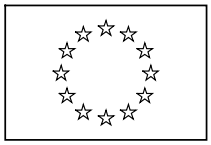

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.6.2003
COM(2003) 329 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE GENERALE SUGLI AIUTI DI PREADESIONE (Phare – ISPA – SAPARD) NEL 2001

[SEC(2003)656]

INDICE

SINTESI 3

1. Contesto 5

2. Sintesi di Phare 6

3. Sintesi di ISPA 8

4. Sintesi di SAPARD 10

5. Descrizione generale del funzionamento degli strumenti di preadesione 11

5.1. Impegni e trasferimento dei fondi 11

5.2. Strutture di attuazione nei paesi candidati 14

5.3. Decentramento dell'attuazione ai sensi dell'articolo 12 del regolamento di coordinamento 15

6. Monitoraggio e valutazione 15

6.1. Phare 15

6.2. ISPA 17

6.3. SAPARD 18

7. Coordinamento 19

7.1. Aspetti generali 19

7.2. Coordinamento all'interno della Commissione 20

7.3. Coordinamento all'interno del paese 21

7.4. Coordinamento con la BEI e le istituzioni finanziarie internazionali 21

ALLEGATO 23

SINTESI

Questa è la seconda relazione presentata dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui tre strumenti di preadesione e sul relativo coordinamento in conformità con l'articolo 13 del regolamento del Consiglio che disciplina gli interventi di coordinamento degli aiuti per la preadesione[1]. Tale regolamento di coordinamento stabilisce gli obiettivi dei tre strumenti di preadesione:

I finanziamenti del programma **Phare** si concentrano sulle priorità di base riguardanti il recepimento dell'*acquis comunitario*, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa o il sostegno agli investimenti connessi. Quest'ultimo strumento prevede altresì una componente a favore della coesione economica e sociale. Phare può anche finanziare le misure in materia di ambiente e trasporto, se queste rappresentano una parte accessoria ma indispensabile dei programmi integrati di ristrutturazione industriale o di sviluppo regionale (1.634 milioni di euro);

ISPA finanzia i grandi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti e dell'ambiente (1.109 milioni di euro);

SAPARD finanzia le azioni volte a sostenere l'agricoltura e lo sviluppo rurale (539,6 milioni di euro).

SAPARD segue una **strategia di programmazione** simile a quella adottata dai programmi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale degli Stati membri, mentre ISPA segue un approccio simile a quello del Fondo di coesione, nel settore dell'ambiente e dei trasporti. Il programma Phare, invece, non dispone di nessuna controparte diretta nei Fondi strutturali comunitari, essendo incentrato sull'adozione dell'*acquis comunitario*. Tuttavia, la componente del programma Phare relativa alla coesione economica e sociale mira a sostenere progetti simili a quelli finanziati nell'ambito del Fondo europeo per lo sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo. Analogamente, il programma di cooperazione transfrontaliera rispecchia il programma comunitario INTERREG.

Tutti e tre gli strumenti sono programmati sulla base dei partenariati per l'adesione e dei programmi nazionali per l'adozione dell'*acquis* definiti con i paesi candidati all'adesione. SAPARD opera sulla base di un programma pluriennale che copre il periodo 2000-2006, mentre per ISPA e Phare è previsto un programma annuale approvato dalla Commissione su proposta dei paesi candidati. I progetti di Phare e ISPA, inoltre, vengono attuati previa approvazione da parte della Commissione (delegazione o sede centrale).

Tutti e tre i programmi sono **attuati dai paesi candidati**. Per Phare e ISPA, la Commissione verifica preventivamente i fascicoli di gara e i documenti di stipulazione dei contratti. La Commissione conferisce la gestione delle iniziative SAPARD alle agenzie esecutive dei paesi beneficiari e non partecipa alla gestione di SAPARD in questi ultimi, essendo l'attuazione dei progetti soggetta soltanto a un controllo ex-post. Tale procedura è resa possibile dall'articolo 12 del regolamento di coordinamento. Sulla stessa base giuridica, Phare e ISPA prevedono di introdurre un sistema di attuazione decentrato esteso (SADE), nel quale gli

1 Regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 sul coordinamento dell'assistenza ai paesi candidati nel quadro della strategia di preadesione e che modifica il regolamento (CEE) n. 3906/89, (GU L 161, del 26 giugno 1999, pag. 68).

approvvigionamenti da parte di paesi candidati saranno soggetti soltanto a controlli ex-post entro la data di adesione.

Il 2001 è stato il primo anno operativo per SAPARD e ISPA. Tutti i programmi SAPARD erano già stati approvati nel 2000; uno di essi (Lettonia) è stato modificato nel 2001. Sono stati negoziati e successivamente conclusi degli accordi di finanziamento pluriennali e annuali (ad eccezione della Romania) e sono stati impegnati gli stanziamenti annuali per il 2000. L'istituzione delle agenzie preposte all'attuazione dei programmi SAPARD ha registrato rapidi progressi e cinque paesi candidati hanno ricevuto un mandato di gestione per la rispettiva agenzia SAPARD. Ciò ha consentito di effettuare il trasferimento dei fondi SAPARD a favore di tali paesi nel 2001.

Per Phare, l'aiuto ai paesi candidati è stato fornito in conformità degli orientamenti riveduti adottati nel 1999, che mantengono l'attenzione del programma sulla preparazione all'adesione, tenendo conto dei due strumenti di preadesione. Circa il 30% dell'aiuto è andato a sostegno dello sviluppo istituzionale, il cui strumento principale è rappresentato dal gemellaggio (invio di esperti dalle amministrazioni degli Stati membri ai paesi candidati), mentre il restante 70% è stato destinato agli investimenti volti a migliorare il quadro normativo e a rafforzare il livello di coesione economica e sociale, facilitando in tal modo l'adozione dell'*acquis*.

Il coordinamento dei tre strumenti viene garantito mediante una chiara suddivisione delle responsabilità tra gli strumenti, una base comune per la programmazione e contatti regolari tra le diverse parti interessate. Un comitato a livello di direzione garantisce il coordinamento tra i servizi della Commissione interessati. Al comitato di gestione di Phare, che assiste la Commissione nel coordinamento degli strumenti, è stato presentato un documento di assistenza generale, relativo a tutti e tre gli strumenti. A livello nazionale, e in conformità con l'obiettivo del decentramento, la Commissione incoraggia fortemente i paesi candidati a rafforzare il coordinamento interministeriale, che costituisce un presupposto indispensabile per garantire una futura efficace gestione dei Fondi strutturali da parte dei paesi candidati.

La Commissione ha inoltre mantenuto regolari contatti con la BEI e con altre istituzioni finanziarie internazionali, allo scopo di assicurare la massima complementarità delle azioni di finanziamento dei progetti e dei programmi. In particolare, ISPA, ponendo l'accento su progetti infrastrutturali di ampia portata, offre buone opportunità di cooperazione con altre fonti di finanziamento.

Il 2001 è stato il secondo anno in cui sono entrati in funzione tutti e tre gli strumenti di preadesione. Consistenti progressi sono stati realizzati nell'elaborazione e attuazione dei nuovi strumenti ISPA e SAPARD. È stato necessario adeguare il programma Phare, per tenere conto dei nuovi strumenti; inoltre, è stata rivolta maggiore una attenzione alla coesione economica e sociale. La cooperazione tra i diversi servizi della Commissione è stata rafforzata e ulteriormente sviluppata, in conformità con il regolamento di coordinamento. La realizzazione delle strutture per gli strumenti di preadesione nei paesi candidati ha inoltre consentito di svolgere un'importante attività di sviluppo istituzionale e di iniziare a preparare i paesi candidati all'utilizzo dei Fondi strutturali.

Il documento tecnico allegato alla presente relazione contiene alcune sezioni relative alla programmazione e all'attuazione degli strumenti di preadesione in ciascuno dei paesi beneficiari.

1. CONTESTO

Al vertice di Lussemburgo del dicembre 1998, il Consiglio europeo ha approvato una nuova strategia per la preparazione dei paesi candidati all'adesione e ha reso disponibile un ingente volume di risorse finanziarie aggiuntive a favore del processo di adesione. Il 26 marzo 1999, al Consiglio europeo di Berlino, i capi di governo o di Stato hanno concluso un accordo politico sull'Agenda 2000, che mirava a rafforzare le politiche comunitarie e a dotare l'Unione europea di un nuovo quadro finanziario per il periodo 2000-2006, in prospettiva dell'ampliamento.

In linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Berlino, dal 2000 la Comunità ha più che raddoppiato i propri aiuti di preadesione ai paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale: come proposto dalla Commissione europea nell'Agenda 2000, sono stati resi disponibili 3.174 milioni di euro (dati del 2001) ogni anno, tra il 2000 e il 2006, attraverso il programma Phare e gli altri due strumenti di preadesione, ISPA e SAPARD, introdotti nel 2000. Nel 2001 gli aiuti comunitari di preadesione sono stati così ripartiti: 1.634 milioni di euro per Phare, 1.109 milioni per ISPA e 539,6 milioni per SAPARD.

A seguito del vertice di Nizza, che ha comportato un'accelerazione del processo dei negoziati di adesione, è estremamente importante garantire un impiego ottimale degli aiuti di adesione per favorire, entro pochi anni, la completa adozione dell'*acquis* da parte dei paesi candidati. Tenendo conto dell'importanza del compito da svolgere, è indispensabile assicurare che l'aiuto fornito dalla Comunità possa essere utilizzato nel modo più efficace possibile. Il coordinamento tra i tre strumenti rappresenta chiaramente un elemento importante a tale proposito.

Nel 2001 sono stati portati avanti i negoziati di adesione con il primo gruppo di dodici paesi. L'obiettivo fissato in occasione del Consiglio europeo di Göteborg consisteva nel completare tali negoziati entro la fine del 2002 con i paesi che erano pronti ad aderire all'Unione, acciocché potessero partecipare come paesi membri alle elezioni del Parlamento europeo del 2004. Il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 ha ribadito la ferma intenzione dell'Unione di "concludere entro la fine del 2002 i negoziati di adesione con i paesi candidati che sono pronti, affinché questi ultimi possano partecipare alle elezioni per il Parlamento europeo del 2004 in qualità di membri".

La presente relazione riguarda l'anno solare 2001, ossia il secondo anno d'esercizio dei programmi ISPA e SAPARD. Essa fornisce informazioni circa gli stanziamenti finanziari per ciascun paese e strumento, nonché i relativi sistemi di attuazione. Infine, si concentra sul coordinamento tra i tre strumenti di preadesione. Una descrizione approfondita di ciascuno di tali strumenti è disponibile nelle rispettive relazioni annuali [2]. Si spera che la presente relazione, con i relativi allegati, possa costituire un'utile documentazione del ruolo fondamentale svolto dagli aiuti di preadesione nel processo di preparazione dei paesi candidati all'adesione.

2 Relazione Phare: COM( ), Relazione ISPA: COM(2002) 596 def., Relazione SAPARD: COM(2002) 434 def.

2. SINTESI DI PHARE

Istituito nel 1989 allo scopo di fornire assistenza alla Polonia e all'Ungheria e successivamente agli altri paesi dell'Europa centrale ed orientale, Phare si concentra esclusivamente sul processo di "preadesione" dal 1997, ovvero a seguito dell'avvio dell'attuale fase di ampliamento annunciato in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo. Gli orientamenti generali di Phare sono stati adeguati nel 1998, per tenere conto dell'entrata in funzione di SAPARD (nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale) e di ISPA (progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti e dell'ambiente).

Gli impegni complessivi di Phare per il 2001 ammontavano a 1.634 milioni di euro e le operazioni finanziate erano le seguenti:

- **Programmi nazionali**: 1.091 milioni di euro, di cui:
  - Bulgaria : 83 milioni di euro
  - Repubblica ceca: 65 milioni di euro
  - Estonia : 26 milioni di euro
  - Ungheria : 90 milioni di euro
  - Lettonia : 31 milioni di euro
  - Lituania : 46 milioni di euro
  - Polonia : 411 milioni di euro
  - Romania : 274 milioni di euro
  - Slovacchia : 44 milioni di euro
  - Slovenia : 21 milioni di euro
- **programma speciale di smantellamento delle centrali nucleari : 168 milioni di euro**
- **cooperazione transfrontaliera : 163 milioni di euro**
- **programmi regionali e orizzontali : 212 milioni di euro**

La Commissione europea ha trasferito sempre più frequentemente le responsabilità per la gestione e attuazione dei programmi Phare alle autorità dei paesi candidati. Tale strategia rientra nel processo di assistenza dei paesi candidati nella preparazione all'adesione all'Unione europea e alla successiva gestione dei fondi strutturali e di coesione.

Mentre venivano completati i precedenti programmi Phare e venivano avviati nuovi programmi, i progetti attuati nel 2001 si basavano sempre più spesso sull'approccio

imperniato sull'adesione definito nei nuovi orientamenti per Phare del 1998[3]. Tali progetti vengono gestiti attraverso il Fondo nazionale e un numero limitato di agenzie di attuazione in ciascun paese. Un ruolo fondamentale è svolto dall'unità centrale per i finanziamenti e gli appalti (UCFA) in ciascun paese candidato, che gestisce tutti i programmi di sviluppo istituzionale (in alcuni casi la UCFA gestisce anche le attività in materia di investimenti). Le altre agenzie di attuazione rappresentano i precursori delle strutture amministrative che saranno necessarie per attuare i Fondi strutturali dopo l'adesione.

Le nuove procedure di attuazione tengono conto delle esperienze acquisite negli anni precedenti dall'attuazione del programma Phare e, in particolare, della necessità di assicurare che un numero limitato di 'centri di eccellenza' sia responsabile della gestione dei fondi UE. Si tratta di un requisito indispensabile per il pieno trasferimento delle responsabilità in materia di gare d'appalto e contratti dalla Commissione al paese candidato (decentramento esteso).

L'approccio imperniato sull'adesione, che è alla base dei nuovi orientamenti di Phare, implica una maggiore attenzione ai programmi nazionali che mirano ad affrontare le specifiche debolezze individuate nelle relazioni periodiche elaborate dalla Commissione in ciascun paese candidato. Di conseguenza, viene ridotta l'importanza dei programmi plurinazionali, che hanno precedentemente svolto un ruolo estremamente utile in termini di sensibilizzazione circa le problematiche di interesse comune per diversi paesi candidati, specialmente per quanto riguarda gli aspetti connessi con l'*acquis*. La fase di sensibilizzazione è terminata ed è ora necessario aiutare i paesi a sviluppare le capacità sul campo di attuare l'*acquis*.

La programmazione nel 2001 era basata sugli orientamenti rivisti per Phare, approvati dalla Commissione nel 1999[4]. Tali orientamenti tengono conto delle modifiche approvate nel 1998, nonché dei nuovi regolamenti ISPA e SAPARD in vigore dal 2000. Inoltre, essi sottolineano la necessità di avvalersi di Phare per aiutare i paesi candidati a prepararsi a beneficiare dei Fondi strutturali dopo l'adesione (coesione economica e sociale). In base agli orientamenti circa il 30% degli aiuti è destinato agli interventi di potenziamento istituzionale. In realtà, nel 2001 tale percentuale ha raggiunto circa il 40%. Gli strumenti principali sono stati il gemellaggio (invio di esperti dai governi e dalle agenzie degli Stati membri ai paesi candidati, per aiutarli a sviluppare le capacità necessarie per attuare una componente specifica dell'*acquis*) e il gemellaggio parziale (una versione su scala più ridotta del gemellaggio introdotta nel 2001, in base alle raccomandazioni della revisione del programma Phare del 2000[5].) Le restanti risorse sono state destinate agli investimenti volti a migliorare il quadro normativo, facilitando in tal modo l'adozione dell'*acquis*, e a rafforzare il livello di coesione economica e sociale.

Inoltre, la Commissione ha riveduto e rafforzato gli accordi interni con le proprie delegazioni in materia di controllo delle gare d'appalto e dei contratti posti in essere dalle autorità dei paesi candidati. In tal modo, la Commissione ha potuto approvare le gare d'appalto e i contratti di Phare sul posto, tramite la propria delegazione (senza doverli rinviare alla sede centrale per l'approvazione). Le delegazioni hanno inoltre il compito di verificare i progressi dell'esecuzione dei progetti nei paesi candidati.

---

3 Gli 'Orientamenti per l'attuazione del programma Phare nei paesi candidati, 1998-1999' sono stati adottati nel giugno 1998 e si riferiscono ai bilanci Phare per il 1998 e il 1999 [SEC (1998) 1012].

4 SEC (1999) 1596.

5 C (2000) 3103/2

Nel suo documento di strategia del 2001, la Commissione europea ha individuato l'esigenza di garantire un'adeguata capacità amministrativa e giudiziaria nei paesi candidati per una corretta applicazione dell'*acquis*. Pertanto, la Commissione ha proposto di definire un piano d'azione il cui obiettivo è analizzare insieme ai singoli paesi candidati le rispettive strategie di attuazione delle priorità e, ove opportuno, i piani di rafforzamento degli interventi di potenziamento istituzionale.

3. SINTESI DI ISPA

Lo "Strumento per le politiche strutturali di preadesione" (ISPA) rappresenta lo strumento finanziario della Comunità europea concepito per aiutare i dieci paesi beneficiari dell'Europa centrale e orientale a soddisfare i requisiti dell'*acquis comunitario* nel settore dell'ambiente e dei trasporti.

ISPA si ispira ai partenariati per l'adesione e al programma nazionale per l'adozione dell'*acquis* e segue una strategia simile a quella del fondo di coesione, nel settore dell'ambiente e dei trasporti.

Principali risultati nel 2001

Attuazione della politica ambientale della Comunità e rafforzamento della rete dei trasporti europea

Nel 2001 gli stanziamenti d'impegno ISPA a valere sulla linea di bilancio B7-020 sono stati utilizzati principalmente per le 94 nuove misure ISPA e per le seconde tranches[6] destinate ai progetti approvati nel 2000 (1.109 milioni di euro). Di questi, 2,7 milioni di euro sono stati impegnati per l'assistenza tecnica per il sistema SADE e 26,1 milioni di euro per la preparazione dei progetti. Complessivamente, la Commissione ha approvato 94 nuovi progetti per un valore globale di 2,3 miliardi di euro. I finanziamenti comunitari per questi nuovi progetti superano quota 1,1 miliardi di euro. I restante importo viene cofinanziato dai paesi beneficiari (fonti nazionali a livello centrale, regionale e locale) e dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Gli aiuti non rimborsabili concessi dalla Comunità hanno rappresentato in media il 64 % del costo dei progetti nel 2001.

Nel settore dell'**ambiente**, il sostegno di ISPA mira a contribuire all'attuazione della politica ambientale della Comunità. Per massimizzare l'impatto dell'aiuto fornito dalla Comunità allo scopo di conseguire gli obiettivi in materia di legislazione ambientale, ISPA si concentra, in primo luogo, sulle direttive ambientali caratterizzate da investimenti di rilievo, ovvero le direttive che comporteranno i costi maggiori in termini di attuazione e che riguardano i seguenti quattro settori:

– approvvigionamento di acqua potabile;

– trattamento delle acque reflue;

– gestione dei rifiuti solidi e pericolosi, e

[6] Le risorse ISPA vengono impegnate in tranches annuali, ossia gli impegni coprono un periodo di almeno due anni. Di conseguenza, gli impegni per l'esercizio fiscale 2001 comprendono anche le seconde tranches per alcuni progetti già approvati nel 2000.

– miglioramento della qualità dell'aria.

Quest'anno il 51,92 % del bilancio ISPA è stato destinato ai progetti in campo ambientale. Nel 2001 oltre la metà dei finanziamenti ISPA in tale settore è andata ai progetti per il trattamento delle acque reflue. I progetti prevedevano principalmente interventi di ampliamento, sostituzione o riparazione degli attuali sistemi di trattamento delle acque nei paesi beneficiari. Circa il 26 % dei finanziamenti è stato attribuito ai progetti riguardanti l'acqua potabile, la maggior parte dei quali erano collegati ai progetti per il trattamento delle acque reflue. Quasi il 15 % dei finanziamenti in campo ambientale ha riguardato la gestione dei rifiuti solidi e in particolare i progetti per le discariche.

La componente di ISPA relativa ai **trasporti** mira invece a realizzare la futura rete transeuropea dei trasporti (decisione 1692/96 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996), come definito nella relazione sulla valutazione del fabbisogno infrastrutturale di trasporto (TINA) che interesserà i paesi beneficiari dell'Europa centrale. Oltre alla rete TINA, la priorità dovrà essere attribuita allo sviluppo integrato dei 10 corridoi paneuropei dei trasporti approvati dalla terza conferenza sui trasporti paneuropei di Helsinki del giugno 1997.

Le risorse ISPA destinate a questo settore nel 2001 sono state utilizzate per ampliare ulteriormente la rete TINA. Il 57,5% dei finanziamenti nel settore dei trasporti è stato assegnato ai progetti stradali, ivi compresi i nuovi interventi di costruzione e di miglioramento per soddisfare le norme UE sulla capacità e la sicurezza. Circa il 40% dei finanziamenti è stato destinato ai progetti di riabilitazione delle attuali infrastrutture ferroviarie e di adeguamento delle stesse agli standard europei.

Attraverso ISPA la Comunità fornisce un'assistenza finanziaria ai progetti ambientali che richiedono ingenti investimenti infrastrutturali, in particolare i progetti riguardanti i sistemi di approvvigionamento idrico, di gestione delle acque reflue e di gestione dei rifiuti. Inoltre, ISPA si è rivelato uno strumento utile per aiutare i paesi candidati ad approfondire le proprie conoscenze e a rafforzare la propria capacità amministrativa in vista dell'attuazione della legislazione di base in campo ambientale.

Nel 2001 ISPA ha fornito assistenza ai paesi candidati per migliorare, attraverso la formazione, la loro capacità di attuazione della legislazione ambientale orizzontale di base, in particolare le direttive sulla valutazione dell'impatto ambientale (85/337/CEE e 97/11/CE). Chiedendo una valutazione delle potenziali ripercussioni dei progetti ISPA sulle aree sensibili dal punto di vista ambientale, la Commissione ha aiutato i paesi candidati a comprendere la legislazione per la tutela degli uccelli selvatici e degli habitat. Inoltre, è stata fornita un'ulteriore consulenza per aiutare i paesi candidati ad evitare i danni irreversibili alle aree che potrebbero essere incluse in una futura rete Natura 2000.

Nel settore dei trasporti, ISPA ha contribuito alla costruzione della futura rete di trasporti transeuropea e ha fornito sostegno all'interconnessione e all'interoperabilità tra le reti nazionali e la rete dell'UE.

Migliorare la capacità amministrativa di gestione dei progetti

I progetti finanziati attraverso il programma ISPA devono essere compatibili con le politiche della Comunità e devono essere in linea con le norme sulla concorrenza e gli appalti pubblici. Tuttavia, i paesi candidati hanno avuto difficoltà ad applicare le rigorose norme sugli appalti e l'assegnazione dei contratti, con conseguenti ritardi nell'attuazione dei progetti. Per far fronte a tali carenze, nel 2001 la Commissione ha organizzato diversi seminari di formazione e altre

iniziative per fornire assistenza, migliorare le capacità dei paesi candidati nel settore degli appalti e degli acquisti e garantire il rispetto delle norme comunitarie. Tali attività verranno portate avanti nel 2002.

La Commissione ha altresì approvato delle misure di assistenza tecnica attraverso la concessione di fondi per la preparazione di progetti di elevata qualità. A seguito delle decisioni adottate nel 2000 e nel 2001, sono stati stanziati complessivamente 59,9 milioni di euro per 30 misure di assistenza tecnica il cui obiettivo è rafforzare i progetti programmati per il 2002 e per gli anni successivi. Tali misure comprendono il sostegno alla preparazione dei progetti che verranno finanziati attraverso il fondo di coesione in seguito all'adesione.

Gestione finanziaria e sistemi di controllo

Nel 2001 la Commissione ha eseguito una revisione dei sistemi per valutare fino a che punto i sistemi di gestione e di controllo istituiti dai paesi candidati sono conformi ai requisiti previsti dal regolamento ISPA[7]. Dalla revisione è emerso che i paesi candidati hanno compiuto notevoli sforzi per istituire dei sistemi di gestione e di controllo e che in taluni settori chiave erano necessari ulteriori interventi. I paesi candidati stanno ora esaminando le osservazioni e le raccomandazioni contenute nelle relazioni di revisione. Nel 2002 i servizi di revisione della Commissione eseguiranno ulteriori controlli su queste azioni.

È stata fornita un'assistenza tecnica per preparare i paesi candidati al sistema di attuazione decentrato esteso (SADE). Tali preparativi riguardano la creazione di sistemi di gestione finanziaria e di controllo conformi alle norme e con adeguate procedure in materia di appalti e assegnazione dei contratti.

4. SINTESI DI SAPARD

Avvalendosi del sostegno finanziario fornito dal bilancio comunitario, pari a oltre mezzo miliardo di euro all'anno nel periodo 2000-2006, SAPARD persegue le seguenti priorità principali, come stabilito nel regolamento SAPARD[8]: contribuire all'applicazione dell'*acquis comunitario* per quanto riguarda la politica agricola comune e le politiche ad essa collegate e risolvere problemi prioritari e specifici relativi ad un adeguamento sostenibile del settore agricolo e delle zone rurali nei paesi candidati. Oltre alla produzione agricola primaria, possono beneficiare del sostegno i progetti di miglioramento della trasformazione, commercializzazione e qualità dei prodotti, nonché le azioni di sviluppo rurale più generali.

Il sostegno nell'ambito di SAPARD viene concesso sulla base di un singolo programma di sviluppo agricolo e rurale per ciascun paese candidato, relativo al periodo 2000-2006. Il contenuto di ciascun programma riflette le priorità definite dalle autorità nazionali, in funzione delle particolari circostanze e necessità dei rispettivi paesi ed entro i limiti fissati nel quadro del regolamento SAPARD.

I programmi SAPARD sono in ampia misura paragonabili ai programmi di sviluppo agricolo e rurale degli Stati membri. Sebbene le amministrazioni dei paesi candidati incaricate di

---

7 CE n. 1267/1999, nella versione modificata.

8 Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione (GU L 161 del 26 giugno 1999, pag. 87)

elaborare tali programmi abbiano dovuto intraprendere un'attività di programmazione completamente nuova, nell'autunno 2000, tutti i programmi dei 10 paesi erano già pronti e approvati dalla Commissione. Uno di essi (Lettonia) è stato modificato nel 2001, soprattutto per tener conto dei lavori associati al conferimento dei compiti di gestione all'agenzia SAPARD.

Un'altra implicazione dell'approccio dei programmi adottato nell'ambito di SAPARD consiste nel fatto che, diversamente dagli altri strumenti di preadesione, Phare e ISPA, dove almeno alcuni elementi principali vengono gestiti dalla Commissione, con SAPARD, la Commissione non è coinvolta nella gestione, nemmeno a livello di selezione dei progetti. Per SAPARD è stato scelto un approccio alternativo, in base al quale le autorità nazionali nei paesi candidati risultano interamente responsabili, attraverso il completo "decentramento della gestione". Tale scelta è stata compiuta per consentire la realizzazione degli obiettivi soggiacenti allo strumento SAPARD, ovvero, da un lato, attuare numerosi piccoli progetti, in linea di principio, nell'insieme delle zone rurali di ciascun paese e, dall'altro lato, porre in essere strutture che saranno altresì capaci di applicare l'*acquis* subito dopo l'adesione. Tuttavia, il suddetto approccio presupponeva la realizzazione di due importanti azioni, prima di poter procedere alla concessione dell'aiuto.

La prima azione era di tipo essenzialmente normativo. A causa della novità dello strumento, era necessario adottare una nuova legislazione comunitaria. Inoltre, occorreva negoziare con i paesi candidati una serie di disposizioni idonee concernenti tutti gli aspetti relativi al corretto impiego, controllo e responsabilità dei fondi, da inserire negli accordi di finanziamento pluriennali con ciascuno di tali paesi. Alla fine del 2001 tali negoziati erano stati completati e tutti gli accordi bilaterali di finanziamento pluriennali e gli accordi di finanziamento annuali erano stati negoziati e conclusi (ad eccezione della Romania) ed erano stati impegnati gli stanziamenti per il 2000.

La seconda azione riguardava l'istituzione, in ciascun paese candidato, di un'agenzia in grado di attuare SAPARD in maniera coerente con le disposizioni giuridiche approvate con gli accordi di finanziamento pluriennali. Alla fine del 2001, i paesi candidati avevano svolto un lavoro particolarmente intenso per quanto riguarda la costituzione delle proprie agenzie SAPARD e la Commissione aveva conferito il mandato di gestione alle autorità nazionali di 5 paesi su 10; pertanto, sono stati trasferiti a favore di tali paesi circa 30,5 milioni di euro, di cui 30,47 milioni di euro sotto forma di accrediti e 21.570 sotto forma di pagamenti provvisori (rimborsi) a favore dell'Estonia per il terzo trimestre del 2001[9].

5. DESCRIZIONE GENERALE DEL FUNZIONAMENTO DEGLI STRUMENTI DI PREADESIONE

5.1. Impegni e trasferimento dei fondi

Prima che i fondi da tutti e tre gli strumenti possano essere effettivamente trasferiti ai paesi, occorreranno:

– una decisione della Commissione, allo scopo di impegnare i fondi nel bilancio;

[9] Il rimborso alla Bulgaria (411.153 milioni di euro) è stato effettuato nel febbraio 2002 dopo aver ricevuto le informazioni riguardanti i cambiamenti nel personale dell'agenzia SAPARD chiesti dalla Commissione.

– un accordo quadro (estensione a ISPA degli accordi quadro Phare esistenti e approvazione di un nuovo accordo di finanziamento pluriennale per SAPARD, e

– un accordo o un protocollo di finanziamento bilaterale annuo che definisca l'impegno finanziario della Comunità per l'intervento in questione nei confronti del paese beneficiario, stabilendo cioè i diritti e gli obblighi per entrambe le parti.

Tuttavia, le procedure previste per il processo decisionale e l'impegno dei fondi sono diversi per ciascuno strumento e le diverse fasi possono essere così sintetizzate:

Phare

Firma dell'accordo quadro tra la Commissione e ciascun paese (prevista per ciascun paese da diversi anni)

Programmazione annuale in base alle priorità definite nelle relazioni periodiche e nei partenariati di adesione

Preparazione da parte dei paesi candidati dei progetti di programmi e delle schede di progetto che verranno sottoposti all'opinione e alla decisione finale della Commissione

Elaborazione delle proposte di finanziamento per i programmi nazionali annuali da parte della DG Allargamento; consultazioni con gli altri servizi della Commissione e presentazione al comitato di gestione Phare per un parere

Decisione della Commissione

Impegno dei fondi

Firma del protocollo di finanziamento annuale da parte del paese candidato e della Commissione; scambio di lettere sulle schede di progetto

Primo trasferimento di fondi (anticipo del 20%) su richiesta del fondo nazionale.

ISPA

Estensione a ISPA degli accordi quadro esistenti per Phare

Preparazione da parte dei paesi delle strategie nazionali relative a ISPA, per il settore dei trasporti e dell'ambiente; consultazione degli altri servizi della Commissione e approvazione delle strategie da parte della Commissione

Identificazione ed elaborazione dei progetti da parte dei paesi

Presentazione dei progetti su formulari standard, accettazione (ovvero verifica della presenza di tutti i documenti) e valutazione

Elaborazione delle proposte di finanziamento per ciascun progetto da parte della DG Politica regionale, consultazione interservizi e presentazione al comitato di gestione ISPA per un parere

Decisione della Commissione (per ciascun progetto)

Impegno dei fondi (un progetto può ricevere impegni da diversi anni, ad esempio programmi ISPA 2000 e 2001)

Firma del protocollo di finanziamento (per ciascun progetto)

Primo trasferimento di fondi (10%)

Nel 2001 gli stanziamenti di impegno ISPA a valere sulla linea di bilancio B7-020 sono stati utilizzati principalmente per le 94 nuove misure ISPA e per le seconde tranches relative ai progetti approvati nel 2000 (1.109 milioni di euro). Le somme impegnate a valere sul bilancio del 2001 (linea B7-020) sono state suddivise in maniera relativamente equa tra il settore ambientale (52%) e quello dei trasporti (48%):

SAPARD

Presentazione alla Commissione di un progetto di piano di sviluppo agricolo e rurale (RDP) per il 2000-2006, da parte di ciascun paese, entro la fine del 1999

Consultazioni interservizi con i servizi della Commissione e consultazioni con ciascun paese

Accordo con il paese sul piano

Consultazione finale interservizi con i servizi della Commissione

Presentazione del piano al comitato (di gestione) STAR e parere di quest'ultimo

Adozione formale da parte della Commissione di un programma per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

Decisione della Commissione per autorizzare la sottoscrizione dell'accordo di finanziamento pluriennale e dell'accordo di finanziamento annuale

Sottoscrizione dell'accordo di finanziamento pluriennale e dell'accordo di finanziamento annuale.

Impegno dello stanziamento annuale di SAPARD

Conclusione dell'accordo di finanziamento pluriennale e dell'accordo di finanziamento annuale

Decisione formale della Commissione di conferire la gestione degli aiuti alle agenzie di attuazione

Primo pagamento al paese (al massimo 49% del primo stanziamento annuale)

Al fine di garantire l'efficiente protezione degli interessi finanziari e combattere contro le frodi e le altre irregolarità, le decisioni e gli accordi di finanziamento e i relativi contratti prevedono per tutti gli strumenti di preadesione una serie di interventi di monitoraggio e di controllo finanziario da parte della Commissione e della Corte dei conti. Ove opportuno, tali interventi verranno effettuati sul posto.

5.2. Strutture di attuazione nei paesi candidati

I fondi provenienti da ciascuno dei tre strumenti di preadesione vengono convogliati attraverso il fondo nazionale, istituito presso il ministero delle Finanze in ciascun paese, sotto la responsabilità dell'ordinatore nazionale.

L'effettiva attuazione di Phare e ISPA viene garantita dalle agenzie di attuazione, quali l'unità centrale per i finanziamenti e gli appalti (UCFA), che ricevono le risorse dal fondo nazionale (a meno che il fondo nazionale non funga da ufficio di pagamento). Le delegazioni della CE sono responsabili dell'approvazione dei fascicoli di gara, prima che vengano indette le gare o firmati i contratti. I progetti finanziati da ISPA sono grandi progetti infrastrutturali la cui realizzazione richiede diversi anni. Come per tutti i grandi investimenti nelle infrastrutture pubbliche, per ottenere progressi concreti nell'attuazione in loco è necessario eseguire in dettaglio i preparativi, ivi compresi i fascicoli di gara e le relative procedure (applicando rigorosamente le norme comunitarie in materia di appalti). I primi pagamenti sostanziali sono stati effettuati nel 2001, per un importo complessivo pari a 200 milioni di euro, dal momento che i primi progetti ISPA sono stati approvati poco prima della fine del 2000. Tali pagamenti comprendono il 21% degli importi impegnati nel 2000. Attualmente, le procedure per la gestione degli interventi finanziati mediante le risorse ISPA e Phare richiedono un controllo *ex-ante*. In altre parole, le decisioni riguardanti l'appalto e l'assegnazione dei contratti vengono prese dall'autorità aggiudicatrice e rinviate alla delegazione CE nel paese beneficiario ai fini dell'approvazione.

A differenza di Phare e ISPA, che si fondano sul pieno ricorso agli accordi e alle strutture esistenti, istituiti nel quadro del sistema di attuazione decentrato (SAD) di Phare, SAPARD viene attuato in maniera completamente decentrata fin dall'inizio, purché vengano soddisfatte tutte le condizioni necessarie.

Tale delega della responsabilità di gestione richiede che ciascun paese candidato istituisca i sistemi di gestione e controllo pertinenti che devono essere approvati a livello nazionale dall'ordinatore nazionale. Una volta soddisfatte tali condizioni, i servizi della Commissione eseguono la verifica di conformità, prima della decisione della Commissione relativa al conferimento della gestione finanziaria. Nel regolamento 2222/2000[10], modificato dal regolamento 2252/2001 della Commissione[11], vengono definite in dettaglio le norme finanziarie relative al conferimento del mandato di gestione. Tutti i paesi sono impegnati nella messa a punto del contesto istituzionale richiesto per la gestione di SAPARD. Cinque paesi candidati sono riusciti ad ottenere una decisione relativa al conferimento del mandato di gestione entro la fine del 2001. Tuttavia, dal momento che tali decisioni non riguardano l'intera gamma di misure coperte dai programmi SAPARD, sono in corso i lavori necessari per completare tale processo.

---

[10] Regolamento (CE) n. 2222/2000 della Commissione, del 7 giugno 2000, che stabilisce le modalità di applicazione finanziarie del regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente l'adesione.

[11] Regolamento (CE) n. 2252/2001 della Commissione, del 20 novembre 2001, che modifica il regolamento (CE) n. 2222/2000 che stabilisce le modalità di applicazione finanziarie del regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente l'adesione.

5.3. Decentramento dell'attuazione ai sensi dell'articolo 12 del regolamento di coordinamento

Nel 2001 Phare e ISPA venivano attuati attraverso un sistema di attuazione decentrato (SAD), introdotto per Phare nel 1990 e riveduto nel 1998. Alla luce delle conclusioni del vertice europeo di Nizza, la Commissione e i paesi candidati intensificheranno i rispettivi sforzi a favore di un ulteriore trasferimento delle responsabilità di gestione ai paesi candidati. Obiettivo della Commissione è far sì che i paesi candidati che potrebbero aderire all'UE nel 2004 passino alla fase finale del sistema di attuazione decentrato esteso (SADE) nel corso del 2003.

Il regolamento di coordinamento fornisce pertanto una base giuridica per "derogare all'approvazione ex ante della Commissione per la selezione dei progetti dei paesi candidati, le relative gare d'appalto e aggiudicazioni" (articolo 12). La situazione successiva alla deroga all'approvazione ex ante della Commissione viene definita in appresso Sistema di attuazione decentrato esteso (SADE). I progressi compiuti nell'attuazione del SADE sono descritti nel documento "Preparativi in vista del sistema di attuazione decentrato esteso dei programmi Phare e ISPA", inviato nel dicembre 2000 ai paesi candidati all'adesione e nel documento "Guida SADE per ISPA e Phare", inviati agli stessi paesi nell'ottobre 2001. La guida illustra le fasi procedurali che precedono la decisione relativa al SADE. Le fasi I, II e III sono di competenza dei paesi candidati e riguardano la valutazione delle carenze, l'eliminazione delle carenze e la valutazione di conformità. La quarta fase consiste nella preparazione della decisione in relazione alla decisione della Commissione ed è di competenza della Commissione. Nel corso del 2001 i paesi candidati hanno avviato le attività preparatorie ed alcuni paesi hanno dato inizio alla fase I.

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

6.1. Phare

Valutazione ex ante

Dal momento che il ciclo di programmazione Phare del 2003 è l'ultimo per i paesi candidati del "gruppo di Laeken", esso introdurrà un cambiamento radicale nella portata degli interventi Phare. Pertanto, i meccanismi Phare dovranno essere adeguati alle nuove esigenze.

Su tale base, nel 2001 sono state adottate le prime misure per preparare una valutazione ex ante (da avviare nel 2002) dei meccanismi di programmazione per Phare nel 2004 e negli anni successivi. La valutazione terrà conto delle lezioni tratte dall'attuale metodo di programmazione Phare e si baserà su un esame dei meccanismi di programmazione degli interventi analoghi.

Un elemento chiave di tale valutazione sarà la relazione sulla programmazione e l'impostazione dei progetti preparata nel 2001 dall'autorità aggiudicatrice responsabile della preparazione delle relazioni di monitoraggio e di valutazione per il periodo 1996-2001 in relazione ai progetti finanziati dal 1990 al 1999. Nelle sue conclusioni, l'autorità aggiudicatrice afferma che tali progetti sono spesso caratterizzati da obiettivi non ben definiti, da matrici logiche carenti dal punto di vista tecnico e da indicatori inadeguati.

Nel 2002 è prevista l'introduzione di misure di rimedio basate su controlli sistematici di tali caratteristiche in sede di formulazione dei progetti.

Controllo e valutazione intermedia

A seguito del riorientamento di Phare verso le strategie di preadesione e il decentramento delle responsabilità in materia di attuazione, il sistema di controllo e valutazione di Phare precedentemente centralizzato è stato sostituito nel settembre 2000 con un sistema di controllo decentrato e un regime di valutazione provvisorio riveduto. Il nuovo sistema attribuisce ai paesi candidati il compito di controllare l'avanzamento delle misure Phare, lasciando alla Commissione la responsabilità di valutare i progressi attraverso le valutazioni settoriali intermedie effettuate periodicamente da valutatori indipendenti.

In ciascun paese candidato sono state istituite nuove strutture di controllo – un comitato misto di monitoraggio (JMC) e una serie di sottocomitati di monitoraggio settoriali (SMSC). Il comitato di monitoraggio Phare funge anche da comitato misto di monitoraggio per i tre strumenti di adesione. Le relazioni annuali del comitato di monitoraggio di ciascuno strumento vengono sottoposte all'esame del comitato misto di monitoraggio.

A partire da luglio 2001 una nuova autorità aggiudicatrice ha effettuato delle valutazioni intermedie attraverso i propri uffici operativi gestiti da valutatori locali e dell'UE in Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica slovacca e Slovenia. L'ufficio centrale con sede a Bruxelles è anche responsabile del controllo e della valutazione dei programmi multinazionali e pluribeneficiari.

Il sistema di controllo e valutazione intermedia Phare fornisce agli attori che partecipano alla gestione del programma una valutazione costante e affidabile dell'attuazione di tutte le misure in corso attraverso due canali: innanzitutto, attraverso le relazioni di monitoraggio predisposte dagli enti esecutori in cui vengono descritte le opinioni delle parti interessate; in secondo luogo, attraverso le valutazioni intermedie contenenti l'opinione indipendente dei valutatori.

Nel corso del 2001 sono state pubblicate 42 relazioni di monitoraggio e di valutazione sulla base del vecchio sistema di monitoraggio e di valutazione. Le relazioni e riguardavano tutti i settori dell'assistenza Phare. Inoltre, sono state presentate 25 valutazioni intermedie settoriali basate sulle relazioni settoriali di monitoraggio messe a punto dagli enti esecutori, sui dati raccolti e sulle interviste effettuate dai valutatori.

I risultati indicano che, complessivamente, la programmazione Phare produce dei progetti le cui priorità sono in linea con quelle dei partenariati di adesione e tengono conto delle relazioni periodiche e dei piani d'azione.

Tuttavia, in molti casi i progetti sono carenti dal punto di vista dell'impostazione e della preparazione, presentano obiettivi vaghi e indicatori imprecisi, non tengono sufficientemente conto delle lezioni del passato o non sono accompagnati da studi di fattibilità. Il valutatori ritengono che i risultati di Phare sono dovuti più alla capacità dei responsabili dell'attuazione del programma di "agire in maniera concreta" piuttosto che alla buona impostazione del progetto. Il valutatori rilevano inoltre che, sebbene la capacità amministrativa dei progetti sia migliorata, una gestione finanziaria e la gestione del tempo rimangono carenti e risulta difficile assumere e mantenere il personale specializzato.

La stessa valutazione intermedia viene accettata da quasi tutti i beneficiari dei paesi candidati come parte integrante della gestione del ciclo dei progetti. Le relazioni vengono lette con grande attenzione, generano un proficuo dibattito tra le parti interessate e fanno sì che le raccomandazioni in esse contenute vengano prese in considerazione. L'attuazione dei risultati della valutazione e delle raccomandazioni produce una serie di effetti benefici, tra cui:

cambiamenti istituzionali all'interno degli enti esecutori; migliore coordinamento tra i ministeri e i donatori e all'interno degli stessi; migliore impostazione dei progetti; ridistribuzione delle risorse; nuovi cofinanziamenti; maggiore attenzione dedicata a consolidare i risultati dei progetti in seguito al loro completamento. L'attuazione delle raccomandazioni contribuisce inoltre a diffondere una cultura della valutazione che promuove la trasparenza migliorando in tal modo la gestione finanziaria. Inoltre, essa rafforza la capacità di controllo e quindi di gestione e sviluppa un approccio realmente partecipativo alla valutazione da parte di tutte le parti interessate. A tal riguardo, la partecipazione attiva delle delegazioni ha un notevole impatto sulla qualità dei risultati delle valutazioni intermedie.

Il sistema di valutazione intermedia viene sottoposto ad ulteriori adeguamenti nel corso del 2002 al fine di garantire una gestione finanziaria efficiente delle misure Phare. Una nuova guida sulla valutazione intermedia verrà pubblicata a metà 2002. Il gruppo responsabile della valutazione intermedia pubblicherà circa 70 relazioni nel corso del 2002 sull'assistenza Phare nei 10 paesi candidati che beneficiano dei finanziamenti Phare. Il gruppo di valutazione parteciperà all'elaborazione dei sistemi di valutazione per gli altri tre paesi candidati, ossia Cipro, Malta e Turchia.

Valutazione ex-post

Nel corso della seconda metà del 2001, la DG Allargamento ha preparato ed avviato una valutazione ex-post ed ha organizzato la relativa gara d'appalto per un campione di 1 milioni di euro di assistenza Phare. L'avvio del contratto è previsto per gennaio 2002. Il campione selezionato ai fini della valutazione è costituito dal sostegno Phare che scade alla fine del 2001 e che è stato concesso ai paesi candidati del "gruppo di Laeken" nell'ambito dei programmi nazionali varati nel 1997/1998 per la Bulgaria, la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Romania, la Repubblica slovacca e la Slovenia.

Il presente esercizio si differenzia dalle precedenti valutazioni ex-post (effettuate da EuropeAid) in quanto adotta un approccio intersettoriale ed è organizzato per paesi. Si tratta in effetti di dieci valutazioni ex-post separate a livello nazionale nell'ambito della stessa dotazione.

Gli aspetti organizzativi comprendevano, tra l'altro: la nomina ufficiale di un valutatore nazionale da parte del coordinatore nazionale degli aiuti, l'approvazione del mandato per ciascun paese da parte del valutatore nazionale e la nomina di valutatori locali "esterni" nei singoli paesi con il compito di predisporre una relazione di valutazione a livello nazionale sotto la supervisione dell'autorità aggiudicatrice selezionata. Tale sistema comprende una componente interna per il potenziamento delle capacità in termini di valutazione locale basata su un approccio pratico accompagnato da seminari di formazione e pacchetti per l'apprendimento per via informatica (e-learning).

6.2. ISPA

Tutti i progetti di ISPA sono soggetti alle disposizioni del regolamento ISPA e dell'accordo di finanziamento per ciascuna misura di ISPA, sia per quanto riguarda il monitoraggio che la valutazione. I progressi nell'attuazione vengono verificati sistematicamente e periodicamente dai servizi della Commissione, in particolare attraverso i comitati di monitoraggio. Tali verifiche vengono organizzate due volte l'anno dalle autorità nazionali.

I dati statistici utilizzati per monitorare i progressi materiali e finanziari rappresentano degli indicatori utili per valutare l'efficacia dell'attuazione, nonché l'impatto economico e sociale generale di ISPA. Il coordinatore nazionale ISPA (NIC) è responsabile dell'organizzazione dei comitati di monitoraggio.

Segue un elenco di alcune delle principali responsabilità del comitato:

– controllare l'attuazione generale dei progetti ISPA nel paese;

– controllare l'attuazione di ciascun progetto ISPA nel paese beneficiario; tale controllo si basa sugli indicatori finanziari e materiali;

– esaminare le relazioni sullo stato di avanzamento e approvare le relazioni annuali sullo stato di avanzamento;

– formulare proposte (da presentare alla Commissione) per eventuali adeguamenti, a livello di importi e di condizioni, ritenuti necessari sulla base dei risultati del controllo;

– adottare decisioni, di concerto con la Commissione, in merito alle eventuali responsabilità aggiuntive del comitato.

I primi due cicli di riunione dei comitati di monitoraggio sono stati organizzati nel 2001 in tutti i paesi candidati. Le sintesi di tali riunioni vengono trasmesse al comitato di gestione ISPA.

L'obbligo della valutazione ex-post è previsto dal capitolo XIII dell'allegato del memorandum finanziario, concordato per ciascun progetto dalla Commissione insieme al paese che beneficia del programma ISPA. Nel capitolo si afferma che, in seguito al completamento di un progetto, la Commissione e i paesi beneficiari valuteranno le modalità di esecuzione del progetto, verificando se sia stato fatto un uso efficace e proficuo delle risorse. La valutazione riguarderà anche l'effettivo impatto dell'attuazione per determinare se gli obiettivi originari sono stati raggiunti. Tale valutazione analizzerà inoltre il contributo fornito dalle misure in questione all'attuazione della politica ambientale della Comunità o alle reti transeuropee e alle politiche comuni dei trasporti. È prevista infine una valutazione dell'impatto ambientale delle misure.

L'analisi ex-post non dovrebbe essere generalmente effettuata immediatamente dopo la chiusura di un progetto di investimento. Prima di poter effettuare un'approfondita analisi ex-post gli aspetti tecnici ed economici è infatti necessario che sia trascorso un periodo sufficientemente lungo di avviamento, di collaudo e di normale funzionamento. La Commissione ritiene che debbano trascorrere dai due ai quattro anni dalla realizzazione provvisoria degli interventi prima di poter eseguire una completa analisi ex-post. Di conseguenza - considerando la fase ancora precoce dell'attuazione del programma ISPA - non è stata ancora avviata una valutazione ex-post.

6.3. SAPARD

L'attuazione dei programmi SAPARD è soggetta alle disposizioni dell'accordo di finanziamento pluriennale, sia per quanto riguarda il monitoraggio che la valutazione. In conformità di tali disposizioni, è stato istituito un comitato di monitoraggio per ciascun programma SAPARD e ciascun comitato di monitoraggio si è riunito una volta e in alcuni casi due volte nel corso del 2001. Nel corso dei lavori iniziati i comitati hanno discusso e adottato decisioni in merito agli argomenti previsti dall'articolo 7, sezione B dell'accordo di

finanziamento pluriennale, come ad esempio il regolamento interno, i criteri di selezione e di classificazione, gli indicatori di controllo, la preparazione della valutazione intermedia e le modifiche dei programmi.

Inoltre, i servizi della Commissione hanno operato in stretto contatto con i paesi beneficiari per preparare i sistemi di controllo e di valutazione. È stato organizzato un seminario per addestrare i paesi nelle tecniche di controllo utilizzate dagli Stati membri e la Commissione ha elaborato una serie di indicatori minimi di controllo consigliando ai paesi beneficiari del programma SAPARD di applicarli. Sulla base di tali interventi tutti paesi hanno predisposto i propri sistemi di controllo. Questi ultimi sono stati discussi e approvati dai comitati di monitoraggio. I sistemi comprendono una serie di indicatori descritti nei programmi e alcune tabelle di controllo da completare e aggiornare in occasione delle riunioni dei comitati di monitoraggio.

Analogamente, sono stati organizzati due seminari sulla valutazione dei programmi SAPARD. Ai seminari hanno partecipato i rappresentanti di cinque paesi candidati.

7. COORDINAMENTO

7.1. Aspetti generali

In conformità del regolamento (CE) n. 1266/99 del Consiglio, la Commissione assicura uno stretto coordinamento tra i tre strumenti di preadesione. Il regolamento specifica accuratamente i settori nei quali ciascuno strumento fornisce assistenza, minimizzando in tal modo le eventuali sovrapposizioni tra i diversi strumenti:

– Phare si concentra sulle azioni prioritarie connesse al recepimento dell'*acquis comunitario*, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa o il sostegno degli investimenti connessi. Quest'ultimo strumento prevede altresì una componente a favore della coesione economica e sociale. Phare può anche finanziare le misure in materia di ambiente e trasporto, che rappresentano una parte accessoria ma indispensabile dei programmi integrati di ristrutturazione industriale o di sviluppo regionale;

– ISPA finanzia i grandi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti e dell'ambiente;

– SAPARD finanzia le azioni volte a sostenere l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Il comitato di gestione di Phare svolge un ruolo decisivo per quanto riguarda il coordinamento generale. Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento di coordinamento, il comitato fornirà assistenza alla Commissione durante le operazioni di coordinamento nell'ambito dei tre strumenti e la Commissione informerà il comitato in merito agli stanziamenti finanziari indicativi per ciascun paese e per ciascuno strumento di preadesione e riguardo alle azioni che ha intrapreso in materia di coordinamento con la BEI, gli altri strumenti comunitari e le IFI. Tali informazioni vengono fornite alla Commissione nel documento di assistenza generale 2001. Inoltre, il comitato verrà informato in merito alle decisioni in base alle quali la Commissione conferisce alle agenzie di attuazione nei paesi candidati la gestione degli aiuti su base decentrata, in conformità dell'articolo 12 del regolamento di coordinamento.

A livello di programmazione, i partenariati di adesione, uno per ciascuno dei dieci paesi candidati, adottati dal Consiglio il 13 novembre 2001, continuano a rappresentare il quadro

generale per gli aiuti concessi nell'ambito dei tre strumenti di preadesione. Per quanto riguarda Phare, essi vengono integrati dai piani di sviluppo nazionali e, nel caso di ISPA, dalle strategie nazionali in materia di ambiente e trasporti. I progetti SAPARD vengono selezionati tenendo conto dei programmi di sviluppo rurale per il 2000-2006, elaborati sulla base dei piani dei paesi candidati e approvati per ciascuno di tali paesi dalla Commissione nel 2000.

Per evitare eventuali sovrapposizioni tra interventi che beneficiano del sostegno di SAPARD o di Phare (in particolare Phare CES e Phare CTF, per i quali verrà seguito un approccio più programmatico, compresa la definizione di ‘schemi'), vengono inserite adeguate disposizioni negli accordi e nei documenti di programmazione pertinenti:

– Per Phare, qualsiasi decisione di finanziamento e proposta di finanziamento prevede che, dal 2001, ‘il coordinatore nazionale degli aiuti e l'ordinatore nazionale siano congiuntamente responsabili per il coordinamento tra Phare (compresa la cooperazione transfrontaliera di Phare), ISPA e SAPARD.

– Per SAPARD, gli accordi di finanziamento pluriennali che sono stati sottoscritti con tutti e 10 i paesi candidati stabiliscono, alla sezione C, articolo 1, che la Commissione e [il paese candidato] assicureranno il coordinamento dell'assistenza tra il programma, ISPA, Phare e gli aiuti dalla BEI e altri strumenti finanziari internazionali; il paese assicurerà, in particolare che laddove un progetto SAPARD, per sua natura, potrebbe essere altresì potenzialmente ammesso a beneficiare completamente o in parte degli aiuti nell'ambito degli altri strumenti summenzionati, verrà evitato qualsiasi rischio che una spesa venga sovvenzionata per più di una volta (in particolare, ‘apponendo un timbro' sulle fatture).

7.2. Coordinamento all'interno della Commissione

La responsabilità per il programma Phare spetta alla direzione generale Allargamento, alla quale compete altresì il coordinamento generale tra i tre strumenti, sostenuti dal comitato di gestione di Phare. La responsabilità per il programma ISPA spetta alla direzione generale Politica regionale, mentre la direzione generale Agricoltura è competente per il programma SAPARD

In pratica, il coordinamento della programmazione avviene attraverso ampie consultazioni interservizi. Inoltre, nei vari dipartimenti interessati della Commissione, è stato istituito un comitato di coordinamento per gli strumenti di preadesione, che rivolge una particolare attenzione alla preparazione del decentramento esteso (SADE) di Phare e ISPA.

Nell'ambito del monitoraggio dei progetti, il coordinamento assume la forma di comitato congiunto di monitoraggio (JMC), sostenuto, se del caso, dai comitati di monitoraggio di ISPA e dai sottocomitati pertinenti di Phare.

Per evitare duplicazioni, la Commissione ha chiarito il collegamento tra Phare e SAPARD, tenendo conto delle disposizioni del regolamento di coordinamento. Ciò è stato necessario, in particolare, per gli investimenti nel settore veterinario. La differenza consiste nel fatto che Phare può finanziare investimenti, qualora essi riguardino lavori pubblici eseguiti dalle autorità nazionali o da altre autorità pubbliche alle quali è stata subdelegata la competenza dalle autorità nazionali. Gli investimenti sono ammissibili nell'ambito di SAPARD, qualora si riferiscano ad attività private (ad esempio, laboratori interaziendali per gli impianti di trasformazione o ammodernamento delle attrezzature agricole). I programmi SAPARD

possono altresì includere investimenti finalizzati al miglioramento delle piccole strutture pubbliche locali di controllo della qualità e di controllo veterinario e fitosanitario, della qualità dei prodotti alimentari e della protezione dei consumatori. Inoltre, Phare continuerà a fornire sostegno a favore dello sviluppo istituzionale, soprattutto per le agenzie SAPARD.

Per quanto riguarda ISPA, va osservato che per i progetti nel 2000, il primo anno operativo del presente strumento, i progetti di studi preliminari e di fattibilità sono stati finanziati da Phare nel 1998 e 1999. Inoltre, l'attuazione di Phare e ISPA è monitorata dalle delegazioni nei paesi candidati.

7.3. Coordinamento all'interno del paese

A livello nazionale, e in conformità con l'obiettivo del decentramento, la Commissione incoraggia fortemente i paesi candidati a rafforzare il coordinamento interministeriale, il che costituisce un presupposto indispensabile per garantire una futura efficace gestione dei Fondi strutturali da parte dei paesi candidati e, nel breve termine, per l'attuazione di Phare CES. In diversi paesi, tale coordinamento interministeriale necessita di un ulteriore miglioramento.

Poiché la gestione decentrata è prevista dall'inizio (per SAPARD) o aumenterà gradualmente (per Phare e ISPA), occorre sviluppare di conseguenza la responsabilità dei paesi candidati allo scopo di garantire un adeguato coordinamento delle operazioni che beneficiano dell'aiuto di preadesione ed evitare sovrapposizioni. Tenuto conto della natura decentrata di SAPARD, soltanto i paesi stessi saranno in grado di assicurare una piena complementarità a livello di progetti.

Pertanto, la Commissione ha chiesto ai paesi di adottare le misure necessarie per garantire un efficace ed efficiente coordinamento.

7.4. Coordinamento con la BEI e le istituzioni finanziarie internazionali

Gli aiuti di preadesione possono svolgere pienamente il proprio ruolo quando sono in grado di mobilitare le istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Sulla base di tale considerazione, il 2 marzo 1998, la Commissione europea ha sottoscritto un protocollo d'intesa con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e la Banca mondiale, per rafforzare la loro cooperazione e favorire il cofinanziamento nell'ambito del programma Phare. Nell'ottobre 1998, hanno aderito a tale accordo quattro nuovi partner: la Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO), la Banca nordica d'investimento (NIB), la International Financial Corporation (IFC) e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa. Nel 2000, il protocollo d'intesa è stato esteso fino a coprire gli altri due strumenti di preadesione: ISPA e SAPARD. Pur non essendo firmataria del protocollo, la BEI opera in stretto contatto con la Commissione europea al fine di conseguire gli obiettivi della politica comunitaria e collabora con le altre IFI, nello spirito del protocollo d'intesa.

Dal 2000, il nuovo strumento di adesione ISPA per i trasporti e l'ambiente costituisce il dispositivo principale per il cofinanziamento dei progetti infrastrutturali con la BEI e le altre IFI. Nel 2001, il principale strumento di cofinanziamento in seno a Phare è stato di nuovo lo strumento PMI, nell'ambito del quale la Commissione collabora con la BERS, la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e la Kreditanstalt für Wiederaufbau. La Commissione ha inoltre avviato dei colloqui con la BEI sull'istituzione di uno strumento per finanziare i

comuni nelle regioni confinanti, come specificato nella comunicazione della Commissione sulle regioni confinanti.[12]

I servizi della Commissione organizzano incontri periodici con la BEI e la BERS, allo scopo di coordinare gli aspetti connessi con la programmazione e l'attuazione, nonché le questioni procedurali. Laddove possibile, sono previste missioni congiunte nei paesi candidati, che rappresentano un'importante componente per assicurare la cooperazione a livello di progetti, a vantaggio dei paesi candidati.

Per quanto riguarda ISPA, il 19 gennaio 2000 è stato firmato un accordo di cooperazione tra la Commissione e la BEI in materia di assistenza strutturale, compresa ISPA, per il periodo 2000-2006. Tale accordo mira principalmente a massimizzare l'effetto leva delle sovvenzioni CE e a limitare il sostegno del bilancio CE alle iniziative strettamente necessarie.

I risultati dei primi due anni di cooperazione tra il programma ISPA e le BEI sono estremamente positivi. Nel corso dei primi due anni di attuazione di ISPA sono state organizzate diverse riunioni di coordinamento allo scopo di definire il quadro di lavoro e rendere operativo l'accordo di cooperazione. L'obiettivo principale è massimizzare l'effetto leva degli aiuti non rimborsabili della CE concentrando in particolare le risorse del bilancio CE sui progetti che richiedono un maggiore contributo sotto forma di aiuti non rimborsabili.

A livello progettuale, lo scambio di informazioni ha avuto luogo nella primissima fase della procedura di identificazione del progetto al fine di individuare le potenziali proposte suscettibili di un cofinanziamento. La collaborazione con la BEI si è tradotta nel cofinanziamento di numerosi progetti nel 2001.

La Commissione ha portato avanti i suoi buoni rapporti di collaborazione con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), nonché con la Banca nordica d'investimento (NIB) e con la Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO). Sono stati selezionati diversi progetti di cofinanziamento con tali IFI.

La Commissione ha organizzato insieme alla BERS, a intervalli regolari, una serie di scambi di informazione e di riunioni di coordinamento, ha portato avanti l'armonizzazione delle strategie di valutazione dei progetti e ha promosso un esame dettagliato delle questioni metodologiche. La Commissione sapeva sin dal 2000 che era necessario modificare il regolamento ISPA affinché le spese finanziate dalla BERS siano considerate in linea con la spesa ammissibile. Tale modifica è stata completata nel dicembre 2001 e assicura che i progetti possano essere finanziati congiuntamente attraverso le risorse ISPA e i prestiti concessi dalla BERS.

Per quanto riguarda SAPARD, in seguito al completo decentramento a favore dei paesi candidati la cooperazione con le IFI consiste principalmente nell'organizzazione di consultazioni generali e di scambi di informazioni. Ciò avviene sia presso la sede centrale a Bruxelles che nei paesi candidati in occasione delle riunioni dei comitati di monitoraggio, allo scopo di rafforzare la cooperazione.

Le delegazioni svolgono altresì un ruolo significativo nel coordinamento degli strumenti di preadesione con le IFI e i finanziatori bilaterali, organizzando periodicamente incontri tra finanziatori sul campo, per consentire lo scambio di informazioni sui progetti previsti e su quelli in corso.

---

[12] COM(2001) 437 def. del 25 luglio 2001.

ALLEGATO

Ripartizione degli stanziamenti Phare, ISPA e SAPARD tra i vari paesi nel 2001

	Phare	**SAPARD**	**ISPA**	**Totale**
	Milioni di euro	**Milioni di euro**	**Milioni di euro**	**Milioni di euro**
Bulgaria	**185,3**	**54,1**	**106,8**	**346,2**
Rep. Ceca	**86,6**	**22,9**	**66,9**	**176,4**
Estonia	**29,3**	**12,6**	**29,9**	**71,8**
Ungheria	**109,85**	**39,5**	**90,8**	**240,15**
Lettonia	**36,2**	**22,7**	**48,1**	**107**
Lituania	**106,2**	**30,9**	**50,5**	**187,6**
Polonia	**468,45**	**175,1**	**406,6**	**1.050,15**
Romania	**289.14**	**156,3**	**245,6**	**691.04**
Slovacchia	**80,5**	**19**	**48,1**	**147,6**
Slovenia	**28,45**	**6,6**	**16**	**51,05**
Altri[13]	**221,09**			
Totale	**1.641**	**539,6**[14]	**1.109,3**	**3.289,9**

[13] Componente orizzontale, regionale e parte dei programmi per la sicurezza nucleare

[14] Totale degli impegni in seguito all'accordo annuale di finanziamento del 2001; le cifre riportate per ciascun paese beneficiario sono state arrotondate.