



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.11.2006
COM(2006)746 definitivo

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

**RELAZIONE GENERALE
SUGLI AIUTI DI PREADESIONE
(Phare - ISPA - SAPARD)
NEL 2005**

{SEC(2006)1546}

1. SINTESI

Questa è la sesta relazione presentata al Parlamento europeo e al Consiglio sulle attività finanziate dai tre strumenti di preadesione Phare, ISPA e SAPARD nel 2005. La relazione si concentra sul coordinamento tra questi strumenti, in conformità dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1266/99 del Consiglio relativo al coordinamento dell'assistenza preadesione (in seguito "regolamento sul coordinamento")¹. In linea con l'esito positivo dei negoziati di adesione sancito a Copenaghen nel 2002, è stato ulteriormente posto l'accento sullo sviluppo della capacità amministrativa richiesta per un'efficace attuazione dell'acquis e per la partecipazione ai programmi presenti o futuri della Comunità europea a seguito dell'adesione.

Phare sostiene interventi prioritari relativi al recepimento dell'acquis comunitario, in particolare 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.

Per i dati finanziari relativi agli strumenti di preadesione si rinvia alla 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 maggio 2006 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 di preadesione. 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 FUNZIONAMENTO DEGLI STRUMENTI DI PREADESIONE

2.1. Impegni e trasferimento dei fondi

Il trasferimento dei fondi dell'UE è subordinato all'adozione di (1) un accordo quadro, (2) una decisione della Commissione, allo scopo di impegnare i fondi nel bilancio e (3) un accordo o un protocollo di finanziamento bilaterale annuale 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.

¹ GU L 161 del 26.6.1999, pag. 68.

Informazioni dettagliate sulle procedure di finanziamento applicabili nel quadro dei singoli strumenti si possono trovare nell'allegato 1.1.

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 nazionale². 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 coordinamento³

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

Per quanto riguarda Phare e ISPA, nel 2005 tale processo è stato attuato secondo il Sistema di attuazione decentrato (SAD), ad eccezione che per la Croazia. 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. Le delegazioni della CE sono quindi responsabili dell'approvazione dei documenti di gara prima che vengano indette le gare o firmati i contratti.

La Croazia ha presentato alla Commissione la richiesta di accreditamento del suo sistema SAD per Phare e ISPA nel secondo trimestre del 2005. In seguito a ciò, i servizi di audit della Commissione (delle DG Allargamento e Politica regionale) hanno valutato la capacità nazionale e settoriale di gestione dei programmi/progetti, le procedure di controllo finanziario e le strutture relative alle finanze pubbliche della Croazia. In base a questa valutazione, la Commissione ha deciso, nel febbraio 2006, di conferire la gestione di Phare⁴ e di ISPA, a livello parzialmente decentrato, all'organismo croato designato del ministero delle Finanze.

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

Tale delega della responsabilità di gestione del SAD e del SADE 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

² A meno che il fondo nazionale non funga da ufficio di pagamento per conto dell'agenzia esecutiva.

³ 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.

⁴ Nonché il decentramento all'UCFA della maggior parte dei rimanenti progetti CARDS.

esegue la verifica di conformità prima di adottare la decisione relativa al conferimento della gestione finanziaria.

Anche se nel 2005 in Bulgaria e Romania, Phare e ISPA hanno continuato ad essere attuati attraverso il SAD, questi due paesi si stanno preparando al passaggio al SADE sulla base del regolamento sul coordinamento, e l'accreditamento del SADE dovrebbe avvenire nell'estate del 2006. 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 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.

Ulteriori informazioni sul SADE figurano nell'allegato 1.2.

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 (SMS) che si riuniscono due volte all'anno.

Nei nuovi Stati membri, il sistema CMM è disciplinato da un mandato riveduto che è entrato in vigore nel maggio 2004 con l'obiettivo principale di consolidare ulteriormente la funzione di monitoraggio del CMM nonché i relativi obblighi di informazione nei confronti della Commissione. Pertanto, nel 2005 tutti i nuovi Stati membri hanno presentato ai CMM le loro relazioni sullo stato di attuazione riguardanti l'assistenza Phare, le quali hanno confermato i risultati delle relazioni di monitoraggio e di valutazione intermedia nonché dei resoconti finanziari. In Bulgaria e Romania, il sistema di CMM/SMS funziona efficacemente dal 2001. In Croazia il sistema è stato attuato in modo sperimentale nel 2005 e le riunioni riguardavano progetti CARDS decentrati.

Il sistema di monitoraggio e di valutazione intermedia comporta un successivo decentramento delle responsabilità in materia ai paesi candidati, in collegamento con l'accreditamento al SAD e al SADE. Nel 2005 tutti i nuovi Stati membri avevano istituito proprie funzioni di monitoraggio e di valutazione intermedia decentrate. In Bulgaria e Romania, mentre la responsabilità del monitoraggio è stata decentrata nel 2001, la valutazione intermedia ha continuato a essere centralizzata. In vista del decentramento della funzione di valutazione intermedia, nel 2005 i due paesi hanno iniziato a elaborare piani d'azione sul monitoraggio e sulla valutazione intermedia decentrati. La Croazia ha avviato i preparativi per il decentramento del monitoraggio.

Nel 2005, nell'ambito della funzione di valutazione intermedia centralizzata della DG Allargamento, sono state elaborate 27 relazioni nazionali, settoriali, ad hoc o tematiche

riguardanti il sostegno di Phare alla Bulgaria e Romania. I messaggi principali derivanti da tali relazioni erano i seguenti:

- gli obiettivi sono troppo ambiziosi/vaghi/imprecisi e devono quindi essere sostanzialmente riformulati per poter essere operativi;
- la capacità e la preparazione per l'elaborazione delle schede di progetto/programmazione pluriennale sono insufficienti;
- l'efficacia della programmazione pluriennale è limitata per via delle scadenze di attuazione cumulative;
- la sostenibilità è pregiudicata a causa della limitata capacità di assorbimento istituzionale e dell'assenza di progressi nella riforma della pubblica amministrazione;
- Phare ha ottenuto finora scarsi risultati nel preparare i beneficiari ai Fondi strutturali;
- nel complesso, l'efficacia dei gemellaggi è soddisfacente.

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. Poiché nessun programma era stato completato entro la fine del 2005, in quell'anno non è stata effettuata alcuna valutazione ex-post.

3.3. SAPARD

L'attuazione dei programmi SAPARD è soggetta alle disposizioni degli accordi di finanziamento pluriennali, sia per quanto riguarda il monitoraggio che la valutazione. Nel 2004 ciascuno dei comitati di monitoraggio si è riunito almeno una volta. La Commissione ha continuato a lavorare in stretto contatto con i paesi beneficiari sull'adeguamento e sul funzionamento dei sistemi di monitoraggio e di valutazione. Le 14 riunioni dei comitati di monitoraggio tenute nel 2005 hanno fornito un'utile occasione per discutere e decidere in merito a: (i) monitoraggio dell'attuazione dei programmi, (ii) approvazione delle modifiche necessarie per la chiusura dei programmi e miglioramento della capacità di assorbimento dei programmi (BG, RO) e (iii) approvazione delle relazioni annuali 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 sul coordinamento, 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 costituiscono 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 e 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.

Anche se il comitato di coordinamento della Commissione per i tre strumenti di preadesione, istituito a livello dei direttori, non si è mai riunito ufficialmente nel 2005, si sono tenute diverse riunioni importanti, in particolare in vista della creazione di un nuovo strumento di preadesione (IPA) e delle sue relative componenti⁵.

⁵ Uno dei sei strumenti proposti per le relazioni esterne, da applicarsi nel periodo 2007-2013, è il nuovo strumento di assistenza preadesione IPA. A metà strada tra l'assistenza esterna e le politiche interne, l'IPA è inteso ad agevolare l'adesione dei paesi candidati (Turchia, Croazia e ex Repubblica iugoslava di Macedonia) e dei paesi potenziali candidati all'Unione europea. L'IPA sarà uno strumento orientato all'adesione inteso a soddisfare tutti gli obblighi derivanti dal processo di adesione, in particolare in termini di priorità, monitoraggio e valutazione. L'IPA sostituirà gli attuali strumenti di preadesione, ossia: Phare, il cui obiettivo è il sostegno all'attuazione dell'acquis comunitario sotto forma di sviluppo istituzionale e relativi investimenti, investimenti nella coesione economica e sociale e nella cooperazione transfrontaliera; ISPA, che anticipa il Fondo di coesione e tratta dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto; SAPARD, che anticipa i piani di sviluppo rurale e tratta dell'acquis sulla politica agricola comune e dello sviluppo rurale; preadesione della Turchia, con lo stesso mandato di Phare; CARDS, relativo ai Balcani occidentali.

Il 19 maggio 2005, in occasione della riunione del comitato di gestione Phare, è stato presentato agli Stati membri un documento generale sull'assistenza, con il quale la Commissione forniva al comitato informazioni sul coordinamento degli aiuti di preadesione nel 2005 e sull'assistenza prevista per il 2006. In particolare, il documento fissava lo stanziamento indicativo annuo per ciascun paese in relazione ai tre strumenti e forniva informazioni sul coordinamento con la BEI e le IFI e sui progressi e le prospettive della gestione decentrata. Una relazione annuale distinta sul coordinamento degli aiuti di preadesione fornisce informazioni più dettagliate sul coordinamento tra Phare, ISPA e SAPARD.

Per evitare duplicazioni, la Commissione ha chiarito il collegamento tra Phare e SAPARD, tenendo conto delle disposizioni del regolamento sul coordinamento. Per quanto riguarda il monitoraggio dei progetti, il coordinamento assume la forma del comitato misto di monitoraggio (CMM). Ove possibile, il CMM è sostenuto dai comitati di monitoraggio di ISPA e dai sottocomitati pertinenti di Phare.

4.3. Coordinamento all'interno dei paesi candidati

La Commissione incoraggia risolutamente i paesi candidati a migliorare il coordinamento interministeriale in quanto presupposto essenziale per un'efficace gestione dei Fondi strutturali in futuro e per l'attuazione della coesione economica e sociale Phare nel breve termine. Nonostante siano stati riscontrati progressi, tale coordinamento interministeriale necessita di un ulteriore miglioramento. 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 con la cooperazione transfrontaliera Phare, SAPARD e ISPA.

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

La Commissione consulta periodicamente le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e i donatori bilaterali durante il ciclo di programmazione, per valutare la possibilità di affrontare le priorità di preadesione tramite attività congiunte e approcci complementari.

La cooperazione e il cofinanziamento dei progetti con la BEI e le altre IFI, in particolare la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), la Banca Mondiale e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), in cooperazione con il Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), sono organizzati nell'ambito del memorandum d'intesa riveduto del 20 maggio 2003 tra la Commissione europea e le IFI partecipanti relativo ai paesi candidati all'adesione.

Nell'ambito di Phare, le possibilità di un cofinanziamento con le IFI per i progetti di investimento a livello di programma nazionale sono limitate, in quanto i tempi dei

meccanismi di programmazione Phare e dei meccanismi di assegnazione dei prestiti non coincidono.

Viene mantenuta, tuttavia, una stretta cooperazione con le IFI per garantire l'elaborazione di un contesto stabile e sostenibile che consenta il finanziamento dei prestiti nel caso esso risulti più adeguato di un contributo ai finanziamenti, garantendo quindi un'addizionalità tra i due modi di finanziamento.

Riguardo ai programmi orizzontali finanziati nell'ambito di Phare, prima del 2005 erano ammissibili i dieci paesi Phare, mentre i nuovi programmi varati dal 2005 riguardano solo 4 paesi: Romania, Bulgaria, Croazia, Turchia. La natura tecnica e l'approccio multipaese dei successivi strumenti di finanziamento orizzontali hanno reso necessaria la partecipazione di istituzioni finanziarie altamente specializzate, dotate di un'ampia esperienza in materia di finanza internazionale, sviluppo delle PMI e del settore municipale. Sono state privilegiate le istituzioni finanziarie con uno status di organismi di diritto pubblico internazionale, che condividevano i valori dell'UE soprattutto in relazione all'allargamento e con obiettivi analoghi di politica pubblica, rispetto a istituzioni finanziarie del settore privato alla ricerca di condizioni di investimento commerciali.

Il primo programma di agevolazione è stato varato nel 1999 con la BERS. La CEB, che attua il programma in cooperazione con KfW, e la BEI sono subentrate ai programmi di agevolazione negli anni seguenti. Dal 1999, la Commissione ha avviato 23 programmi di agevolazione.

- 14 strumenti per il finanziamento delle PMI, per un importo totale di 323 milioni di euro di incentivi UE e 2.039,25 milioni di euro in linee di credito da parte delle IFI. Alla fine del febbraio 2006, erano già stati stanziati 267 milioni di euro di incentivi UE per progetti.

- 9 strumenti di finanziamento municipale per un totale di 100 milioni di euro in incentivi UE e 500 milioni di euro in prestiti delle IFI. Alla fine del febbraio 2006, erano già stati stanziati 37,5 milioni di euro di incentivi UE per progetti.

Lo strumento per il finanziamento delle PMI è un programma con più beneficiari che mira a consolidare le capacità degli intermediari finanziari (ossia banche, società di leasing) nei paesi beneficiari (nuovi Stati membri e paesi candidati), al fine di ampliare e sostenere le loro operazioni di finanziamento delle PMI.

Il meccanismo dello strumento di finanziamento municipale è simile a quello dello strumento per il finanziamento delle PMI. A tal fine, il programma combina prestiti e strumenti di condivisione dei rischi finanziati dalle risorse delle IFI con incentivi finanziari non rimborsabili per gli intermediari finanziari locali. Phare finanzierà inoltre una quantità limitata di assistenza tecnica per i comuni, al fine di consolidare la domanda sul mercato creditizio municipale.

La BEI e la Commissione hanno istituito uno strumento relativo alle regioni frontaliere, conformemente alla richiesta formulata dal Consiglio europeo di Nizza e alla comunicazione della Commissione sulle regioni frontaliere 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: esso si compone di due programmi di infrastrutture municipali per un importo complessivo di 50 milioni di euro di incentivi UE e 250 milioni di euro di prestiti BEI. Questo programma è attuato unicamente con la BEI nelle regioni frontaliere e è ancora in fase di attuazione.

5. QUADRO FINANZIARIO

Stanziamenti Phare, ISPA e SAPARD nel 2005 (in milioni di euro)

	PHARE⁶	SAPARD	ISPA	TOTALE
Tabella di marcia Bulgaria/Romania (più Kozloduy)	751,0	250,3	500,7	1502,0
Disattivazione Kozloduy	50,0			50,0
Croazia	80,0	NA	25,0	105,0
Totale	881,0	250,3	525,7	1653,4

⁶ Questi importi indicano gli stanziamenti complessivi per ciascuno strumento di preadesione e includono, quindi, i programmi nazionali, i programmi di cooperazione transfrontaliera, il programma KIDS per la disattivazione degli impianti nucleari e il sostegno alla spesa nonché i contributi ai programmi multinazionali, compreso TAIEX. Esse costituiscono gli stanziamenti originari e non comprendono i fondi supplementari per le inondazioni concessi alla Romania e alla Bulgaria nel corso dell'anno. I fondi supplementari sono stati pari a 12,3 milioni di euro per la Bulgaria e 24,6 milioni di euro per la Romania.