



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.3.2006  
COM(2006) 137 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**RELAZIONE GENERALE  
SUGLI AIUTI DI PREADESIONE  
(PHARE - ISPA - SAPARD)  
NEL 2004**

{SEC(2006) 378}

## 1. SINTESI

La presente relazione è la quinta concernente i tre strumenti di preadesione e il loro coordinamento presentata al Parlamento europeo e al Consiglio conformemente all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1266/99 del Consiglio, relativo al coordinamento dell'assistenza preadesione<sup>1</sup> (in seguito "regolamento sul coordinamento").

**Phare** sostiene interventi prioritari relativi al recepimento dell'acquis comunitario, contribuendo al miglioramento della capacità amministrativa o finanziando gli investimenti connessi. Esso comprende anche una componente relativa alla coesione economica e sociale.

**ISPA** (Strumento per le politiche strutturali di preadesione) finanzia grandi progetti nel settore dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto.

**SAPARD** (Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) finanzia lo sviluppo agricolo e rurale.

**Informazioni dettagliate sulle attività svolte nel quadro di ciascuno strumento di preadesione nel corso del 2004, si trovano nelle relazioni annuali PHARE, ISPA e SAPARD.**

Per i dati finanziari relativi agli strumenti di preadesione, vedasi la sezione 5 "Quadro finanziario".

Il coordinamento tra i tre strumenti è garantito da una ripartizione delle responsabilità tra di essi. Un comitato a livello di direzione garantisce il coordinamento tra i servizi della Commissione interessati. Nel giugno 2005, è stato presentato al comitato di gestione PHARE, che assiste la Commissione nel coordinamento degli strumenti, un documento generale sull'assistenza, relativo a tutti gli strumenti. A livello nazionale, la Commissione ha incoraggiato i paesi candidati a rafforzare il coordinamento interministeriale, che viene considerato un presupposto essenziale per un'efficace futura gestione dei Fondi strutturali.

## 2. DESCRIZIONE GENERALE DEL MECCANISMO DEGLI STRUMENTI DI PREADESIONE

### 2.1. Impegni e trasferimento dei fondi

Prima che i fondi siano trasferiti occorrono: (1) una decisione della Commissione, allo scopo di impegnare i fondi nel bilancio; (2) un accordo quadro e (3) un accordo o un protocollo di finanziamento bilaterale annuo che determini l'impegno finanziario della Comunità per l'intervento in questione nei confronti del paese beneficiario, ossia che stabilisca i diritti e gli obblighi di entrambe le parti. Tuttavia, le procedure previste per il processo decisionale e per l'impegno dei fondi sono diverse per ciascuno strumento. Informazioni dettagliate sulle procedure di finanziamento applicabili nel quadro dei singoli strumenti si trovano nell'allegato 1.1.

---

<sup>1</sup> GU L 161 del 21.6.1999, pag. 68.

## **2.2. Strutture di attuazione nei paesi candidati**

I fondi provenienti dagli strumenti di preadesione vengono convogliati attraverso il fondo nazionale, istituito presso il ministero delle Finanze di ciascun paese, sotto la responsabilità dell'ordinatore nazionale. L'attuazione concreta di PHARE e ISPA viene assicurata da agenzie esecutive (come l'Unità centrale per i finanziamenti e gli appalti, UCFA), che ricevono le risorse dal fondo nazionale<sup>2</sup>. Per SAPARD, l'attuazione è assicurata dall'apposita agenzia SAPARD che riceve le risorse dal fondo nazionale.

## **2.3. Decentramento dell'attuazione ai sensi dell'articolo 12 del regolamento sul coordinamento<sup>3</sup>**

Per decentramento si intende il processo attraverso il quale la gestione dei fondi dell'UE viene affidata alle amministrazioni dei paesi candidati.

In Bulgaria e Romania, nel 2004 per Phare e ISPA questo processo è stato diretto dal Sistema di attuazione decentrato (SAD). Nell'ambito del SAD, le procedure per la gestione degli interventi o dei progetti finanziati mediante le risorse ISPA e PHARE richiedono un controllo ex ante: le decisioni riguardanti l'appalto e l'assegnazione dei contratti vengono cioè prese dall'autorità aggiudicatrice e sottoposte all'approvazione della delegazione CE nel paese beneficiario. E' quindi compito delle delegazioni della CE approvare i documenti di gara prima che siano indette le gare o firmati i contratti.

SAPARD invece viene attuato in maniera completamente decentrata (Sistema di attuazione decentrato esteso, SADE). Il SADE prevede il totale decentramento del sostegno UE e ciò significa che la gestione dei fondi di preadesione dell'UE viene affidata alle amministrazioni dei paesi candidati. In tale contesto la Commissione non esercita alcun controllo sistematico ex ante sulle singole transazioni ma si limita ad un controllo ex post, mantenendo comunque la responsabilità ultima per l'esecuzione generale del bilancio.

Tale delega della responsabilità di gestione richiede che ciascun paese istituisca adeguati sistemi di gestione e controllo che devono essere approvati a livello nazionale dall'ordinatore nazionale. Una volta soddisfatte tali condizioni, la Commissione esegue la verifica di conformità prima di adottare la decisione relativa al conferimento della gestione finanziaria.

Tanto per la Bulgaria quanto per la Romania, la Commissione sostiene le iniziative nazionali per il passaggio al sistema SADE nel primo semestre del 2006. Ulteriori informazioni su SADE figurano nell'allegato 1.2.3. Inoltre, la necessità che il sistema SADE entri in funzione per la data dell'adesione è stato previsto nell'atto di adesione (articolo 27) e costituisce chiaramente un incentivo affinché questi paesi completino gli ultimi preparativi in materia. Tuttavia, il processo ha subito alcuni ritardi.

Per PHARE e ISPA, il passaggio al SADE si articola in quattro fasi descritte nel documento di lavoro della Commissione intitolato "Preparazione al decentramento esteso" e nel documento "Guida SADE per ISPA e PHARE". Quest'ultima illustra le fasi procedurali che portano alla decisione relativa al SADE. Le fasi 1, 2 e 3 sono di competenza dei paesi

---

<sup>2</sup> Tranne qualora il fondo nazionale funga da ufficio di pagamento per conto dell'agenzia esecutiva.

<sup>3</sup> L'articolo 12 del regolamento sul coordinamento fornisce la base giuridica per la deroga all'approvazione ex ante da parte della Commissione della selezione di progetti dei paesi candidati e delle relative gare d'appalto e aggiudicazioni.

candidati e riguardano la valutazione delle carenze, l'eliminazione delle carenze e la valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo. La quarta fase consiste nella preparazione della decisione della Commissione, che ne ha la responsabilità. La decisione è adottata dopo un approfondito esame, che include un audit di verifica in loco, dei sistemi di gestione e controllo descritti nella domanda SADE presentata alla Commissione dall'ordinatore nazionale.

### **3. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

#### **3.1. PHARE**

L'attuazione dei programmi PHARE è soggetta ad un processo strutturato di monitoraggio e valutazione. In ciascun paese esiste un comitato misto di monitoraggio (CMM), coadiuvato da sottocomitati di monitoraggio settoriali che si riuniscono due volte all'anno.

Nel 2004, nei nuovi Stati membri è entrato in vigore un mandato riveduto per il comitato misto di monitoraggio. La principale finalità è di potenziare ulteriormente la funzione di monitoraggio, introducendo una relazione sullo stato di attuazione che rafforza le operazioni del CMM nonché i relativi obblighi di informazione nei confronti della Commissione. Il precedente mandato si applica ancora alla Bulgaria e alla Romania. La funzione di valutazione intermedia è ancora gestita a livello centrale in Bulgaria e Romania ma è stata decentrata nei nuovi Stati membri.

Nel 2004, nell'ambito dei regimi esterni di valutazione intermedia sono state elaborate 45 relazioni di valutazione nazionali, settoriali, ad hoc o tematiche riguardanti PHARE e altri strumenti finanziari di preadesione nonché una relazione riassuntiva consolidata degli aiuti PHARE stanziati nel periodo 1999-2002 e attuati fino al novembre 2003. Nel complesso, le valutazioni hanno concluso che i risultati di Phare sono stati alquanto eterogenei. Queste conclusioni sono la conseguenza segnatamente di carenze in tre settori. In primo luogo, si sono verificate notevoli lacune nell'analisi e nella previsione del fabbisogno. In secondo luogo, il raggiungimento degli obiettivi del programma/progetto è risultato soltanto sufficiente. In terzo luogo, pur essendo migliorata, l'attuazione ha mostrato problemi significativi sotto il profilo dell'efficienza. Tuttavia, data la complessità degli obiettivi di preadesione ed il vincolo rappresentato dal brevissimo periodo di attuazione, i risultati conseguiti con il sostegno di Phare sono davvero notevoli.

#### **3.2. ISPA**

Tutti i progetti ISPA sono soggetti al regolamento ISPA e alle disposizioni dell'accordo di finanziamento sia in materia di monitoraggio che di valutazione. I progressi compiuti nell'attuazione vengono verificati sistematicamente due volte all'anno e periodicamente dai servizi della Commissione, in particolare attraverso i comitati di monitoraggio.

L'obbligo della valutazione ex post è previsto dalla sezione XIII dell'allegato della convenzione di finanziamento, conclusa per ciascun progetto tra la Commissione e il paese beneficiario del programma. Nella sezione citata si afferma che, dopo il completamento di un progetto, la Commissione e i paesi beneficiari valutano l'impatto e le modalità di esecuzione del progetto. La valutazione ex-post non è ancora una questione da prendere in esame, poiché in questa fase non è stato ancora completato alcun progetto.

### **3.3. SAPARD**

Con riguardo tanto al monitoraggio quanto alla valutazione, l'attuazione dei programmi SAPARD è soggetta alle disposizioni degli accordi di finanziamento pluriennali. Dal 2001 in ogni paese beneficiario sono stati istituiti comitati di monitoraggio Sapard, per la maggior parte funzionanti in base alle norme dei Fondi strutturali, in cui la Commissione ha assunto un ruolo di osservatore.

Il 1° maggio 2004 otto dei dieci paesi beneficiari sono divenuti nuovi Stati membri. Essi hanno tuttavia proseguito l'aggiudicazione di progetti Sapard con i beneficiari finali fino a quando sono stati in grado di passare alla programmazione post-adesione. Pertanto, nell'intero anno 2004 le agenzie Sapard hanno approvato oltre 37.000 progetti che comportano finanziamenti comunitari per 2,2 miliardi di €.

La Commissione ha continuato a operare in stretto contatto con i paesi beneficiari per l'adeguamento e la gestione dei sistemi di monitoraggio e di valutazione. Le 18 riunioni dei comitati di monitoraggio tenute nel 2004 hanno fornito un'utile occasione per discutere e decidere in merito a: (i) monitoraggio dell'attuazione dei programmi (ii) approvazione delle modifiche da introdurre nei programmi, segnatamente quelle decise in seguito agli esercizi di valutazione intermedia effettuati nel 2003 e (iii) approvazione delle relazioni annue sui progressi effettuati con riguardo all'attuazione dei programmi Sapard, prima della loro presentazione ufficiale alla Commissione.

## **4. COORDINAMENTO**

### **4.1. Considerazioni generali**

Conformemente al regolamento in materia, la Commissione assicura uno stretto coordinamento tra i tre strumenti di preadesione. Il regolamento specifica con precisione i settori nei quali ciascuno strumento fornisce assistenza, riducendo in tal modo la possibilità di eventuali sovrapposizioni tra i diversi strumenti.

I partenariati di adesione stabiliscono il quadro generale per gli aiuti concessi nell'ambito dei tre strumenti di preadesione. Essi vengono integrati, nel caso di PHARE, dai piani di sviluppo nazionali e, nel caso di ISPA, dalle strategie nazionali in materia di ambiente e trasporti. I progetti SAPARD sono selezionati a partire dai programmi di sviluppo rurale per il 2000-2006, elaborati in base ai piani dei paesi candidati e approvati dalla Commissione nel 2000 per ciascuno di tali paesi.

Il comitato di gestione PHARE svolge un ruolo decisivo per quanto riguarda il coordinamento generale. Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento sul coordinamento, il comitato assiste la Commissione nel coordinamento degli interventi attuati a titolo dei tre strumenti e la Commissione comunica al comitato gli stanziamenti finanziari indicativi per ciascun paese e per strumento di preadesione nonché l'azione intrapresa per quanto riguarda il coordinamento con la BEI, gli altri strumenti comunitari e le IFI.

## **4.2. Coordinamento all'interno della Commissione**

Il programma PHARE e il coordinamento degli strumenti rientrano nella sfera di competenza della DG Allargamento, sostenuta a tal fine dal comitato di gestione PHARE. La DG Politica regionale è competente per ISPA e la DG Agricoltura per SAPARD.

Il coordinamento della programmazione avviene attraverso estese consultazioni interservizi. Inoltre, nei vari servizi interessati della Commissione è stato istituito, a livello di direttori, un comitato di coordinamento per gli strumenti di preadesione. Tale comitato accorda una particolare attenzione alla preparazione del SADE per PHARE e ISPA.

Per evitare duplicazioni, la Commissione ha chiarito il collegamento tra PHARE e SAPARD, tenendo conto delle disposizioni previste dal regolamento sul coordinamento. Per quanto riguarda il monitoraggio dei progetti, il coordinamento assume la forma del comitato misto di monitoraggio. Al comitato è affidato il coordinamento del monitoraggio per ciascuno strumento di preadesione e la valutazione dei progressi generali per gli aiuti finanziati dall'Unione Europea nei paesi beneficiari. Il comitato formula raccomandazioni destinate al comitato ISPA ed eventualmente alla Commissione.

I diversi servizi della Commissione (DG Allargamento, Relazioni estere e Politica regionale) hanno organizzato periodicamente incontri con esperti delle delegazioni responsabili per PHARE e ISPA, allo scopo di discutere le tematiche relative a programmazione ed attuazione, in particolare quelle concernenti le gare d'appalto e la stipula di contratti.

## **4.3. Coordinamento all'interno dei paesi candidati**

La Commissione incoraggia risolutamente i paesi candidati a migliorare il coordinamento interministeriale, che è un presupposto fondamentale affinché i paesi candidati possano in futuro gestire efficacemente i fondi a finalità strutturale e, sul breve termine, attuare i progetti di coesione economica e sociale Phare. In diversi paesi, tale coordinamento interministeriale richiede ulteriori miglioramenti.

Poiché la gestione decentrata è prevista fin dall'inizio (SAPARD) o aumenta gradualmente (PHARE e ISPA), occorre sviluppare di conseguenza la responsabilità dei paesi candidati allo scopo di garantire un adeguato coordinamento delle iniziative che fruiscono dell'aiuto di preadesione e di evitare duplicati.

Pertanto, la Commissione chiede a tali paesi di adottare le misure necessarie per giungere ad un coordinamento efficace ed efficiente. La checklist trasmessa ai paesi candidati e alle delegazioni della Commissione, che consente a queste ultime di verificare la capacità dell'agenzia di attuazione di gestire in modo sano ed efficace un 'progetto' di coesione economica e sociale PHARE, stabilisce la necessità di procedere ad una valutazione per dimostrare l'adeguatezza dei sistemi di coordinamento in vigore e l'esistenza di meccanismi atti a garantire che non vi sono duplicati con gli altri strumenti comunitari, in particolare PHARE CTF, SAPARD e ISPA.

#### **4.4. Coordinamento con la BEI e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)**

Come negli anni scorsi, è proseguita nel 2004 la cooperazione con la BEI e le altre IFI nell'ambito del protocollo d'intesa sulla cooperazione in materia di aiuti di preadesione. Dai dati disponibili per il periodo 2000 - 2004 risulta che le operazioni delle IFI rappresentano 6,9 miliardi di euro in prestiti sottoscritti con la Bulgaria e la Romania per detto periodo. Si tratta di un importo significativo che dimostra altresì l'effetto moltiplicatore degli aiuti comunitari di preadesione, che sono stati rafforzati fin dal 2000.

I servizi della Commissione organizzano periodicamente riunioni con la BEI e le altre IFI per coordinare gli aspetti relativi alla programmazione e all'attuazione nonché le questioni procedurali. Al fine di organizzare la transizione dall'aiuto di preadesione alla piena adesione all'UE, per i paesi che sarebbero divenuti Stati membri nel maggio 2004, il 26 marzo 2004 la Commissione ha inoltre presieduto il gruppo di lavoro CE/IFI e il gruppo ad alto livello CE/IFI, che riunisce funzionari di grado elevato della CE e di tutte le IFI.

I grandi progetti infrastrutturali che in genere beneficiano del cofinanziamento internazionale sono ora finanziati nel quadro di ISPA; pertanto il cofinanziamento nel quadro di PHARE è stato in pratica molto limitato. A livello di esecuzione, nel 2004 il principale strumento di cofinanziamento è stato il dispositivo per le PMI a cui partecipano la BEI, la BERS e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa/KfW. L'obiettivo è di continuare a cofinanziare gli interventi intesi a potenziare le capacità del settore finanziario, al fine di sviluppare i finanziamenti per le PMI (attraverso il dispositivo per le PMI) ed i comuni (attraverso lo strumento creditizio municipale). Per ulteriori dettagli in merito a questi strumenti si rinvia alla parte II dell'allegato.

Dato che i più importanti progetti in materia di trasporti e di ambiente sono realizzati soprattutto nel quadro di ISPA, la DG Politica regionale è una delle principali fonti di cofinanziamento con la BEI e la BERS.

Lo strumento creditizio municipale si concentra sui finanziamenti e sulle misure di sviluppo delle capacità per le banche locali, allo scopo di ampliare le loro operazioni di erogazione di prestiti ai comuni.

La BEI e la Commissione hanno istituito uno strumento relativo alle regioni frontaliere, conformemente alla richiesta formulata dal Consiglio europeo di Nizza ed alla comunicazione della Commissione sulle regioni frontaliere (COM (2001) 437 def. del 25 luglio 2001). Il progetto riguarda segnatamente l'attuazione di piccole infrastrutture comunali nelle regioni frontaliere allo scopo di promuovere l'integrazione con le attuali regioni dell'UE.

E' inoltre in corso un dibattito sul cofinanziamento della componente CES (coesione economica e sociale) di Phare.

## 5. QUADRO FINANZIARIO

Ripartizione degli stanziamenti PHARE, ISPA e SAPARD tra i vari paesi nel 2004 (in milioni di euro)

	<b>PHARE</b>	<b>SAPARD</b>	<b>ISPA</b>	<b>Totale</b>
Bulgaria	294	68	136	497
Romania	433	159	317	907
Altri <sup>4</sup>	31	-	-	31
<b>Totale</b>	<b>758</b>	<b>227</b>	<b>453</b>	<b>1435</b>

---

<sup>4</sup> Programmi plurinazionali, inclusi TAIEX, sicurezza nucleare, statistiche, partecipazione alle agenzie e strumento per la creazione di reti. Compresi anche 2,5 milioni di euro di contributo PHARE a favore della Fondazione europea per la formazione.