



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.12.2004  
COM(2004) 766 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**  
**RELAZIONE ANNUALE DEL FONDO DI COESIONE (2003)**

(SEC(2004)1470)

## INDICE

1.	Esecuzione del bilancio.....	3
2.	Contesto economico e condizionalità.....	5
3.	Preparazione dei paesi candidati all'attuazione del Fondo di coesione.....	6
4.	Coordinamento con i Fondi strutturali: quadri di riferimento strategici.....	7
5.	Missioni di controllo e conclusioni.....	8
6.	Irregolarità e sospensione dell'aiuto.....	9
7.	Valutazione.....	9
8.	Informazione e pubblicità.....	10

Le informazioni contenute nella presente relazione sono presentate in modo dettagliato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SEC(2004)1470).

## RELAZIONE ANNUALE DEL FONDO DI COESIONE (2003)

La presente relazione è presentata in conformità dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1164/1994, che istituisce un Fondo di coesione. Essa riguarda le attività del Fondo di coesione nel 2003.

### 1. ESECUZIONE DEL BILANCIO

L'importo definitivo, previa indicizzazione, delle risorse del Fondo di coesione per il 2003 ammonta a 2.839 milioni di euro, compreso 1 milione di euro circa per l'assistenza tecnica.

Nel corso del 2003 è stato eseguito il 99,8% degli stanziamenti di impegno. Sono stati riportati al 2004 solo 3,37 milioni di euro e non è stato annullato alcuno stanziamento di impegno.

#### Sintesi dell'esecuzione degli stanziamenti di impegno nel 2003 (in euro)

Stanziamenti di impegno	Iniziali	Movimenti	Dotazione finale	Esecuzione	Annullati	Riporti 2003
Bilancio 2003	2.839.000.000	0	2.839.000.000	2.835.622.004	0	3.377.996
Stanziamenti riportati dal 2002	0	0	0	0	0	
Stanziamenti ricostituiti	31.096.007	0	31.096.007	29.680.316	0	
Rimborsi	0	0	0	0	0	
<b>Totali</b>	<b>2.870.096.007</b>	<b>0</b>	<b>2.870.096.007</b>	<b>2.865.302.320</b>	<b>0</b>	<b>3.377.996</b>

Per quanto riguarda i pagamenti, 104,8 milioni di euro di stanziamenti sono stati trasferiti dal Fondo di coesione al Fondo di solidarietà e 350 milioni di euro sono stati trasferiti all'obiettivo 1 per far fronte alle richieste di pagamento degli Stati membri. Tenuto conto di tali trasferimenti, sono stati eseguiti tutti gli stanziamenti di pagamento.

#### Sintesi dell'esecuzione degli stanziamenti di pagamento nel 2003 (in euro)

Stanziamenti di pagamento	Iniziali	Movimenti	Dotazione finale	Esecuzione	Annullati	Riporti 2003
Bilancio 2003	2.650.000.000	-454.789.000	2.195.211.000	2.195.123.861	87.139	0
Stanziamenti riportati dal 2002	0	0	0	0	0	0
Stanziamenti ricostituiti	0	0	0	0	0	0
Rimborsi	0	0	0	0	0	0
<b>Totali</b>	<b>2.650.000.000</b>	<b>-454.789.000</b>	<b>2.195.211.000</b>	<b>2.195.123.861</b>	<b>87.139</b>	<b>0</b>

Nel corso dell'esercizio la Spagna ha impegnato stanziamenti superiori alla sua dotazione, compensando un utilizzo di stanziamenti inferiore alla dotazione nel caso della Grecia.

### Esecuzione di bilancio degli stanziamenti 2003 per Stato membro

#### Stanziamenti di impegno 2003

Stato membro	Ambiente		Trasporti		Misto Importo	Totale	
	Importo	% Amb.	Importo	% Trasporti		Importo	%
Spagna	717.645.122	46,5	825.490.749	53,5		1.543.135.871	54,4
Grecia	176.404.253	33,3	353.054.898	66,7		529.459.151	18,7
Irlanda	39.875.213	34,0	77.447.367	66,0		117.322.580	4,1
Portogallo	374.662.746	58,1	270.140.540	41,9		644.803.286	22,7
Assistenza tecnica	-	-	-	-	901.115	901.115	0
<b>Totale</b>	<b>1.308.584.335</b>	<b>46,2</b>	<b>1.527.037.669</b>	<b>53,8</b>	<b>901.115</b>	<b>2.835.622.004</b>	<b>100</b>

#### Stanziamenti di pagamento 2003

Stato membro	Ambiente		Trasporti		Misto Importo	Totale	
	Importo	% Amb.	Importo	% Trasporti		Importo	%
Spagna	795.426.626	46,1	929.305.015	53,9		1.724.731.641	78,6
Grecia	25.913.242	64,7	14.164.441	35,3		40.077.683	1,8
Irlanda	84.168.779	48,9	87.923.822	51,1		172.092.601	7,8
Portogallo	135.539.103	52,5	122.584.061	47,5		258.123.165	11,8
Assistenza tecnica	-	-	-	-	98.771	98.771	0
<b>Totale</b>	<b>1.041.047.750</b>	<b>47,4</b>	<b>1.153.977.339</b>	<b>52,6</b>	<b>97.771</b>	<b>2.195.123.860</b>	<b>100</b>

Dopo che nel 2001 l'esecuzione degli stanziamenti è stata chiaramente concentrata sui progetti ambientali, per il 2003 si constata, per il secondo anno successivo, una prevalenza dei progetti relativi al settore dei trasporti (il 53,8% degli stanziamenti d'impegno e il 52,6 % degli stanziamenti di pagamento).

Infine, il considerevole sforzo di liquidazione della rimanenza dei progetti del periodo precedente, avviato nel 2000, è proseguito nel 2003 a ritmo sostenuto, in quanto nel corso dell'anno è stato pagato o disimpegnato il 26% circa degli stanziamenti ancora da liquidare all'inizio dell'anno. Alla fine del 2003 la rimanenza da liquidare rappresentava soltanto il 39% della dotazione annua del Fondo di coesione (era oltre la metà alla fine del 2002). Complessivamente nel 2003 sono stati conclusi 67 progetti. Questo sforzo di liquidazione della rimanenza proseguirà naturalmente nel 2004.

#### Liquidazione nel 2003 degli impegni del periodo 1993-1999

Stato membro	Rimanenza da liquidare iniziale	Disimpegni	Pagamenti	Rimanenza da liquidare finale
Spagna	915.085.684	3.925.998	260.564.812	650.594.874
Grecia	381.986.228	17.698.199	27.217.263	337.070.766
Irlanda	90.492.409	111.600	34.292.729	56.088.080
Portogallo	103.128.498	2.911.167	38.996.933	61.220.398
Assistenza tecnica	96.454	96.454	0	0
<b>Totale</b>	<b>1.490.789.273</b>	<b>24.743.418</b>	<b>361.071.737</b>	<b>1.104.974.118</b>

## 2. CONTESTO ECONOMICO E CONDIZIONALITÀ

Il regolamento del Consiglio sul Fondo di coesione<sup>1</sup> contempla la condizionalità dei finanziamenti da parte del Fondo. Più specificamente, il Fondo non finanzia alcun nuovo progetto e, in caso di progetti di grande portata, alcuna nuova fase di progetto se il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, constata che lo Stato membro in questione non ha attuato il proprio piano di stabilità o di convergenza in modo tale da evitare un disavanzo eccessivo.

In Portogallo il disavanzo pubblico è stato pari al 4,4% del PIL nel 2001, superando il valore di riferimento del 3% del PIL previsto dal trattato<sup>2</sup>. Il 16 ottobre 2002 la Commissione ha adottato un parere in cui dichiarava che in Portogallo esiste un disavanzo eccessivo. Il 5 novembre 2002 il Consiglio ha adottato una decisione in tal senso, in conformità dell'articolo 104, paragrafo 6, del trattato, nonché una raccomandazione indirizzata al Portogallo al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo. Dato che le autorità portoghesi sono intervenute per ottemperare alla raccomandazione in questione, la Commissione non ha raccomandato la sospensione dell'erogazione del contributo del Fondo di coesione al Portogallo. Il disavanzo pubblico portoghese per il 2002 e il 2003 è calcolato rispettivamente al 2,7% e al 2,8% del PIL. L'11 maggio 2004 il Consiglio ha pertanto deciso, sulla base di una raccomandazione della Commissione, di abrogare la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Portogallo.

Il 19 maggio 2004 la Commissione ha avviato nei confronti della Grecia la procedura per i disavanzi eccessivi, sulla base dei dati che indicano che nel 2003 il disavanzo è stato pari al 3,2% del PIL. Il 5 luglio 2004, il Consiglio ECOFIN ha adottato una decisione (articolo 104, paragrafo 6) sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Grecia e una raccomandazione ai fini della sua correzione (articolo 104, paragrafo 7). Il Consiglio ha raccomandato alle autorità greche di porre fine a tale situazione di disavanzo eccessivo il più rapidamente possibile e comunque entro il 2005. Il Consiglio ha fissato il termine ultimo del 5 novembre 2004 per l'avvio delle azioni da parte del governo greco. Inoltre, ha raccomandato alle autorità greche di ridurre l'indice di indebitamento in maniera soddisfacente e di correggere le gravi carenze riscontrate nel processo di convalida della notificazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

Successivamente, nel settembre 2004, è stata effettuata una revisione al rialzo dei livelli del disavanzo che ha portato per il 2003 a risultati pari al 4,6% del PIL per il disavanzo e al 109,9% per il debito. Secondo le previsioni della Commissione dell'autunno del 2004, il disavanzo generale dell'amministrazione pubblica raggiungerà il 5,5% del PIL nel 2004 e l'indice di indebitamento raggiungerà il 112,1% del PIL, mentre nel 2005 il disavanzo generale dell'amministrazione pubblica raggiungerà il 3,6% del PIL. La prossima fase della procedura consiste per la Commissione nel valutare se la Grecia abbia adottato misure efficaci per rispondere a tale raccomandazione.

---

<sup>1</sup> Articolo 6 del regolamento (CE) n. 1164/94 modificato dal Regolamento (CE) n. 264/99 del Consiglio.  
<sup>2</sup> Segnatamente l'evoluzione prevista per il 2001 nella relazione del settembre 2002 sui disavanzi pubblici e sull'ammontare del debito, a norma del regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 475/2000.

### 3. PREPARAZIONE DEI PAESI CANDIDATI ALL'ATTUAZIONE DEL FONDO DI COESIONE

Per il periodo 2004-2006, è stato destinato un importo di 24 miliardi di euro (prezzi correnti) per interventi strutturali nei dieci paesi in via di adesione all'Unione europea, di cui oltre un terzo (8,5 miliardi di euro) è stato assegnato al Fondo di coesione.

**Tabella: Ripartizione degli stanziamenti per i paesi aderenti: 2004-2006**

Paese	Dotazioni a medio termine (milioni di euro – prezzi 2004)
Cipro	53.94*
Repubblica ceca	936.05
Estonia	309.03
Ungheria	1 112.67
Lettonia	515.43
Lituania	608.17
Malta	21.94
Polonia	4 178.60
Slovacchia	570.50
Slovenia	188.71
<b>Totale</b>	<b>8 495.04</b>

Alla data di adesione, il 1° maggio 2004, 8 dei 10 paesi beneficiari di ISPA hanno cessato di beneficiare di tale strumento e sono diventati ammissibili al Fondo di coesione insieme a Cipro e Malta. Per preparare tali paesi a una transizione agevole e puntuale al Fondo di coesione, nel 2003 la Commissione ha avviato una serie di attività, specificamente:

- Sono state avviate consultazioni tra le autorità dei nuovi Stati membri e la Commissione al fine di elaborare per il periodo 2004-2006 quadri di riferimento strategici coerenti del Fondo di coesione. Scopo di tali quadri di riferimento era di definire i principali settori interessati dagli interventi prioritari e la loro ripartizione finanziaria nonché definire il ruolo delle diverse autorità nazionali nella gestione del Fondo.

Ad eccezione dei quadri di riferimento della Repubblica ceca e della Slovacchia, alla fine del 2003 la Commissione era stata consultata su tutti i quadri di riferimento dei paesi in via di adesione. L'ammissibilità delle spese a titolo del Fondo di coesione per detti paesi decorrerà quindi dal 1° gennaio 2004.

- Considerato il notevole aumento relativo delle risorse disponibili per i paesi in via di adesione a titolo del Fondo di coesione, sono state adottate numerose misure di assistenza tecnica per aiutare i paesi in questione a preparare progetti di qualità nel settore dei trasporti e dell'ambiente da presentare al Fondo di coesione.
- L'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione ha continuato a riguardare principalmente la formazione delle autorità dei paesi in via di adesione nel

---

\* Compreso lo Strumento finanziario di orientamento della Pesca (SFOP)

settore degli appalti pubblici, con particolare riguardo alle implicazioni del nuovo regolamento finanziario e ai partenariati pubblico-privato per i servizi di pubblica utilità.

- Infine, la Commissione ha proseguito gli audit dei sistemi di gestione finanziaria e di controllo dei nuovi Stati membri e ha formulato raccomandazioni al fine di migliorare tali sistemi. Inoltre la Commissione ha incoraggiato i paesi ISPA in via di adesione a proseguire gli sforzi per attuare il piano SADE (Sistema esteso di attuazione decentrata) al fine di ottenere un certificato positivo dalla società di revisione esterna nella fase 3 (valutazione di conformità). Pertanto alla fine del 2003 cinque degli otto paesi avevano completato la fase 3 per uno o entrambi i settori d'intervento e avevano presentato domanda di SADE parziale o integrale (Fase 4).

#### **4. COORDINAMENTO CON I FONDI STRUTTURALI: QUADRI DI RIFERIMENTO STRATEGICI**

##### **4.1. Trasporti**

Il settore dei trasporti ha rappresentato, per il 2003, il 53,8% del totale degli impegni del Fondo di coesione (1.526 milioni di euro). Come in passato, la Commissione ha insistito affinché l'attività del Fondo fosse concentrata a favore del trasporto ferroviario. I progetti e gli interventi attuati nel 2003 dagli Stati membri sono presentati nell'allegato.

I progetti di trasporto di interesse comune TEN sono finanziati dalla linea di bilancio delle reti di trasporto transeuropee, mentre il Fondo di coesione fornisce finanziamenti specificamente per le reti di infrastruttura di trasporto TEN nel loro complesso. È importante che vi sia un coordinamento tra il bilancio TEN e il Fondo di coesione poiché tali strumenti finanziari comunitari tengono conto della necessità di collegare le regioni centrali della Comunità con quelle che presentano svantaggi strutturali derivanti dall'insularità, dalla mancanza di vie d'accesso e dalla perifericità.

Il processo di revisione degli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti<sup>3</sup> è continuato nel 2003. Un gruppo ad alto livello formato da rappresentanti degli Stati membri attuali e futuri e della BEI ha formulato le proprie raccomandazioni alla Commissione in merito ai nuovi progetti prioritari nell'UE allargata.

Sulla base delle raccomandazioni del Gruppo ad alto livello e dei risultati delle consultazioni pubbliche sulla relazione, il 1° ottobre 2003 la Commissione ha presentato una nuova proposta<sup>4</sup> che completa quella presentata nel 2001. Nella nuova proposta vengono aggiunti altre nove progetti all'elenco dei progetti prioritari,

---

<sup>3</sup> Decisione n. 1692/96/CE.

<sup>4</sup> COM(2003) 564 def.: Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica alla proposta modificata di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica alla decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti

portando così a 29 il numero totale dei progetti relativi ai principali assi di trasporto. Gli Stati membri devono dare adeguata priorità a tali progetti all'atto della presentazione delle domande di finanziamento dagli strumenti finanziari comunitari.

#### **4.2. Ambiente**

Il settore dell'ambiente ha rappresentato, per il 2003, il 46,2% degli impegni del Fondo di coesione (1.309 milioni di euro). Le priorità continuano ad essere l'approvvigionamento di acqua potabile, il trattamento delle acque reflue e il trattamento dei rifiuti solidi. I progetti e gli interventi attuati nel 2003 dagli Stati membri sono presentati nell'allegato.

Il Fondo di coesione contribuisce agli obiettivi generali della politica ambientale in relazione allo sviluppo sostenibile e in particolare alla realizzazione degli interventi prioritari del sesto programma d'azione, in particolare la gestione delle risorse naturali, dei rifiuti e dei cambiamenti climatici.

Nel corso del 2003 il Fondo di coesione ha proseguito gli sforzi volti all'attuazione della normativa in materia ambientale non solo attraverso il finanziamento diretto di infrastrutture di trattamento delle acque reflue, di approvvigionamento di acqua potabile o di trattamento dei rifiuti, ma anche facendo rispettare la corretta applicazione di talune direttive quale condizione preliminare alla concessione di finanziamenti. Si tratta delle direttive tematiche con forte dimensione territoriale, come quelle che riguardano la conservazione della natura, la gestione dei rifiuti e delle acque reflue e la valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

#### **5. MISSIONI DI CONTROLLO E CONCLUSIONI**

Nel corso del 2003 la DG Politica regionale ha effettuato 17 missioni di audit dei progetti e 10 missioni di audit dei sistemi di gestione e di controllo nei quattro Stati membri beneficiari del Fondo di coesione. Le missioni hanno messo in luce alcuni problemi nei quattro Stati membri in questione.

Per quanto riguarda i progetti, le principali carenze constatate riguardano le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, anche se la situazione varia da uno Stato membro all'altro. Il miglioramento della situazione constatata nel 2002, in particolare per quanto riguarda la decisione 96/455 sulla pubblicità, è stato confermato nel 2003.

Le irregolarità constatate formano oggetto di procedure contraddittorie con i quattro Stati membri, al fine di determinare l'applicazione di eventuali rettifiche finanziarie.

Per quanto riguarda i sistemi istituiti dagli Stati membri, l'audit è stato realizzato in tre fasi. La prima fase consisteva nell'esaminare la descrizione dei sistemi comunicati dagli Stati membri alla Commissione, mentre le altre due fasi hanno permesso di verificare in loco i sistemi grazie alla realizzazione di test di conformità. Nonostante gli Stati membri abbiano proseguito gli sforzi per adeguare la loro organizzazione ai requisiti del regolamento (CE) n. 1386/2002 della Commissione sui sistemi di gestione e di controllo e sul procedimento per attuare rettifiche finanziarie, in alcuni settori ben precisi persistono alcuni problemi.

È stato posto in essere un piano d'azione con la Spagna e la Grecia affinché nel corso del 2004 siano introdotti gli adeguamenti necessari affinché la Direzione generale della politica regionale possa esercitare un controllo adeguato sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo.

## **6. IRREGOLARITÀ E SOSPENSIONE DELL'AIUTO**

Nel corso del 2003 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha ultimato le relazioni dell'audit congiunto svolto nel 2002 con la DG Politica regionale nei quattro Stati membri beneficiari per verificare l'applicazione da parte di questi ultimi delle disposizioni del regolamento n. 1831/94 della Commissione relative ai sistemi e alle procedure di notificazione e al seguito dato alle irregolarità in questo settore. Le conclusioni del controllo saranno comunicate agli Stati membri e una relazione di sintesi è stata trasmessa al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Corte dei conti europea.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1831/94 della Commissione relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento del Fondo di coesione nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore, gli Stati membri beneficiari hanno l'obbligo di trasmettere alla Commissione l'elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario.

Per il 2003 due Stati membri beneficiari (Grecia e Portogallo) hanno comunicato alla Commissione rispettivamente 36 e 10 casi di irregolarità. I casi comunicati dalle autorità elleniche riguardavano un importo totale di 121.005.484 € di contributi comunitari, di cui un importo di 120.240.418 € è stato detratto all'atto della presentazione delle domande di pagamento alla Commissione. Le irregolarità riguardavano nella maggior parte casi il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici e, per il resto, domande relative a spese non ammissibili. I casi comunicati dalle autorità portoghesi riguardavano un importo totale di 21.043.856 € di aiuti comunitari e le irregolarità riguardavano per oltre la metà dei casi il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici e, per il resto, domande relative a spese non ammissibili. Per queste ultime, oltre la metà dei casi è stata individuata in occasione di controlli comunitari. Un importo di 897.896 € è stato recuperato a livello nazionale mentre il resto deve essere recuperato.

Gli altri due Stati membri beneficiari hanno informato la Commissione, nel quadro del regolamento menzionato in precedenza, che nel corso dell'anno in questione non avevano rilevato irregolarità.

## **7. VALUTAZIONE**

Conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1164/94 modificato, la Commissione e gli Stati membri beneficiari effettuano la valutazione dei progetti d'investimento che richiedono un cofinanziamento a titolo del Fondo di coesione per garantire l'efficacia dell'aiuto comunitario.

Qualunque domanda di contributo è accompagnata da una valutazione ex ante dei costi-benefici del progetto, presentata dallo Stato membro beneficiario, che deve dimostrare che i vantaggi socioeconomici a medio termine sono consoni alle risorse impegnate. La Commissione esamina tale valutazione sulla base della nuova guida all'analisi costi-benefici (ACB), utilizzata sia dai promotori di progetti che dalla Commissione al fine di valutare l'opportunità di tali cofinanziamenti. Sulla base della nuova guida all'analisi costi-benefici dei grandi progetti, nel 2003 la Commissione ha compiuto un notevole lavoro interno volto a migliorare la coerenza dell'analisi finanziaria ex ante dei vari progetti.

Inoltre nel 2003 è stata avviata una valutazione ex post su un campione di 200 progetti cofinanziati dal Fondo di coesione nel periodo 1994-2002. I risultati di tale studio sono attesi per la fine del 2004.

## **8. INFORMAZIONE E PUBBLICITÀ**

Il 17 luglio e il 19 novembre 2003 sono state organizzate a Bruxelles due riunioni informative con i 15 Stati membri e i paesi candidati.

In occasione della prima riunione la Commissione ha presentato le previsioni di stanziamento e di pagamento per l'anno, mentre gli Stati membri hanno presentato la situazione nei loro paesi rispettivi. La Commissione ha presentato il progetto di regolamento relativo alle misure d'informazione e pubblicità, elaborato sulla base della decisione (CE) n. 96/455. In seguito alle difficoltà di applicazione di alcune disposizioni contenute nella decisione, alcuni Stati membri hanno infatti chiesto di modificare il testo. Per motivi di ordine giuridico la decisione è stata sostituita da un regolamento della Commissione.

Nel corso della riunione di novembre, la Commissione ha presentato la relazione annuale del Fondo di coesione 2002, le previsioni di stanziamento e di pagamento per l'anno e ha comunicato che, in seguito alla revisione intermedia, l'Irlanda non è più ammissibile al Fondo di coesione dal 1° gennaio 2004.