



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 05.1.2005
COM(2004)851 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

RELAZIONE ANNUALE SAPARD – 2003

{SEC(2004)1719}

1. INTRODUZIONE

Nel 2003 tutti i paesi beneficiari di SAPARD hanno proseguito l'attuazione dei programmi. In alcuni paesi sono state attuate le misure supplementari auspiccate. Oltre a riferire sui nuovi sviluppi, la presente relazione è incentrata in particolare sull'attuazione di SAPARD e l'assorbimento dei fondi nei paesi beneficiari e sui progressi realizzati nel conseguimento degli obiettivi fissati nel regolamento¹ "SAPARD" e nei relativi programmi SAPARD.

Per la preparazione degli allegati destinati a fornire informazioni essenziali per la verifica del conseguimento degli obiettivi fissati dal regolamento SAPARD sono stati utilizzati i dati del monitoraggio che sintetizzano il sostegno della UE nei rispettivi paesi.

2. SAPARD – SITUAZIONE ATTUALE

2.1 Attuazione del programma

Gli obiettivi principali di SAPARD, quali delineati nel regolamento SAPARD sono i seguenti:

- contribuire all'applicazione dell'*acquis* comunitario per quanto riguarda la politica agricola comune e le politiche ad essa collegate;
- risolvere problemi prioritari e specifici relativi a un adeguamento sostenibile del settore agricolo e delle zone rurali nei paesi beneficiari.

Nell'ambito degli obiettivi sopramenzionati ciascun paese beneficiario definisce i propri obiettivi e priorità nazionali sulla base: a) di un'analisi delle necessità (analisi SWOT); b) delle prospettive per l'adesione; c) delle risorse disponibili e d) delle politiche nazionali. Per conseguire gli obiettivi fissati dal programma i paesi beneficiari possono scegliere di applicare una o più delle 15 differenti misure specificate nel regolamento SAPARD. Analizzando le modalità con cui un particolare paese beneficiario ha trasferito i fondi UE ai veri settori nell'ambito delle misure selezionate è possibile effettuare una prima valutazione sui progressi realizzati nel conseguimento di tali obiettivi.

Tutti i programmi sono centrati in particolare su quattro misure fondamentali: a) investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari; b) investimenti nelle aziende; c) infrastrutture rurali e d) diversificazione delle attività economiche (allegato A, tabella I).

Le misure in questione riguardano in particolare i due obiettivi principali, o assi prioritari, dei programmi: a) ristrutturazione e preparazione di norme relative all'*acquis* nel settore agricolo e b) promozione dello sviluppo economico sostenibile e creazione di posti di lavoro nelle zone rurali. Nell'allegato B è riportato un quadro d'insieme dei fondi assegnati e dei livelli di stanziamenti d'impegno per misura in ciascun paese.

Le misure agroambientali sono incluse in tutti i programmi SAPARD nei paesi beneficiari, ad eccezione della Slovenia². Le misure in questione sono considerate azioni pilota per consentire ai paesi di acquisire esperienza pratica nell'attuazione di azioni agroambientali anteriormente

¹ 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 all'adesione (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 87).

² In Slovenia le azioni in questione sono già state attuate nel quadro di un avanzato regime nazionale.

all'adesione³. Per quanto concerne il primo asse prioritario che riguarda, in particolare, gli investimenti nelle aziende agricole e nell'industria della trasformazione alimentare, sono stati privilegiati i settori in cui gli investimenti relativi all'*acquis* richiedono sforzi maggiori.

Per quanto concerne gli investimenti nelle aziende agricole, i settori fondamentali in termini di requisiti degli investimenti relativi all'*acquis* sono quelli dell'allevamento e, in una certa misura, i settori vitivinicolo e ortofrutticolo. Gli investimenti nel settore dei seminativi sono destinati in gran parte alla razionalizzazione, alla meccanizzazione e al miglioramento dell'efficienza. Come illustrato dall'allegato B, una quota significativa degli investimenti è destinata, con poche eccezioni, ai settori citati.

Dai dati acquisiti dalla sorveglianza del programma e dalle relazioni di valutazione di medio termine emerge che gli investimenti nel settore dei seminativi sono aumentati più rapidamente di quelli nel settore dell'allevamento a causa, tra l'altro, di problemi economici e di una carenza di risorse finanziarie disponibili per quest'ultimo settore. La Commissione si sta occupando di questo aspetto nell'esercizio di *follow-up* delle relazioni annuali di attuazione e, laddove opportuno, delle relazioni di valutazione intermedia. In questo esercizio rientrano la revisione e, se necessario, l'adeguamento dei programmi in conformità della convenzione di finanziamento pluriennale (CFP), con l'obiettivo di migliorare l'accesso al programma per i settori che necessitano di maggiore supporto per preparare l'adesione e di conseguire progressi equilibrati in tutti i settori interessati dalla misura in questione.

Per quanto riguarda gli investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari, la necessità di investimenti relativi all'*acquis* finalizzati a garantire il rispetto delle stesse norme dell'*acquis* è particolarmente urgente nei settori della trasformazione delle carni e dei prodotti lattiero-caseari. Il rispetto delle norme UE è inoltre importante nei settori della pesca, dei prodotti vitivinicoli e degli ortofrutticoli. Una quota significativa di investimenti nel quadro della misura in questione riguarda interventi nei settori che evidenziano un livello di attività sostenuto nella trasformazione secondaria dei prodotti. Gli investimenti nella trasformazione primaria, in particolare nei macelli, seguono un ritmo meno sostenuto. Dai dati sulla sorveglianza del programma e, laddove appropriato, dalle relazioni intermedie emerge una certa inerzia negli investimenti, specialmente per quanto concerne il settore della trasformazione secondaria. La Commissione si sta occupando di questo aspetto nell'esercizio di *follow-up* delle relazioni annuali di attuazione e delle relazioni di valutazione intermedia, con particolare attenzione alla revisione dei programmi allo scopo di incentrare questi ultimi maggiormente sugli investimenti relativi all'*acquis* e sulla preparazione all'adesione.

A realizzare gli obiettivi del secondo asse prioritario contribuiscono in particolare gli investimenti nelle infrastrutture rurali e nella diversificazione delle attività economiche, con particolare attenzione agli investimenti nelle infrastrutture locali, nelle reti di comunicazione e nella creazione di posti di lavoro.

Per quanto concerne gli investimenti nelle infrastrutture rurali, gli interventi più importanti riguardano le strade locali, l'approvvigionamento idrico e il sistema fognario; il livello degli investimenti dipende in questi casi dalla situazione nelle comunità rurali e dagli obiettivi fissati.

Per quanto concerne gli investimenti nella diversificazione delle attività economiche, le attività principali riguardano gli investimenti per migliorare e sviluppare le strutture del turismo

³ Tali azioni costituiranno un elemento obbligatorio del piano di sviluppo rurale postadesione.

locale, le piccole e medie imprese di trasformazione dei prodotti alimentari e i fornitori locali di servizi.

Nel caso delle misure agroambientali, i progressi realizzati nella preparazione all'attuazione della misura in questione variano a seconda che i paesi beneficiari abbiano concentrato gli sforzi nell'attuazione di misure già approvate allo scopo di aumentare l'assorbimento o si siano concentrati sulla preparazione delle misure agroambientali postadesione. Nella Repubblica ceca e in Slovacchia le decisioni della Commissione relative al conferimento della gestione degli aiuti per le misure agroambientali sono state adottate rispettivamente il 19 febbraio 2003 e il 14 agosto 2003. Alla fine del 2003 la Repubblica ceca aveva stipulato contratti per 36 progetti, impegnando in totale 524 380 € dei fondi SAPARD. Il primo pagamento erogato alla Repubblica ceca nel gennaio 2004 è ammontato a 124 756 €.

2.2 Sorveglianza dell'attuazione del programma

Nel corso del 2003 si sono svolti 19 comitati di sorveglianza, i cui principali temi di discussione e decisioni sono elencati di seguito: a) sorveglianza dell'attuazione delle misure SAPARD utilizzando indicatori di sorveglianza precedentemente concordati; b) approvazione delle modifiche da inserire nei programmi SAPARD; c) esame delle relazioni intermedie e d) approvazione delle relazioni annuali di attuazione prima di trasmetterle alla Commissione.

Sorveglianza degli impegni

Ciascun paese ha comunicato a cadenza mensile gli impegni destinati dall'Agenzia SAPARD ai beneficiari finali. Queste informazioni sono risultate utili ai fini dell'analisi comparativa e hanno consentito di lanciare un avvertimento sulla mancanza di progressi e i rischi potenziali di cancellazione degli stanziamenti inutilizzati. La Commissione ha potuto così affrontare questi aspetti in una fase iniziale e consigliare agli Stati modalità di attuazione più efficaci.

Modifiche al programma

Nel 2003 sono stati modificati 9 programmi SAPARD in virtù di 12 decisioni della Commissione. Le modifiche tenevano conto dei risultati dell'attuazione pratica e contenevano ulteriori misure per il conferimento della gestione (allegato D, tabella I).

Valutazione intermedia (MTE)

Alla fine del 2003 tutti i paesi beneficiari, ad eccezione della Romania, avevano presentato le relazioni di valutazione intermedia⁴. La Commissione sta prendendo in considerazione le implicazioni della valutazione ai fini di un esame del programma.

Finestra di credito rurale

Date le difficoltà incontrate dagli agricoltori per accedere a condizioni di credito adeguate per cofinanziare i progetti, la Commissione ha adottato una decisione relativa al finanziamento PHARE per le PMI nel 2003. In questo ambito si colloca la creazione della "sottofinestra rurale" che ha lo scopo di potenziare la capacità del settore finanziario di fornire servizi finanziari agli agricoltori e alle aziende rurali. Una volta operativa, tale finestra consentirà di migliorare l'erogazione di crediti agli agricoltori e alle piccole e medie imprese delle zone rurali.

⁴ La Romania ha presentato la relazione il 17.5.2004.

2.3 Modifiche del quadro giuridico

Il regolamento (CE) n. 696/2003 ha innalzato i limiti dell'intensità di aiuto nei casi di calamità naturali eccezionali⁵.

Il regolamento (CE) n. 188/2003⁶ ha definito modalità di applicazione per i casi di calamità naturali eccezionali e ha introdotto nuove scadenze relative all'annullamento degli stanziamenti, garantendo che tutti i paesi beneficiari siano trattati in modo equo grazie alla proroga delle scadenze. Le dotazioni per il 2000 e il 2001 sono state prorogate rispettivamente fino al 2004 e al 2005. Le dotazioni per il 2002 e il 2003 sono state prorogate fino al 2006.

Le modifiche in questione sono state illustrate nella relazione del 2002.

2.4 Convenzione di finanziamento annuale (CFA) 2003

La proposta di CFA per il 2003 è stata presentata all'inizio dello stesso anno per consentire ai paesi beneficiari di fruire quanto prima possibile degli stanziamenti. Essa modifica inoltre la CFA e la CFP (convenzione di finanziamento pluriennale) precedenti, copre il contributo comunitario a titolo del bilancio 2003 (560 milioni di €), adegua le disposizioni relative alla presentazione delle domande di pagamento alla Commissione, conforma le procedure degli appalti pubblici alle disposizioni del regolamento finanziario (CE) n. 1605/2002⁷, chiarisce che le procedure degli appalti pubblici devono essere trasparenti, non discriminatorie e non generare conflitti di interesse e precisa le definizioni di "irregolarità", "frodi" e le condizioni di finanziamento delle spese generali⁸ per un determinato progetto.

Ulteriori risorse per un totale di 3,9 milioni di € sono state messe a disposizione dei paesi beneficiari nel 2004 mediante una modifica della CFA 2003 (allegato C, tabella I).

2.5 Esecuzione nel 2003 – Questioni finanziarie e di bilancio

Per gli stanziamenti di bilancio disponibili e l'esecuzione finanziaria nel 2002 cfr. allegato C, tabella II.

2.5.1 Stanziamenti d'impegno

Gli stanziamenti d'impegno iscritti nel bilancio 2003 per SAPARD ammontano a 564 milioni di euro, di cui 560 milioni di euro imputati alla linea B7-010 e 4 milioni di euro alla linea B7-010A relativa alla gestione amministrativa.

Il 23 dicembre 2003 3,9 milioni di euro non utilizzati dalla Commissione a fini amministrativi ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4 del regolamento SAPARD (linea B7-010A) sono stati messi a disposizione della linea di programma B7-010 e sono stati riportati al 2004. Nessuno stanziamento è stato riportato dal 2002 e nessuno stanziamento è decaduto nel 2003.

⁵ GU L 99 del 17.4.2003, pag. 24.

⁶ GU L 27 dell'1.2.2003, pag. 14.

⁷ Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

⁸ Le spese generali comprendono i costi per architetti, ingegneri, consulenti e spese legali, costi degli studi di fattibilità per la preparazione e/o l'attuazione del progetto e i costi per l'acquisizione di brevetti e licenze direttamente connessi con il progetto.

2.5.2 Stanziamenti di pagamento

Gli stanziamenti di pagamento sono stati fissati a 428,9 milioni di € per la linea di bilancio B7-010 (dopo un trasferimento globale di 10 milioni di €) e a 4 milioni di € (di cui 3,9 milioni di € riportati al 2004) per la linea B7-010A.

Nessuno stanziamento è stato riportato dal 2002. Nel 2003 non è stato utilizzato un importo pari a 169,4 milioni di € di stanziamenti di pagamento che è pertanto decaduto. Ciò è dovuto principalmente al fatto che la Romania, le cui decisioni di conferimento sono state adottate nel mese di luglio 2002, non ha richiesto il rimborso delle spese sostenute e imputate al bilancio 2003 e che l'assorbimento dei fondi in Polonia è risultato inferiore al previsto, soprattutto nella prima metà dell'anno. La quota di tali paesi sul totale degli stanziamenti è pari a circa il 61%.

Pagamenti a titolo del sostegno amministrativo sono stati erogati per tre seminari per un totale di 82 900 €. I pagamenti totali per i programmi erogati nel 2003 sono ammontati a 263 378 761 €.

Nel 2003 sono state versate anche le seconde rate dei pagamenti in acconto a favore di quattro paesi (allegato C, tabella III).

Sono stati erogati pagamenti a rimborso delle spese effettive dichiarate nelle pertinenti domande di pagamento, come illustrato nell'allegato C, tabella III. Nel caso della Polonia e della Slovacchia si è trattato della prima erogazione di pagamenti diversi dai pagamenti in acconto.

Inoltre, l'Ungheria (in luglio e ottobre per 0,3 milioni di €) e la Romania (in novembre 2003 per 0,5 milioni di €) hanno trasmesso le prime domande di pagamento. Alla fine del 2003 tale domande erano ancora inevase per la mancanza della necessaria documentazione.

Gli impegni globali a favore dei paesi beneficiari erogati alla fine del 2003 ammontavano a 2 183 miliardi di € ed erano relativi alle CFA 2000–2003.

I pagamenti effettuati dalla Commissione a favore dei paesi beneficiari dall'inizio del programma alla fine del 2003 ammontavano a 417,6 milioni di €, di cui 207,6 milioni rappresentavano pagamenti in acconto e 210 rimborsi sulla base delle dichiarazioni di spesa (allegato C, tabella IV).

3. ATTIVITÀ RELATIVE AL CONFERIMENTO DELLA GESTIONE, AGLI AUDIT E AI CONTROLLI

3.1 Aggiornamento sul conferimento della gestione

Alla fine del 2002 tutti i paesi beneficiari risultavano in grado di attuare alcune delle misure previste da SAPARD. Nel 2003 i servizi della Commissione si sono concentrati sulla cosiddetta “seconda ondata” di conferimenti di gestione relativi alle misure restanti o a una parte di tali misure.

Sono state adottate decisioni per sei paesi (allegato D, tabella II). Alla fine del 2003 le misure interessate dalle decisioni di conferimento della gestione rappresentavano oltre il 90% del bilancio destinato a SAPARD.

Successivamente al conferimento della gestione sono state effettuate revisioni dei conti finalizzate alla preparazione delle decisioni rimanenti per l'Estonia, l'Ungheria e la Slovenia, decisioni adottate poi nel 2004.

Dopo la prima serie di decisioni di conferimento della gestione è stato attuato un monitoraggio dei sistemi esistenti, realizzando controlli in loco in Ungheria, Polonia e Romania e indirizzando proposte di misure correttive alle autorità interessate.

3.2 Decisione di liquidazione dei conti

Tutti i paesi ad eccezione dell'Ungheria e della Romania hanno presentato le dichiarazioni di spesa relative al 2002.

I servizi della Commissione hanno effettuato verifiche sulle informazioni trasmesse prima di procedere alla liquidazione dei conti. Sono state effettuate diverse missioni di audit presso le agenzie SAPARD, i fondi nazionali e gli organismi di certificazione di tutti i paesi, con l'eccezione della Romania per la quale si è proceduto a un'istruttoria a tavolino.

La Commissione, con decisione del 31.10.2003, ha liquidato i conti di tutti i paesi beneficiari. La decisione è stata adottata fatte salve decisioni successive di esclusione della spesa non ancora eseguita in conformità della convenzione pluriennale di finanziamento (CFP).

3.3 Decisione di liquidazione di conformità

Nell'ambito di un'indagine sul controllo di conformità avviata in settembre sono state effettuate cinque revisioni contabili prima della fine dell'anno. Le agenzie riconosciute e gli organismi locali responsabili della gestione e del controllo delle misure SAPARD attuate in Bulgaria, Estonia, Lituania, Lettonia e Slovenia sono stati oggetto di un'ispezione generale sulle procedure messe in atto. In questo ambito sono stati inoltre verificati campioni dei fascicoli di pagamento e sono stati effettuati controlli nelle sedi di alcuni beneficiari finali.

I revisori hanno verificato in particolare i requisiti specifici della CFP che presentavano un livello di rischio superiore per quanto riguardava: a) i principi di una sana gestione finanziaria e, in particolare, i principi di economia e di rapporto costo/efficacia; b) il doppio finanziamento o la sovrapposizione; c) i costi non ammissibili al cofinanziamento comunitario nel quadro di SAPARD; d) i criteri di ammissibilità fissati nei programmi di sviluppo rurale per ciascuna misura; e) la portata e la qualità dei controlli; f) i mutamenti di organico tra il personale considerato "essenziale"; g) gli appalti pubblici e h) i rilievi specifici.

Laddove sono state riscontrate lacune si è proceduto a informare le autorità competenti mediante una lettera di osservazioni. L'applicazione di eventuali rettifiche finanziarie alla spesa interessata sarà valutata al termine della presente inchiesta.

3.4 La minaccia di possibili disimpegni non si è concretizzata

Le nuove scadenze per l'annullamento degli impegni saranno applicate a partire dalla fine del 2004. Gli sviluppi recenti lasciano presagire che non vi saranno annullamenti degli stanziamenti.

3.5 Lavoro svolto in relazione alla Corte dei conti

Per tutto il 2003 la Corte dei conti ha operato un monitoraggio continuo sull'esecuzione di SAPARD. Il rilievo principale formulato nella relazione annuale 2002 ha riguardato la lentezza dell'applicazione e, di conseguenza, l'importo degli stanziamenti di bilancio non utilizzati e decaduti. Nel 2003, inoltre, la Corte ha cominciato a redigere una relazione speciale SAPARD che ha poi presentato alla Commissione il 19 febbraio 2004.

3.6 Informazioni sulle attività di OLAF relative alle comunicazioni di irregolarità provenienti dai paesi beneficiari

Nel 2003 tutti i paesi beneficiari, ad eccezione di Ungheria e Romania, hanno ricevuto pagamenti dalla Commissione e hanno quindi dovuto comunicare le eventuali irregolarità (14 casi di irregolarità sono stati comunicati all'OLAF). Una tempestiva comunicazione di informazioni in Estonia ha permesso di evitare un palese conflitto di interessi. L'esperienza dimostra che la maggior parte delle irregolarità derivano dalla scorretta applicazione della legislazione in materia di appalti pubblici o dalla trasmissione di documenti errati.

Di concerto con i paesi beneficiari interessati l'OLAF ha avviato diverse inchieste.

4. SEMINARI

Un seminario sullo sviluppo e la promozione di iniziative locali nei paesi beneficiari si è tenuto in maggio a Pardubice, nella Repubblica ceca. Il seminario ha consentito uno scambio di vedute sull'attuazione di SAPARD, in particolare per quanto riguarda il lavoro delle ONG. Gli Stati membri e i paesi beneficiari hanno potuto confrontarsi sul possibile contributo degli operatori locali allo sviluppo di efficienti partenariati sia a livello locale che con i governi centrali per sostenere l'attuazione di SAPARD.

Una seconda serie di seminari, con lo scopo di assistere i paesi beneficiari nella stesura delle relazioni di medio termine, è stata organizzata per tutti i paesi, ad eccezione della Slovenia. I seminari hanno permesso di precisare gli ulteriori orientamenti della Commissione sulla valutazione intermedia e di garantire che l'esercizio di valutazione fosse effettuato in modo organico ed entro i tempi previsti, affrontando gli interrogativi sollevati dai valutatori.

5. TRANSIZIONE POSTADESIONE

Poiché otto dei dieci paesi beneficiari sono diventati Stati membri nel maggio 2004, la Commissione ha preso alcune iniziative per agevolare la transizione da SAPARD agli strumenti di sviluppo rurale postadesione:

- l'organizzazione, nel marzo 2003, di un seminario sugli "Strumenti di sviluppo rurale postadesione", nel corso del quale sono stati presentati orientamenti per il passaggio da SAPARD a tali strumenti;
- la preparazione del quadro giuridico sulla base dell'articolo 32, paragrafo 5 e dell'articolo 33, paragrafo 5 dell'atto di adesione, che affronta principalmente i seguenti aspetti:
 - norme per agevolare la transizione da SAPARD agli strumenti di programmazione disponibili negli Stati membri. Le norme in questione specificano quanto gli Stati membri devono interrompere la stipula di contratti nel quadro di SAPARD come pure le modalità di gestione di progetti avviati nel quadro di SAPARD per i quali i finanziamenti non erano sufficienti;
 - norme sulla prosecuzione delle domande di CFA e CFP nei nuovi Stati membri fino alla chiusura dei programmi SAPARD, inclusi alcuni necessari adeguamenti degli accordi per tenere conto del nuovo status di tali paesi.

Le disposizioni di cui sopra sono state adottate dalla Commissione nel 2004.