 e dà loro ulteriore impulso⁵.

¹ Tale designazione (usata nel presente parere) non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

² COM(2023) 690, comunicazione del 2023 sulla politica di allargamento dell'UE, 8 novembre 2023, pag. 12.

³ COM(2023) 692, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali, 8 novembre 2023.

⁴ COM(2023) 691, Un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali, 8 novembre 2023.

⁵ COM(2020) 641, Un piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali, 6 ottobre 2020.

03 Lo strumento proposto mira ad “accelerare l’integrazione economica regionale, la progressiva integrazione con il mercato unico dell’Unione, la convergenza socioeconomica delle economie dei Balcani occidentali e l’allineamento con le leggi, le norme, gli standard, le politiche e le prassi dell’Unione in vista dell’adesione alla stessa”⁶. Lo strumento dovrebbe diventare operativo nel 2024, in base all’esito della procedura legislativa.

Estensione e limiti considerati ai fini del presente parere

Ambito d’applicazione

04 L’8 novembre 2023 la Commissione ha pubblicato la proposta relativa all’istituzione dello strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali. La base giuridica della proposta è costituita dagli articoli 212 e 322, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, il che significa che la Corte dei conti europea deve essere consultata nell’ambito del processo legislativo. Il 20 dicembre 2023 il Consiglio ha presentato una richiesta formale di parere della Corte dei conti europea, invitandola a presentare il suo parere entro il 9 febbraio 2024. La richiesta formale di parere del Parlamento europeo è pervenuta il 25 gennaio 2024. Il presente parere assolve all’obbligo di consultazione.

05 Nel giugno 2023, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2021-2027⁷, accompagnata da una proposta di modifica del regolamento QFP⁸. Quest’ultima proponeva, tra l’altro, di aumentare i finanziamenti disponibili nell’ambito della rubrica 6 del QFP “Vicinato e resto del mondo”. Ove ritenuto opportuno, si fa riferimento a tali documenti della Commissione.

⁶ Considerando 9 della proposta.

⁷ Comunicazione della Commissione – Revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, [COM\(2023\)336](#) del 20 giugno 2023.

⁸ Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del quadro finanziario pluriennale, [COM\(2023\) 337](#) del 20 giugno 2023.

06 Il presente parere si basa su un esame della proposta legislativa sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali e dei documenti a questa connessi, quali la relazione e la scheda finanziaria legislativa. La Corte ha consultato le direzioni generali della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento (DG NEAR) e del Bilancio (DG BUDG) della Commissione. L'esame è stato integrato da un'analisi dei lavori di ricerca condotti da fonti quali il servizio di ricerca del Parlamento europeo. Il presente parere tiene in conto una serie di precedenti relazioni speciali e pareri della Corte riguardanti il processo di allargamento dell'UE e l'assistenza finanziaria ai paesi non-UE (cfr. *allegato I*).

07 Nel parere, la Corte esprime il proprio punto di vista sulla proposta legislativa e contribuisce alla procedura legislativa, formulando suggerimenti su come chiarire alcune parti della proposta per migliorare la gestione finanziaria dei fondi dell'UE⁹.

Limiti

08 La Commissione ha proposto di istituire lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali senza realizzare una valutazione d'impatto, affermando nella relazione introduttiva che ciò era dovuto all'"urgenza politica della proposta"¹⁰. Ciò ha limitato la capacità della Corte di formulare un parere in piena cognizione di causa.

09 La Commissione aveva in programma di pubblicare "entro tre mesi dall'adozione dell'iniziativa [...] un documento analitico [...] contenente gli elementi probanti alla base della proposta"¹¹, vale a dire entro l'8 febbraio 2024. Tuttavia, quando la Corte ha adottato il presente parere il 30 gennaio 2024, la Commissione non aveva ancora pubblicato tale documento. Non è stato dunque possibile tenerne conto nella stesura del parere.

⁹ Cfr. pagine 29-30 sui pareri nella [Guida alla metodologia della Corte dei conti europea](#).

¹⁰ Relazione che accompagna la proposta, pag. 6.

¹¹ *Ibidem*, pag. 6.

Osservazioni specifiche

Relazione

Valutazione delle esigenze dei paesi dei Balcani occidentali

10 La Commissione ha presentato la proposta di istituire lo strumento unitamente a una comunicazione su un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali. In tale comunicazione, la Commissione ha sottolineato che la convergenza economica dei paesi dei Balcani occidentali con l'UE era considerata "non soddisfacente"¹², descrivendola altrove come "insufficiente"¹³. Il loro PIL pro capite varia dal 30 % al 50 % della media dell'UE. L'obiettivo del nuovo piano di crescita è "accelerare sensibilmente il ritmo del processo di allargamento e la crescita delle economie [dei paesi dei Balcani occidentali]"¹⁴. Detto piano si fonda su quattro pilastri:

- 1) rafforzare l'integrazione economica con il mercato unico dell'UE;
- 2) stimolare l'integrazione economica nei Balcani occidentali attraverso il mercato comune regionale, un'iniziativa economica approvata dai sei paesi dei Balcani occidentali nel 2020;
- 3) accelerare le riforme fondamentali;
- 4) incrementare l'assistenza finanziaria a sostegno delle riforme mediante un nuovo strumento di riforma e crescita per i Balcani occidentali.

11 Il nuovo piano di crescita si basa sulle priorità economiche stabilite nel piano economico e di investimenti presentato nel 2020 e dà loro ulteriore impulso¹⁵. La Commissione ritiene che lo strumento sia "l'elemento centrale" del piano¹⁶. La comunicazione della Commissione sul piano di crescita spiega perché questo sia necessario per rafforzare la convergenza delle economie dei Balcani occidentali con l'UE. Sottolinea inoltre vari vantaggi che le misure previste dal piano di crescita e lo

¹² COM(2023) 691, Un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali, pag. 1.

¹³ Relazione che accompagna la proposta, pag. 1.

¹⁴ COM(2023) 691, Un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali, pag. 1.

¹⁵ COM(2020) 641, Un piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali.

¹⁶ Relazione che accompagna la proposta, pag. 1.

strumento proposto apporterebbero alla regione. Tuttavia, in assenza di una valutazione d'impatto o di un documento analitico (cfr. paragrafi **08** e **09**), la Corte non è stata in grado di valutare in che misura il sostegno previsto di 6 miliardi di euro a titolo dello strumento potrebbe contribuire al conseguimento dei principali obiettivi di quest'ultimo di accelerare l'integrazione economica e la convergenza delle economie dei paesi dei Balcani occidentali con l'UE.

Capo I – Disposizioni generali

Obiettivi dello strumento

12 Gli obiettivi generali, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, sono i seguenti:

- a) accelerare l'integrazione economica regionale e l'integrazione progressiva con il mercato unico dell'Unione;
- b) accelerare la convergenza socioeconomica delle economie dei paesi beneficiari con l'Unione;
- c) accelerare l'allineamento ai valori, alle leggi, alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione in vista dell'adesione all'Unione.

13 Gli obiettivi specifici (elencati all'articolo 3, paragrafo 2) corrispondono in larga misura a molti di quelli definiti nell'ambito dell'IPA III¹⁷. Il confronto tra gli obiettivi presentato nell'*allegato II* mostra inoltre che lo strumento pone maggiormente l'accento sulle riforme economiche dei paesi dei Balcani occidentali, sull'integrazione economica regionale e sull'integrazione graduale nel mercato unico dell'UE¹⁸.

14 Nella proposta di istituire lo strumento si indica che molti aspetti importanti dovranno essere definiti nell'ambito di accordi successivi (ossia l'accordo sullo strumento, i programmi di riforme e gli accordi di prestito) che saranno conclusi solo dopo l'entrata in vigore del regolamento proposto. Ad esempio, solo i programmi di riforme, che devono essere elaborati dai governi dei paesi dei Balcani occidentali (cfr. paragrafi **30-36**), definiranno misure dettagliate sulle modalità di attuazione dei

¹⁷ Regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce lo strumento di assistenza preadesione.

¹⁸ Secondo la definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b), c) e d).

suddetti obiettivi specifici¹⁹. Nell'*allegato III* sono presentati sinteticamente i diversi accordi da concludere.

Prerequisiti per il sostegno

15 L'articolo 5 definisce due serie di prerequisiti che i paesi devono rispettare per essere ammissibili al finanziamento:

- a) i paesi dei Balcani occidentali devono “continuare a sostenere e a rispettare meccanismi democratici effettivi, compreso un sistema parlamentare multipartitico, e lo Stato di diritto, e a garantire il rispetto di tutti gli obblighi in materia di diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”;
- b) il Kosovo e la Serbia devono “impegn[arsi] in modo costruttivo nella normalizzazione delle loro relazioni”.

16 Il primo prerequisito riguarda i progressi compiuti dai paesi in materia di “elementi fondamentali” del processo di allargamento²⁰. Questa disposizione corrisponde a disposizioni analoghe per altri strumenti di azione esterna. Si tratta di un criterio di ammissibilità che i paesi beneficiari devono rispettare per ricevere finanziamenti nell'ambito dello strumento. La Commissione ritiene che i paesi dei Balcani occidentali soddisfino tali principi generali.

17 La Commissione monitora i progressi verso questi “elementi fondamentali” e nella sua ultima comunicazione sull'allargamento dell'UE ha osservato che “in diversi paesi dell'allargamento si sono registrati alcuni progressi” in materia di diritti fondamentali. Ha osservato inoltre che “si sono confermate alcune tendenze negative: la violenza di genere resta diffusa, mentre la libertà dei media ha continuato a essere ostacolata da interessi politici ed economici, il che indebolisce il controllo sulle amministrazioni pubbliche, dà spazio all'ingerenza straniera e compromette la comunicazione sull'UE”²¹. Inoltre, le ultime relazioni sull'allargamento per i paesi dei Balcani occidentali²² mostrano che la loro preparazione nel settore “sistema giudiziario e diritti fondamentali” varia da “un certo livello di preparazione” a “moderatamente preparata” nell'applicazione dell'*acquis* legislativo dell'UE in questo settore.

¹⁹ Articolo 11, paragrafo 2, e articolo 13, paragrafo 1, della proposta.

²⁰ Secondo la definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera i).

²¹ COM(2023) 690, comunicazione del 2023 sulla politica di allargamento dell'UE, pag. 9.

²² Comunicato stampa della Commissione sul [pacchetto sull'allargamento 2023](#).

18 Il secondo prerequisito richiede un impegno ai fini della piena attuazione dell'[accordo sul percorso verso la normalizzazione tra il Kosovo e la Serbia](#) del febbraio 2023 e del relativo allegato concernente l'attuazione. Tuttavia, il Consiglio ha recentemente dichiarato che "si rammarica del fatto che le due parti non abbiano attuato tale accordo"²³ nonché altri impegni precedenti, anch'essi menzionati all'articolo 5, paragrafo 1, della proposta. Ciò illustra una delle sfide future dello strumento.

19 È importante che la Commissione continui a monitorare il rispetto di entrambi i prerequisiti nell'ambito delle relazioni annuali sull'allargamento, come previsto all'articolo 5, paragrafo 2, della proposta. Se un paese viola tali condizioni, la Commissione può decidere di non svincolare i fondi. Tuttavia, per chiarire tale disposizione, la **Commissione e i legislatori dovrebbero considerare la possibilità** di utilizzare la seguente formulazione per l'ultima frase dell'articolo 5, paragrafo 2: "La Commissione può adottare una decisione secondo la quale alcuni dei suddetti prerequisiti non sono stati rispettati e, ~~in particolare~~ **in tali casi, dovrebbe** rifiutare lo svincolo dei fondi [...]".

Capo II – Finanziamento e attuazione

20 Le risorse massime previste per lo strumento sono pari a 6 miliardi di euro per il periodo 2024-2027. Lo strumento sarà finanziato come segue:

- a) 2 miliardi di euro di sostegno a fondo perduto (sovvenzioni, accantonamenti a copertura dei prestiti e sostegno amministrativo) nell'ambito della rubrica 6 del QFP "Vicinato e resto del mondo" come parte della revisione del QFP 2021-2027²⁴;
- b) 4 miliardi di euro sotto forma di prestiti a condizioni molto agevolate finanziati mediante operazioni di assunzione di prestiti sui mercati finanziari (cfr. paragrafi [38-42](#)).

21 Considerando che per l'attuale QFP l'UE ha messo a disposizione dei paesi in fase di preadesione oltre 14 miliardi di euro (compreso il sostegno alla Turchia) nell'ambito dell'IPA III, gli importi che verranno forniti attraverso lo strumento rappresentano un

²³ [Conclusioni del Consiglio sull'allargamento](#), rif. 16707/23 del 12 dicembre 2023, punto 37.

²⁴ [COM\(2023\) 337](#), proposta di regolamento del Consiglio che modifica il quadro finanziario pluriennale, articolo 1, paragrafo 5, e [allegato I](#).

aumento sostanziale dei finanziamenti previsti per i paesi dei Balcani occidentali. Ciò corrisponde a un aumento stimato di oltre il 40 % del sostegno messo a disposizione nel periodo di finanziamento 2021-2027.

Un aumento del bilancio dell'UE

22 Per finanziare i 2 miliardi di euro di sostegno a fondo perduto nell'ambito dello strumento, la Commissione ha proposto di aumentare la rubrica 6 del QFP. Tale aumento fa parte di una revisione intermedia del QFP, che includerebbe l'aumento del massimale della rubrica 6 del QFP di 10,5 miliardi di euro (a prezzi correnti)²⁵.

23 Anziché aumentare i finanziamenti nell'ambito dell'attuale strumento IPA III, la Commissione ha optato per la creazione di uno strumento distinto. La Commissione ha giustificato tale scelta evidenziando le differenze con l'IPA III, come l'uso di uno strumento basato sulla performance, compreso il ricorso alla condizionalità *ex ante* per determinare l'accesso ai finanziamenti, e l'uso di due terzi dello strumento per i prestiti. La Commissione ha inoltre sottolineato l'impossibilità di riassegnare i fondi nell'ambito dell'IPA III²⁶.

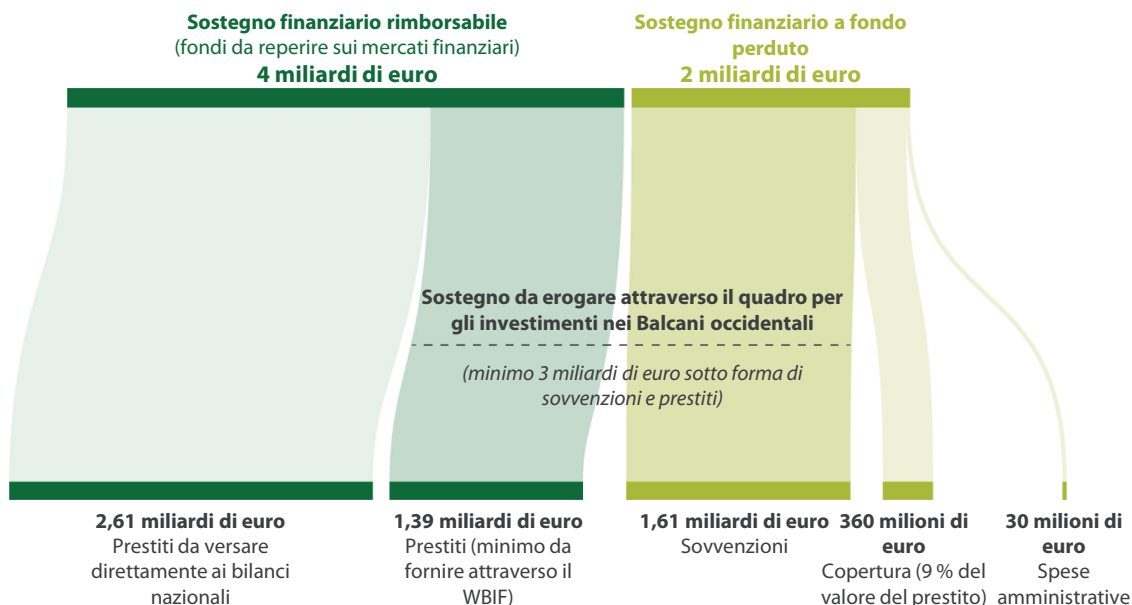
Assegnazione dei fondi

24 L'articolo 6 prevede l'assegnazione dei fondi, con una ripartizione complessiva di due terzi per i prestiti e un terzo per il sostegno a fondo perduto (comprendente sovvenzioni, accantonamenti a copertura dei prestiti e altre forme di sostegno e assistenza amministrativa) (cfr. [figura 1](#)).

²⁵ [Comunicazione sulla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#), pag. 7.

²⁶ Punto 1.5.5 della scheda finanziaria legislativa.

Figura 1 — Dotazione dello strumento



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta legislativa sull'istituzione dello strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali

25 Almeno il 50 % del totale previsto di 6 miliardi di euro sarà messo a disposizione attraverso il [quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali](#) (WBIF)²⁷. Il WBIF è una piattaforma dedicata agli investimenti internazionali composta dalla Commissione, dalle istituzioni finanziarie internazionali, dalle banche di sviluppo bilaterali degli Stati membri dell'UE e dai donatori bilaterali (cfr. paragrafi [43-45](#)).

26 Conformemente all'articolo 6, paragrafo 4, della proposta, la Commissione stabilirebbe gli importi disponibili per ciascun paese beneficiario utilizzando una formula succinta contenuta in un allegato della proposta, combinando la dimensione della popolazione di un paese beneficiario e il suo PIL pro capite²⁸. Il sostegno nell'ambito dello strumento sarà fornito ai paesi beneficiari sotto forma di "finanziamenti non collegati ai costi", come stabilito all'articolo 125, paragrafo 1, lettera a) del [regolamento finanziario](#).

²⁷ Articolo 6, paragrafo 5, della proposta.

²⁸ Allegato del [COM\(2023\) 692](#), proposta di regolamento sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali.

27 Lo strumento non sostituirà il sostegno fornito ai paesi dei Balcani occidentali nell'ambito dell'IPA III. Al contrario, lo strumento è inteso a integrare altre forme di assistenza dell'UE, come i programmi IPA bilaterali e regionali, nonché i programmi transfrontalieri cofinanziati dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale²⁹. Tuttavia, dato che molti degli obiettivi dello strumento proposto sono simili a quelli previsti dall'IPA III (cfr. paragrafo **13** e *allegato II*), è essenziale che la Commissione presti particolare attenzione al coordinamento dell'assistenza, come indicato all'articolo 4, paragrafo 3, della proposta.

28 Come prerequisito per sbloccare i fondi, l'articolo 9, paragrafo 3, della proposta impone alla Commissione e a ciascun paese dei Balcani occidentali di concludere accordi sullo strumento e accordi di prestito. Tali accordi saranno giuridicamente vincolanti e stabiliranno obblighi dettagliati per i paesi beneficiari. L'articolo 9, paragrafo 4, impone l'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE attraverso tali accordi. L'articolo 9, paragrafo 5, lettera g), disciplina l'accesso ai dati e alla documentazione nell'ambito dell'accordo sullo strumento. Tuttavia, tale disposizione sarebbe più chiara se la Corte dei conti europea fosse menzionata insieme alla Commissione e all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (cfr. paragrafo **47**).

Deroghe al regolamento finanziario e al regolamento NDICI

29 L'intera proposta contiene sette deroghe al regolamento finanziario e una allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale (*regolamento NDICI*). La maggior parte delle deroghe offre allo strumento la flessibilità necessaria per utilizzare i fondi non spesi in un altro anno e la possibilità di fornire una parte dei prestiti attraverso il WBIF. Tutte le deroghe sono elencate all'*allegato IV*.

²⁹ *Regolamento (UE) 2021/1059* recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

Capo III — Programmi di riforme

Programmi di riforme che devono essere presentati dai paesi dei Balcani occidentali

30 Per ricevere i finanziamenti, i governi dei paesi dei Balcani occidentali devono preparare programmi di riforme in cui definiscono “le misure principali [che ogni beneficiario intende] intraprendere nel periodo 2024-2027 per accelerare la convergenza socioeconomica [...] rispetto all’UE”³⁰. I programmi di riforme fungeranno da “quadro generale per il conseguimento degli obiettivi dello strumento”³¹.

31 I programmi di riforme dovranno contenere una serie di condizioni di pagamento relative alle riforme previste³². La Commissione valuterà i programmi di riforme e li approverà mediante una decisione di esecuzione³³. Questa procedura di elaborazione dei programmi di riforme promuove senza dubbio la titolarità del paese. Tuttavia, lascia anche un notevole margine di manovra ai governi dei paesi dei Balcani occidentali per definire le condizioni per l’erogazione dei pagamenti. In pratica, i paesi beneficiari, prima di presentare i programmi di riforme, partecipano a un processo di consultazione con la Commissione. È importante però notare che la proposta non prevede esplicitamente che la Commissione possa chiedere ai governi di riesaminare e/o modificare i progetti di programmi di riforme. Dati i rischi descritti di seguito, la **Commissione e i legislatori dovrebbero prendere in considerazione** la possibilità di modificare l’articolo 14 in modo tale che la Commissione non solo possa *formulare osservazioni* sui progetti di programmi di riforme, ma anche esigere che i governi dei Balcani occidentali li *rivedano e/o modifichino* di conseguenza. Tale revisione sarebbe allineata al processo di approvazione dei programmi transfrontalieri ai quali partecipano i paesi dei Balcani occidentali³⁴.

32 Vi è il rischio che le condizioni di erogazione dei pagamenti previste dai programmi di riforme non siano sufficientemente ambiziose e che gli indicatori sottostanti non siano sufficientemente chiari e misurabili. Nel 2022, la relazione

³⁰ Relazione che accompagna la proposta, pag. 2.

³¹ Considerando 24 della proposta.

³² Articolo 12, paragrafo 1, della proposta.

³³ Articoli 14 e 15 della proposta.

³⁴ Articolo 18, paragrafi 3 e 4 del [regolamento \(UE\) 2021/1059](#) recante disposizioni specifiche per l’obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (regolamento Interreg) sostenuto dal FESR e dagli strumenti di finanziamento esterno.

speciale della Corte sullo Stato di diritto³⁵ ha concluso che l'azione dell'UE ha avuto un impatto complessivo limitato nel portare avanti riforme fondamentali dello Stato di diritto, che costituiscono un presupposto essenziale del processo di allargamento dell'UE. La Corte ha raccomandato alla Commissione di fissare obiettivi strategici per ciascun paese dell'allargamento stabilendo indicatori di impatto finali e i relativi traguardi intermedi relativi alle riforme fondamentali³⁶. Per questo motivo, la Commissione dovrebbe poter chiedere ai paesi di rivedere o modificare le condizioni di erogazione e, se del caso, di includere tali indicatori nei programmi di riforme.

33 Un'altra osservazione tratta dalle precedenti relazioni speciali della Corte è stata la difficoltà di rendere sostenibili le riforme, in particolare a causa della scarsa capacità amministrativa dei paesi dei Balcani occidentali³⁷. Dalla proposta non è chiaro in che modo la Commissione intenda far sì che tale rischio per la sostenibilità sia attenuato. La proposta presuppone soltanto che le misure attuate soddisfacentemente dal beneficiario "non siano state annullate"³⁸. Nel caso delle riforme fondamentali, la sostenibilità è di maggiore pertinenza in quanto costituisce anche un prerequisito per la concessione del sostegno nell'ambito dello strumento, in linea con l'articolo 5, paragrafo 1, della proposta (cfr. paragrafi **15-19**).

34 Le richieste di pagamento che i paesi beneficiari devono presentare due volte all'anno hanno lo scopo di consentire alla Commissione di verificare che le condizioni corrispondenti siano state soddisfatte prima di erogare i fondi. Se la Commissione ritiene che i progressi in materia di riforme non siano soddisfacenti, può rifiutare lo svincolo degli importi corrispondenti fino a quando il paese beneficiario non avrà soddisfatto le condizioni corrispondenti³⁹. È essenziale che, qualora un paese beneficiario non abbia adottato le misure necessarie entro 12 mesi dalla valutazione negativa iniziale (o entro 24 mesi durante il primo anno di attuazione), la Commissione

³⁵ [Relazione speciale 01/2022](#), "Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali".

³⁶ [Relazione speciale 01/2022](#), raccomandazione 1 – Rafforzare il meccanismo di promozione delle riforme dello Stato di diritto nel processo di allargamento

³⁷ [Relazione speciale 01/2022](#), paragrafo 32, e [relazione speciale 21/2016](#) sull'assistenza di preadesione dell'UE per rafforzare la capacità amministrativa nei Balcani occidentali.

³⁸ Articolo 21, paragrafo 2, della proposta.

³⁹ Articolo 21, paragrafo 4, della proposta.

ridurrà il sostegno complessivo proporzionalmente alla parte corrispondente alle condizioni di pagamento pertinenti (compresa la quota da fornire attraverso il WBIF)⁴⁰.

35 La Corte accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia aumentato il ricorso alla condizionalità per i finanziamenti effettuati attraverso lo strumento. Questo nuovo approccio corrisponde alla precedente raccomandazione della Corte alla Commissione di rafforzare il meccanismo di promozione delle riforme nel processo di allargamento⁴¹. Secondo la proposta, se un paese non soddisfa le condizioni di pagamento, la Commissione può redistribuire parte o la totalità dei finanziamenti agli altri paesi beneficiari⁴². Ciò crea un incentivo ancora più forte per i paesi dei Balcani occidentali a impegnarsi nelle riforme. Tuttavia, non è chiaro l'effettivo significato di "conseguimento soddisfacente" delle condizioni di cui all'articolo 21, paragrafo 2. Anche il criterio per attivare lo "svincolo totale o parziale dei fondi" non è chiaro⁴³. Pertanto, la **Commissione dovrebbe prendere in considerazione** l'elaborazione di orientamenti interni sulle modalità per valutare il rispetto soddisfacente delle condizioni di pagamento definite nei programmi di riforme. Gli orientamenti dovrebbero inoltre affrontare qualsiasi potenziale inversione di rotta nel rispetto delle condizioni precedentemente soddisfatte.

36 Infine, la Commissione può ridurre l'importo del sostegno da erogare in presenza di casi individuati o di gravi timori di irregolarità, frode, corruzione e conflitto di interessi, qualora non vi sia stata rettifica da parte del paese beneficiario⁴⁴. La Commissione può anche basare tale decisione sulle informazioni fornite dall'OLAF. Le relazioni della Corte dei conti europea, invece, non sono menzionate in tale contesto. Pertanto, **la Commissione e i legislatori dovrebbero considerare** di citare esplicitamente le relazioni della Corte dei conti europea alla fine dell'articolo 21, paragrafo 7.

⁴⁰ Articolo 21, paragrafo 5, della proposta.

⁴¹ [relazione speciale 01/2022](#), raccomandazione 3 – Rafforzare l'uso della condizionalità nell'IPA III.

⁴² Articolo 21, paragrafo 8, e considerando 19 e 39 della proposta.

⁴³ Articolo 12, paragrafo 1, della proposta.

⁴⁴ Articolo 21, paragrafo 7, della proposta.

Prefinanziamento

37 Dopo la presentazione dei programmi di riforme, i paesi dei Balcani occidentali possono chiedere un prefinanziamento⁴⁵. A determinate condizioni, previste all'articolo 20, potrebbero ricevere un prefinanziamento fino al 7 % del sostegno totale a loro disposizione nell'ambito dello strumento. Ciò potrebbe rappresentare fino a 390 milioni di euro di prefinanziamenti.

Prestiti a condizioni molto agevolate

38 Lo strumento proposto stanzierebbe 4 miliardi di euro per prestiti ai paesi dei Balcani occidentali. La Commissione finanzierebbe i prestiti reperendo i fondi necessari sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie, applicando al contempo la *strategia di finanziamento diversificata* definita nel 2022 dall'UE come metodo generale di assunzione di prestiti⁴⁶. I prestiti sarebbero concessi a condizioni estremamente agevolate, con rimborso del capitale solo a partire dal 2034 e con una durata massima di 40 anni⁴⁷. Ciò significa che la loro scadenza sarebbe ancora più lunga rispetto ai prestiti di 35 anni concessi all'Ucraina nel 2023⁴⁸.

39 È importante notare che i prestiti proposti nell'ambito dello strumento rappresenterebbero un aumento sostanziale rispetto agli importi concessi ai paesi dei Balcani occidentali nell'ambito dei precedenti QFP. La *figura 2* confronta i prestiti precedentemente concessi e quelli attualmente proposti.

⁴⁵ Articolo 20 della proposta.

⁴⁶ Cfr. [parere della Corte 07/2022](#) sulla strategia di finanziamento diversificata.

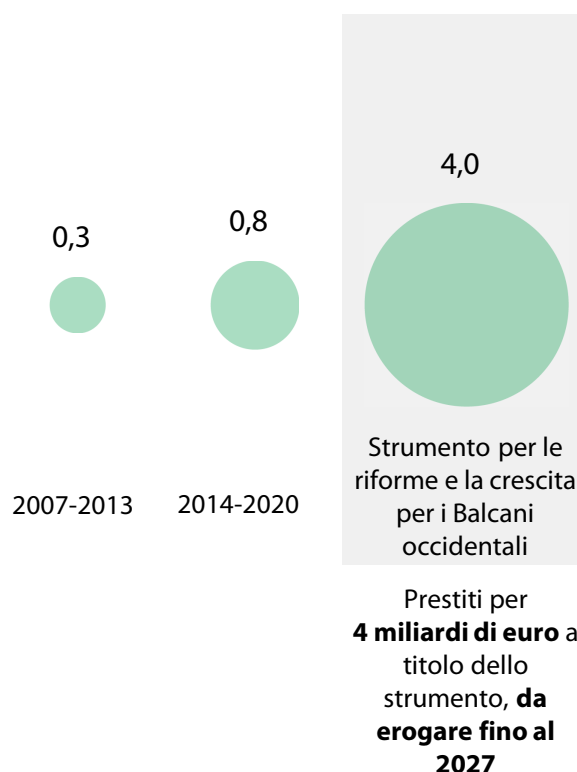
⁴⁷ Considerando 36 e articolo 17 della proposta.

⁴⁸ Considerando 27 del [regolamento 2022/2463](#) che istituisce uno strumento per fornire sostegno all'Ucraina nel 2023 (assistenza macrofinanziaria +), 14 dicembre 2022.

Figura 2 — Assistenza macrofinanziaria e prestiti proposti nell’ambito dello strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali

Prestiti messi a disposizione dei sei paesi dei Balcani occidentali

(miliardi di euro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2023) 244 che accompagna la relazione della Commissione sull’attuazione dell’assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2022 (allegato 1) e [sulla proposta che istituisce lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali](#).

40 Come previsto dall’articolo 211, paragrafo 1, del regolamento finanziario, i prestiti proposti sarebbero coperti da un accantonamento da versare al fondo comune di copertura dell’UE. L’articolo 18, paragrafo 1, della proposta fissa il tasso di copertura al 9 % del valore del prestito. Ciò corrisponde al tasso di copertura standard di cui all’articolo 31, paragrafo 5, del [regolamento NDICI](#) per l’assistenza macrofinanziaria, e al tasso applicato in precedenza ai prestiti ai paesi terzi. La copertura sarebbe versata dalla parte dello strumento relativa alla sovvenzione, per un importo totale di 360 milioni di euro (cfr. [figura 1](#)). L’articolo 18, paragrafo 1, della proposta consente inoltre alla Commissione di costituire l’accantonamento gradualmente nel corso del tempo man mano che i prestiti sono erogati.

41 In pareri precedenti, la Corte ha criticato la Commissione per non aver costituito un accantonamento per i prestiti concessi all'Ucraina e ha evidenziato i rischi di garantire i prestiti direttamente dal bilancio dell'UE⁴⁹. La Corte accoglie pertanto con favore la decisione della Commissione di proporre l'approccio standard di sostegno dei prestiti ai paesi dei Balcani occidentali con un accantonamento del 9 %.

42 L'articolo 18, paragrafo 2, impone inoltre alla Commissione di rivedere il tasso di copertura "con cadenza almeno triennale". A tal fine, alla Commissione sarebbe conferito il potere di adottare atti delegati (cfr. paragrafo 54). La frequenza con cui il tasso di copertura rivisto è allineata ai requisiti di cui all'articolo 211, paragrafo 1, del regolamento finanziario. Tuttavia, poiché lo strumento è destinato a funzionare fino alla fine del 2028, in pratica la Commissione rivaluterebbe il tasso di copertura una volta nel corso del suo ciclo di vita.

Quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali

43 Almeno la metà di tutti i fondi dello strumento, ossia almeno 3 miliardi di euro, sarebbe fornita attraverso il WBIF. Tale quadro è in vigore dal 2009 ed è una piattaforma finanziaria comune della Commissione europea, delle organizzazioni finanziarie, degli Stati membri dell'UE e della Norvegia, volta a rafforzare la cooperazione negli investimenti del settore pubblico e privato per lo sviluppo socioeconomico della regione e a contribuire all'integrazione europea dei Balcani occidentali⁵⁰. I paesi beneficiari partecipano a questa piattaforma in qualità di osservatori. Il segretariato del WBIF è ospitato dalla Commissione europea e, attualmente, le istituzioni finanziarie internazionali partecipanti sono:

- 1) Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa;
- 2) Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS);
- 3) Banca europea per gli investimenti (BEI) e Fondo europeo per gli investimenti;
- 4) Gruppo della Banca mondiale, compresa la Società finanziaria internazionale;

⁴⁹ [Parere 07/2022](#) su una strategia di finanziamento diversificata, in particolare i paragrafi 15-17. e [parere 03/2023](#) sullo Strumento per l'Ucraina, paragrafi 38-45 e 76.

⁵⁰ Comunicato stampa — La Commissione europea annuncia un ulteriore pacchetto di investimenti da 680 milioni di euro per i Balcani occidentali nell'ambito del piano economico e di investimenti, 13 dicembre 2023.

- 5) *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (banca di sviluppo tedesca);
- 6) *Agence française de développement* (Agenzia francese per lo sviluppo).

44 In linea con l'articolo 6, paragrafo 5, della proposta, i finanziamenti messi a disposizione attraverso il WBIF comprenderebbero tutte le sovvenzioni disponibili nell'ambito dello strumento (circa 1,6 miliardi di euro) e almeno 1,4 miliardi di euro in prestiti (cfr. [figura 1](#)). L'articolo 19, paragrafo 1, specifica inoltre che tali finanziamenti sosterrrebbero gli "investimenti infrastrutturali". Per mettere in prospettiva il finanziamento previsto di 3 miliardi di euro, è importante osservare che la Commissione ha contribuito con circa 2,94 miliardi di euro in sovvenzioni IPA al WBIF per investimenti infrastrutturali tra il 2009 e il 2023 (di cui 1,59 miliardi di euro nel periodo 2021-2023 nell'ambito dell'IPA III).

45 È importante notare che i finanziamenti attraverso il WBIF sarebbero erogati gradualmente in funzione dei progressi compiuti dai paesi in materia di riforme stabilite nei programmi di riforme⁵¹. Ogni sei mesi, con ogni decisione che autorizza lo svincolo dei fondi (come stabilito all'articolo 21, paragrafo 3, della proposta), la Commissione deciderebbe anche in merito alla percentuale di pagamenti da mettere a disposizione attraverso il WBIF o i bilanci nazionali dei paesi dei Balcani occidentali.

Capo IV – Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

Diritti di audit della Corte dei conti europea

46 La proposta sottolinea la necessità di rafforzare ulteriormente i meccanismi di audit nei paesi dei Balcani occidentali. Riconosce inoltre esplicitamente i diritti di audit della Corte dei conti europea (derivanti dagli articoli 285 e 287 del TFUE) relativi ai fondi spesi nell'ambito dello strumento. In particolare, l'articolo 9, paragrafo 4, della proposta stabilisce che l'accordo sullo strumento, gli accordi di prestito e quelli con persone o entità che ricevono i fondi debbano "garant[ire] il soddisfacimento degli obblighi di cui all'articolo 129 [del regolamento finanziario, sulla cooperazione finalizzata a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione]". Tuttavia, alcune disposizioni della proposta beneficerebbero di ulteriori chiarimenti.

⁵¹ Articolo 19, paragrafi 5, 6 e 7 della proposta.

Accesso alla documentazione nell'ambito dell'accordo sullo strumento

47 In primo luogo, l'articolo 9 impone l'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE attraverso l'accordo sullo strumento da concludere con ciascun paese beneficiario. In particolare, l'accordo sullo strumento stabilirà disposizioni dettagliate riguardanti "l'impegno del beneficiario a progredire verso sistemi di controllo più efficienti ed efficaci (...)"⁵² e le attività connesse "alla gestione, al controllo, alla supervisione, al monitoraggio, alla valutazione, alla rendicontazione e all'audit nell'ambito dello strumento, nonché ai riesami dei sistemi, alle indagini, alle misure antifrode e alla cooperazione"⁵³. Tuttavia, come spiegato al paragrafo **28**, l'articolo 9, paragrafo 5, lettera g), relativo all'accesso ai dati e alla documentazione, sarebbe più chiaro se la Corte dei conti europea fosse menzionata insieme alla Commissione e all'OLAF. Pertanto, al fine di evitare malintesi circa i diritti di audit della Corte dei conti europea, **la Commissione e i legislatori dovrebbero considerare** di indicare esplicitamente la Corte dei conti europea all'articolo 9, paragrafo 5, lettera g).

Accesso alla documentazione nell'ambito del WBIF

48 Come indicato in precedenza, almeno la metà dei finanziamenti a titolo dello strumento (comprese tutte le sovvenzioni) sarebbe fornita attraverso un fondo comune istituito nell'ambito del WBIF e amministrato dalla BERS e dalla BEI. L'esecuzione di tali importi avverrebbe in regime di *gestione indiretta* con le istituzioni finanziarie internazionali, come stabilito all'articolo 62, paragrafo 1, lettera c), del regolamento finanziario. Le condizioni generali del fondo comune conferiscono esplicitamente alla Corte dei conti europea diritti in materia di audit, compreso l'accesso alla documentazione e il diritto di effettuare visite in loco come richiesto⁵⁴. Va però osservato che, in passato, uno dei sei istituti finanziari partecipanti al WBIF, il Gruppo della Banca mondiale, ha ostacolato l'accesso alla documentazione di cui la Corte dei conti europea aveva bisogno per svolgere correttamente il proprio lavoro di audit⁵⁵.

⁵² Articolo 9, paragrafo 5, lettera a), della proposta.

⁵³ Articolo 9, paragrafo 5, lettera c), della proposta.

⁵⁴ Condizioni generali del Fondo comune europeo per i Balcani occidentali, modificate da ultimo il 6 settembre 2023, punto 5.11. Controllo della Commissione, pag. 35.

⁵⁵ [Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio 2018](#), 8 ottobre 2019, riquadro 6, pag.285.

Diritti di audit relativi agli accordi di prestito

49 L'articolo 22, paragrafo 2, lettera d), della proposta dispone che l'accordo sullo strumento deve fissare gli obblighi dei paesi beneficiari per "autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti". Tuttavia, a differenza dell'articolo 9, paragrafo 4, della proposta che impone l'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, l'articolo 22, paragrafo 2 non menziona esplicitamente gli accordi di prestito. Per motivi di chiarezza e coerenza e al fine di evitare malintesi in merito ai diritti di audit della Corte dei conti europea, la **Commissione e i legislatori dovrebbero prendere in considerazione** la possibilità di menzionare gli accordi di prestito insieme all'accordo sullo strumento nell'articolo 22, paragrafo 2.

Sistemi nazionali di controllo interno e autorità nazionali di audit

50 Per i prestiti versati direttamente ai bilanci nazionali, la Commissione si baserebbe sui sistemi di controllo interno esistenti dei paesi dei Balcani occidentali⁵⁶. Tale approccio è in linea con l'IPA III, nell'ambito del quale una parte dei fondi dell'UE è attuata in regime di *gestione indiretta* (a eccezione della Bosnia-Erzegovina e del Kosovo) con un assetto istituzionale definito negli accordi quadro di partenariato finanziario conclusi con i paesi⁵⁷. Il regolamento proposto dà istruzione alle entità nazionali di "manten[ere] un dialogo regolare con la Corte dei conti europea, l'OLAF e, se del caso, l'EPPO"⁵⁸.

51 La Corte accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia optato per una struttura istituzionale consolidata. Tuttavia, le ultime relazioni sull'allargamento del novembre 2023 hanno evidenziato che la preparazione dei paesi dei Balcani occidentali nel settore della gestione finanziaria variava da "un certo livello di preparazione" a "moderatamente preparata" (cfr. *allegato V*). Non è inoltre chiaro a quali soggetti si riferisca esattamente il termine "autorità nazionali di audit" all'articolo 23. La Commissione ha informato la Corte che tale disposizione riguarda l'Ufficio (servizio) nazionale/statale di audit incaricato dell'audit dei bilanci nazionali. Questa disposizione non riguarda le autorità di audit IPA istituite per la gestione indiretta dei fondi IPA.

⁵⁶ Articolo 23, paragrafo 1, della proposta.

⁵⁷ Per un esempio, cfr. [accordo quadro di partenariato finanziario](#) tra la Commissione europea e la Repubblica d'Albania, in particolare gli articoli 10, 11 e 50.

⁵⁸ Articolo 23, paragrafo 3, della proposta.

52 È importante sottolineare che lo strumento è inteso a rafforzare i sistemi di audit e di controllo dei paesi dei Balcani occidentali. L'articolo 23, paragrafo 1, stabilisce che “nei primi anni di attuazione i programmi di riforme danno priorità alle riforme connesse al capitolo di negoziato 32, in particolare per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche e il controllo interno [...]”, nonché altre misure quali la lotta contro la frode, la corruzione e la criminalità organizzata. La proposta però sarebbe ancora più chiara se tali priorità fossero chiaramente indicate anche all'articolo 13 sul contenuto dei programmi di riforme (cfr. paragrafi **30-36**). La **Commissione e i legislatori dovrebbero pertanto prendere in considerazione** la possibilità di fare riferimento a tali priorità nell'articolo 13, paragrafo 1, della proposta.

Capo V – Monitoraggio, rendicontazione e valutazione

53 Ai sensi dell'articolo 24 della proposta, la Commissione monitora l'attuazione dello strumento e presenta relazioni annuali sui progressi compiuti. La proposta specifica inoltre che gli indicatori utilizzati per monitorare lo strumento devono essere “coerenti, per quanto possibile, con gli indicatori istituzionali chiave inclusi nel quadro dei risultati dello strumento di assistenza preadesione (IPA III), nel quadro di misurazione dei risultati dell'EFSD+ e nel WBIF”⁵⁹. La Corte accoglie con favore tale approccio in quanto l'utilizzo di indicatori coerenti con quelli definiti nel [regolamento IPA III](#) ha il vantaggio di allineare lo strumento con altre forme di assistenza preadesione. Esso consentirebbe inoltre l'aggregazione dei risultati e faciliterebbe il monitoraggio dei progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi dello strumento. Inoltre, l'articolo 25 della proposta richiede alla Commissione di effettuare una valutazione *ex-post* dello strumento tra il 2028 e il 2031.

Capo VI — Disposizioni finali

54 L'articolo 26 conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare il tasso di copertura dei prestiti, come previsto dall'articolo 18, paragrafo 3, della proposta. Come indicato al paragrafo **42**, la Commissione riesaminerà il tasso di copertura una volta durante il ciclo di vita dello strumento.

⁵⁹ Articolo 13, paragrafo 2, della proposta.

Scheda finanziaria legislativa

55 La scheda finanziaria legislativa prevede un aumento delle risorse amministrative e umane connesse allo strumento. Mostra che, per il periodo 2024-2027, i costi amministrativi ammonterebbero in totale a circa 34 milioni di euro⁶⁰. Di tale importo, 4 020 000 euro sarebbero imputati alla rubrica 7 “Pubblica amministrazione europea” del QFP.

56 Le risorse umane necessarie alla Commissione sono state stimate a 24 equivalenti a tempo pieno, di cui sei funzionari e agenti temporanei e 18 posti, essenzialmente di agenti contrattuali. Dei 24 membri del personale, nove sarebbero impiegati presso la delegazione dell’UE nei paesi dei Balcani occidentali.

⁶⁰ Scheda finanziaria legislativa, pag. 51.

Osservazioni conclusive

57 Un requisito per l'adesione all'UE è un'economia di mercato funzionante. Tuttavia, la convergenza economica tra i paesi dei Balcani occidentali e l'UE è considerata già da molti anni insufficiente. La Commissione ha proposto di istituire lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali al fine di promuoverne la crescita economica e aumentare la convergenza verso il livello di reddito medio degli Stati membri dell'UE. Lo strumento proposto fornirebbe fino a 6 miliardi di euro di sostegno, di cui 2 miliardi di sostegno a fondo perduto e 4 miliardi in prestiti. Gli importi rappresentano un aumento sostanziale (stimato a oltre il 40 %) dei finanziamenti previsti per i paesi dei Balcani occidentali nel periodo di finanziamento 2021-2027. Dato che molti degli obiettivi dello strumento proposto sono simili a quelli previsti dall'IPA III, è essenziale che la Commissione presti particolare attenzione al coordinamento dell'assistenza. La proposta prevede di sostenere i prestiti con un accantonamento del 9 %. Si tratta del tasso di copertura standard per i prestiti ai paesi terzi al fine di proteggere il bilancio dell'UE da potenziali perdite.

58 La proposta introduce una maggiore condizionalità per i finanziamenti nell'ambito dello strumento, collegando i pagamenti al rispetto delle condizioni da stabilire nei programmi di riforme. Tuttavia, la proposta lascia che molti aspetti siano definiti nell'ambito di accordi successivi, che saranno conclusi solo dopo l'entrata in vigore del regolamento che istituisce lo strumento. In particolare, i programmi di riforme che saranno presentati dai governi dei Balcani occidentali in consultazione con la Commissione dovranno definire condizioni chiare per l'erogazione del sostegno.

59 La Commissione farebbe affidamento su un quadro consolidato per la cooperazione con i paesi dei Balcani occidentali. Almeno la metà dei fondi dello strumento (comprese tutte le sovvenzioni) sarebbe messa a disposizione attraverso il WBIF, una piattaforma di investimento esistente dal 2009. Per i prestiti messi a disposizione attraverso i bilanci nazionali, la Commissione si affiderebbe principalmente ai sistemi di controllo interno dei paesi beneficiari per tutelare gli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, alcune autorità di tali paesi hanno scarsa capacità amministrativa. È pertanto importante che lo strumento dia priorità alle riforme nel settore del controllo finanziario nei primi anni di attuazione.

60 In esito all'esame della proposta legislativa, la Corte suggerisce che la **Commissione e i legislatori prendano in considerazione la possibilità di:**

- chiarire la procedura per rifiutare lo svincolo dei fondi se un paese beneficiario viola un prerequisito per il finanziamento (cfr. paragrafo 19);
- consentire alla Commissione di chiedere ai governi dei Balcani occidentali di rivedere e/o modificare i programmi di riforme (cfr. paragrafo 31);
- elaborare orientamenti interni per valutare il rispetto soddisfacente delle condizioni di pagamento definite nei programmi di riforme (cfr. paragrafo 35);
- citare esplicitamente le relazioni della Corte dei conti europea tra i documenti che potrebbero costituire la base per la decisione della Commissione di ridurre il sostegno (cfr. paragrafo 36);
- chiarire i diritti della Corte dei conti di accedere ai dati e alla documentazione nell'ambito dell'accordo sullo strumento, al fine di allinearli con quelli della Commissione e dell'OLAF (cfr. paragrafo 47);
- menzionare esplicitamente gli accordi di prestito all'articolo 22 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (cfr. paragrafo 49);
- citare le riforme prioritarie nel settore del controllo finanziario nell'articolo 13 della proposta, che disciplina il contenuto dei programmi di riforme (cfr. paragrafo 52).

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 30 gennaio 2024.

Per la Corte dei conti europea



Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Precedenti relazioni e pareri della Corte dei conti europea presi in considerazione ai fini del presente parere

Relazioni speciali riguardanti i paesi in fase di preadesione e il processo di allargamento dell'UE

Relazione speciale 01/2022	Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali
Relazione speciale 27/2018	Lo strumento per i rifugiati in Turchia assistenza utile, ma sono necessari miglioramenti per ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi
Relazione speciale 07/2018	L'assistenza preadesione dell'UE alla Turchia finora sono stati ottenuti solo risultati limitati
Relazione speciale 21/2016	L'assistenza di preadesione dell'UE per rafforzare la capacità amministrativa nei Balcani occidentali: un meta-audit
Relazione speciale 20/2016	Il rafforzamento della capacità amministrativa in Montenegro: nonostante i progressi compiuti, sono necessari maggiori risultati in molti ambiti fondamentali
Relazione speciale 11/2016	Il rafforzamento della capacità amministrativa nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: scarsi progressi in un contesto difficile
Relazione speciale 19/2014	L'assistenza preadesione dell'UE alla Serbia
Relazione speciale 18/2012	Assistenza dell'Unione europea al Kosovo in relazione allo Stato di diritto
Relazione speciale 14/2011	L'assistenza finanziaria dell'UE ha migliorato la capacità della Croazia di gestire i fondi di post-adesione?

Pubblicazioni della Corte dei conti europea relative a prestiti a paesi terzi

Parere 03/2023	Parere riguardante la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento per l'Ucraina[2023/0200 (COD)]
Relazione annuale sull'esercizio 2022	Relazioni annuali concernenti l'esercizio finanziario 2022
Relazione speciale 05/2023	Il paesaggio finanziario dell'UE un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore semplificazione e una migliore rendicontabilità
Parere 07/2022	Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 per quanto riguarda l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata come metodo generale di assunzione di prestiti [COM(2022) 596 final; 2022/0370 (COD)]

Allegato II — Confronto tra gli obiettivi della proposta e del regolamento IPA III

Obiettivi della proposta	Obiettivi del regolamento IPA III
<p><u>I. Obiettivi generali (ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della proposta)</u></p>	<p><u>I. Obiettivo generale dell'IPA III (ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento IPA)</u></p>
<p>Gli obiettivi generali dello strumento sono:</p> <p>a) accelerare l'integrazione economica regionale e l'integrazione progressiva con il mercato unico dell'Unione;</p> <p>b) accelerare la convergenza socioeconomica delle economie dei paesi beneficiari con l'Unione;</p> <p>c) accelerare l'allineamento ai valori, alle leggi, alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione in vista dell'adesione all'Unione.</p>	<p>L'obiettivo generale dell'IPA III è sostenere i beneficiari elencati nell'allegato I nell'adozione e nell'attuazione delle riforme politiche, istituzionali, giuridiche, amministrative, sociali ed economiche necessarie affinché tali beneficiari rispettino i valori dell'Unione e si allineino progressivamente alle norme, agli standard, alle politiche e alle prassi dell'Unione («acquis») in vista dell'adesione futura all'Unione, contribuendo in tal modo alla stabilità, alla sicurezza, alla pace e alla prosperità di ciascuna delle parti.</p>
<p><u>II. Obiettivi specifici (articolo 3, paragrafo 2, della proposta)</u></p>	<p><u>II. Obiettivi specifici (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento IPA)</u></p>
<p>a) accelerare la transizione dei beneficiari verso economie sostenibili e inclusive, in grado di resistere alle pressioni concorrenziali del mercato unico dell'Unione, e verso un contesto di investimento stabile;</p>	<p>a) rafforzare lo Stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, anche attraverso la promozione di un sistema giudiziario indipendente, il rafforzamento della sicurezza e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, il rispetto del diritto internazionale, la libertà dei media e la libertà accademica, nonché un contesto favorevole alla società civile; promuovere la non discriminazione e la tolleranza; garantire il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze e la promozione della parità di genere e migliorare la gestione della migrazione, ivi compresa la gestione delle frontiere, lottare contro la migrazione irregolare nonché contrastare gli sfollamenti forzati;</p>
<p>b) promuovere l'integrazione economica regionale, in particolare attraverso progressi nella creazione del mercato comune regionale;</p>	<p>b) consolidare l'efficacia della pubblica amministrazione e sostenere la trasparenza, le riforme strutturali e la buona governance a tutti i livelli, anche nei settori degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato;</p>
<p>c) promuovere l'integrazione economica dei beneficiari con il mercato unico dell'Unione;</p>	<p>c) definire le norme, gli standard, le politiche e le prassi dei beneficiari elencati nell'allegato I al fine di allinearli con quelli dell'Unione e rafforzare la cooperazione regionale, la riconciliazione e i rapporti di buon vicinato, nonché i contatti interpersonali e la comunicazione strategica;</p>

Obiettivi della proposta
d) sostenere l'integrazione economica regionale e una maggiore integrazione con il mercato unico dell'UE attraverso una migliore connettività nella regione in linea con le reti transeuropee;
e) accelerare la transizione verde in linea con l'agenda verde 2020 per i Balcani occidentali e coprire tutti i settori economici, in particolare l'energia, compresa la transizione verso un'economia decarbonizzata, climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici e circolare;
f) promuovere la trasformazione digitale quale fattore abilitante per lo sviluppo sostenibile e la crescita inclusiva;
g) promuovere l'innovazione, in particolare per le piccole e medie imprese e a sostegno delle transizioni verde e digitale;
h) promuovere la qualità dell'istruzione, della formazione, della riqualificazione e del miglioramento delle competenze di qualità e le politiche occupazionali;
i) rafforzare ulteriormente gli elementi fondamentali del processo di allargamento, compresi lo Stato di diritto, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, attraverso la promozione di un sistema giudiziario indipendente, il rafforzamento della sicurezza, la lotta contro la frode, la corruzione, la criminalità organizzata, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, l'evasione fiscale e la frode fiscale; garantire l'osservanza del diritto internazionale; accrescere la libertà dei media e delle istituzioni accademiche e creare un contesto favorevole alla società civile; favorire il dialogo sociale; promuovere la parità di genere, la non discriminazione e la tolleranza, per garantire e rafforzare il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze;

Obiettivi del regolamento IPA III
d) rafforzare lo sviluppo economico e sociale e la coesione, con particolare attenzione ai giovani, anche attraverso un'istruzione di qualità e politiche occupazionali, sostenendo gli investimenti e lo sviluppo del settore privato, segnatamente a favore delle piccole e medie imprese (PMI), nonché dell'agricoltura e dello sviluppo rurale;
e) rafforzare la tutela dell'ambiente, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici, accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, sviluppare l'economia e la società digitali e rafforzare la connettività sostenibile in tutte le sue dimensioni;
f) sostenere la coesione territoriale e la cooperazione transfrontaliera attraverso le frontiere terrestri e marittime, compresa la cooperazione transnazionale e interregionale.

Obiettivi della proposta

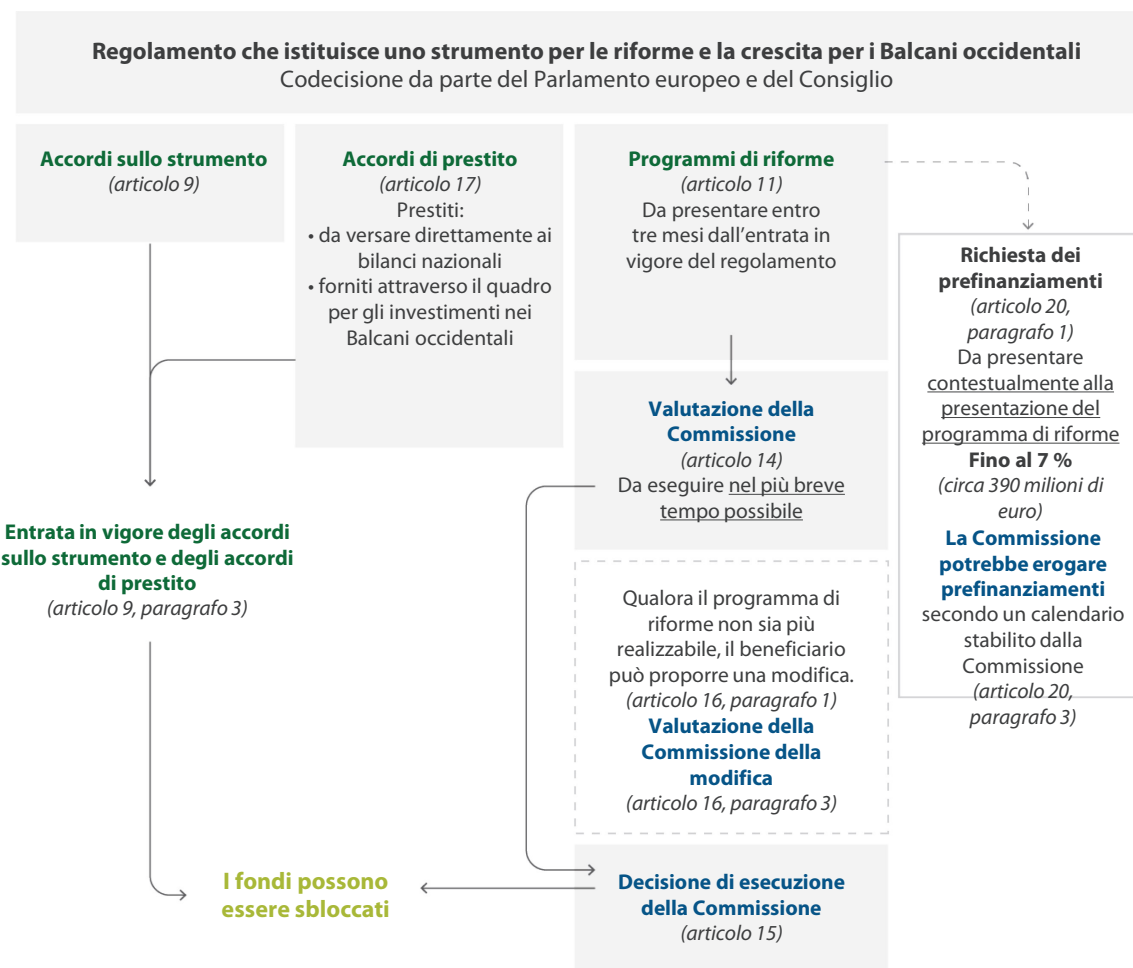
j) consolidare l'efficacia della pubblica amministrazione e sostenere la trasparenza, le riforme strutturali e la buona governance a tutti i livelli, anche nei settori della gestione delle finanze pubbliche, degli appalti pubblici e del controllo degli aiuti di Stato; appoggiare le iniziative e gli organismi coinvolti nella promozione e nell'applicazione della giustizia internazionale nei paesi beneficiari dei Balcani occidentali.

Obiettivi del regolamento IPA III

Nota: I colori corrispondenti indicano obiettivi simili.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento IPA III e della proposta.

Allegato III — Accordi da concludere dopo l'entrata in vigore dello strumento per le riforme e la crescita per il regolamento sui Balcani occidentali



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta legislativa sull'istituzione dello strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali.

Allegato IV – Deroghe al regolamento finanziario e al regolamento NDICI

Deroghe al regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (“regolamento finanziario”)

Proposta di regolamento che istituisce uno “strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali”		Regolamento finanziario Titolo dell’articolo
Articoli nei quali compare una deroga	Finalità della deroga	
Articolo 10, paragrafo 1	Gli stanziamenti di impegno e di pagamento non utilizzati nell’ambito dello strumento sono riportati automaticamente e possono essere impegnati e utilizzati, rispettivamente, fino al 31 dicembre dell’esercizio successivo. L’importo riportato è utilizzato per primo durante l’esercizio successivo.	Articolo 12, paragrafo 4 Annullamento e riporto di stanziamenti
Articolo 10, paragrafo 3	Gli stanziamenti di impegno corrispondenti all’importo dei disimpegni intervenuti in seguito all’inesecuzione totale o parziale di un’azione nell’ambito dello strumento sono ricostituiti a beneficio della linea di bilancio d’origine.	Articolo 15 Ricostituzione degli stanziamenti corrispondenti ai disimpegni
Articolo 17, paragrafo 2 Considerando 36	Le erogazioni del prestito possono essere eseguite tramite il WBIF per conto del beneficiario. Gli importi recuperati sono trasferiti al beneficiario.	Articolo 220, paragrafo 4 Assistenza finanziaria – Norme e attuazione
Articolo 17, paragrafo 3	L’accordo di prestito stabilisce l’importo del prefinanziamento e le norme in materia di liquidazione dei prefinanziamenti.	Articolo 220, paragrafo 5 Assistenza finanziaria – Norme e attuazione

Proposta di regolamento che istituisce uno “strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali”		Regolamento finanziario Titolo dell’articolo
Articoli nei quali compare una deroga	Finalità della deroga	
Articolo 18, paragrafo 1	Gli impegni di bilancio per la copertura sono assunti entro il 31 dicembre 2027. La dotazione è versata progressivamente e interamente costituita al più tardi al momento dell’erogazione integrale dei prestiti.	Articolo 211, paragrafo 2, secondo comma, ultima frase Copertura delle passività finanziarie
Articolo 21, paragrafo 9 Considerando 42	Per la parte del finanziamento dello strumento versata a titolo di assistenza finanziaria, direttamente destinata ai bilanci nazionali dei beneficiari, i termini di pagamento iniziano a decorrere dalla data di comunicazione della decisione che autorizza l’erogazione al beneficiario a norma del paragrafo 4 del presente articolo.	Articolo 116, paragrafo 2 Termini relativi ai pagamenti
Articolo 21, paragrafo 10 Considerando 42	Nel caso di pagamenti effettuati a titolo di assistenza finanziaria, direttamente destinati ai bilanci nazionali dei beneficiari a norma del presente articolo e dell’articolo 22 del presente regolamento, è opportuno escludere il pagamento di interessi di mora da parte della Commissione al beneficiario.	Articolo 116, paragrafo 5 Termini relativi ai pagamenti

Deroghe al regolamento (UE) 2021/947 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI).

Proposta di regolamento che istituisce uno “strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali”		Regolamento NDICI Titolo dell’articolo
Articoli nei quali compare una deroga	Finalità della deroga	
Articolo 6, paragrafo 3 Considerando 19	Il sostegno fornito ai beneficiari sotto forma di prestiti non costituisce parte dell’importo della garanzia per le azioni esterne ai sensi dell’articolo 31, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2021/947.	Articolo 31, paragrafo 3, seconda frase, e articolo 31, paragrafo 4 EFSD+, garanzia per le azioni esterne, garanzie di bilancio e assistenza finanziaria ai paesi terzi – Portata e finanziamento

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta legislativa sull’istituzione dello strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali.

Allegato V — Panoramica del grado di preparazione dei paesi dei Balcani occidentali nel settore del controllo finanziario

Relazione 2023 sull'allargamento	Capitolo 32: Controllo finanziario
Albania SWD(2023) 690	L'Albania è moderatamente preparata nel settore del controllo finanziario. Durante il periodo di riferimento sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda gli aggiornamenti del quadro giuridico del controllo interno e dell'audit interno. (pag. 72)
Bosnia-Erzegovina SWD(2023) 691	La Bosnia-Erzegovina ha raggiunto un certo livello di preparazione in questo settore. Sono stati compiuti alcuni progressi , in particolare nell'attuazione delle strategie in materia di controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC) a livello statale e in entrambe le entità, producendo relazioni consolidate migliorando al contempo le capacità di rendicontazione online e migliorando la formazione dei funzionari pubblici responsabili del PIFC. (pag. 77)
Kosovo SWD(2023) 692	Vi è un certo livello di preparazione in questo settore. Durante il periodo di riferimento il Kosovo ha compiuto progressi limitati adottando la nuova strategia di gestione delle finanze pubbliche 2022-2026 e il relativo piano d'azione. (pag. 75)
Macedonia del Nord SWD(2023) 693	Il paese è moderatamente preparato nel settore del controllo finanziario. Sono stati compiuti alcuni progressi , tra i quali figurano l'istituzione della rete dei servizi di coordinamento antifrode, l'adozione della legge organica sul bilancio e della legge sulle ispezioni, e la firma di un memorandum d'intesa tra il Parlamento e la Corte dei conti per rafforzare il seguito dato alle singole relazioni di audit. (pag. 71)
Montenegro SWD(2023) 694	Il Montenegro è moderatamente preparato nel settore del controllo finanziario. Nel complesso, sono stati compiuti progressi limitati nell'attuazione delle raccomandazioni dello scorso anno. Nel dicembre 2022 è stato adottato un nuovo programma di riforma della gestione delle finanze pubbliche, il che significa che il quadro strategico per il controllo finanziario interno nel settore pubblico è ormai ampiamente operativo. (pag. 81)

Relazione 2023 sull'allargamento	Capitolo 32: Controllo finanziario
Serbia SWD(2023) 695	La Serbia è moderatamente preparata nel settore del controllo finanziario. Nel periodo di riferimento sono stati compiuti progressi limitati , in particolare con il proseguimento dell'attuazione del controllo finanziario interno nel settore pubblico (PIFC). (pag. 89)

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

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, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già 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.

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.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-1610-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/645	QJ-AB-24-003-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1622-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/740136	QJ-AB-24-003-IT-N