



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.11.2006  
COM(2006)674 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Relazione annuale sullo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA)  
2005**

SEC(2006)1430

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Bilancio ISPA.....	3
3.	Finanziamento dei progetti.....	3
3.1.	Nuovi progetti ISPA.....	3
3.2.	Progetti sovvenzionati nel periodo 2000-2005 .....	4
3.3.	Pagamenti.....	5
4.	Assistenza tecnica .....	5
4.1.	Assistenza tecnica su iniziativa dei paesi beneficiari.....	5
4.2.	Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione .....	6
5.	Gestione e attuazione .....	7
5.1.	Monitoraggio del progetto.....	7
5.2.	Gestione e controllo finanziario – incl. EDIS .....	8
5.3.	Valutazione dei rischi.....	9
5.4.	Osservazioni della Corte dei conti europea.....	9
5.5.	Partner di cofinanziamento - BEI, BERS e KfW .....	9
6.	Contributo alle politiche comunitarie.....	9
6.1.	Appalti pubblici.....	9
6.2.	Politica ambientale .....	10
6.3.	Politica dei trasporti .....	10
7.	Coordinamento fra gli strumenti di preadesione.....	10

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

### Relazione annuale sullo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) 2005

La presente relazione è redatta ai sensi dell'articolo 12 del regolamento ISPA. Si tratta della 6<sup>a</sup> relazione annuale riguardante le attività dell'ISPA nel corso del 2005.

Le informazioni in essa contenute sono trattate più dettagliatamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (allegato alla relazione).

#### 1. INTRODUZIONE

In seguito al Consiglio europeo del giugno 2004, che ha accettato la Croazia come paese candidato, la relazione comprende ora, oltre alla Bulgaria e alla Romania, anche la Croazia che ha diritto all'assistenza dell'ISPA a partire dal 1° gennaio 2005.

#### 2. BILANCIO ISPA

Nel bilancio della Commissione per il 2005 sono stati stanziati 525,7 milioni di euro per lo strumento ISPA. Questi stanziamenti hanno coperto tutte le spese dei progetti (misure) di cofinanziamento nei paesi beneficiari nel settore dell'ambiente e dei trasporti, nonché in materia di assistenza tecnica (AT), indipendentemente dal fatto che le misure di AT fossero state avviate dai paesi beneficiari o dalla Commissione.

**Tabella 1: Bilancio ISPA del 2005 – in euro**

Linea di bilancio	Stanziamenti di impegno	Impegni eseguiti	Pagamenti eseguiti
Linea di bilancio funzionale B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Linea di bilancio operativa B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
<b>Totale</b>	<b>525 713 290</b>	<b>525 201 762</b>	<b>232 656 738</b>

#### 3. FINANZIAMENTO DEI PROGETTI

##### 3.1. Nuovi progetti ISPA

Nel 2005 la Commissione ha approvato 24 nuove misure ISPA concernenti 11 progetti di investimento nel settore ambientale e 4 nel settore dei trasporti, nonché 8 progetti di AT, di cui 7 nel settore dei trasporti e uno in quello ambientale, e una misura di AT orizzontale. Il contributo totale dell'ISPA nel 2005 è stato di 493

milioni di euro, pari ad un tasso di sovvenzione medio del 70% rispetto al costo totale ammissibile dei progetti che ammonta a 705 milioni di euro. Impegni per un totale di 521,9 milioni di euro sono stati destinati a nuovi progetti (312 milioni di euro) e a progetti in corso adottati negli anni precedenti.

Nel settore ambientale l'ISPA ha sostenuto principalmente progetti di raccolta e di trattamento delle acque reflue, ma anche due progetti di smaltimento di rifiuti solidi. Nel settore dei trasporti il progetto più importante è stato un progetto misto stradale e ferroviario.

**Tabella 2: Nuovi progetti approvati nel 2005 –in euro**

<b>Settore</b>	<b>N. di progetti</b>	<b>Costo ammissibile</b>	<b>Partecipazione ISPA</b>	<b>Tasso di sovvenzione %</b>	<b>Impegni nel 2005</b>
Ambiente	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Trasporti	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
AT orizzontale	1	20 000	20 000	100,0	10 000
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>704 616 500</b>	<b>492 983 255</b>	<b>69,9</b>	<b>312 180 517</b>

### **3.2. Progetti sovvenzionati nel periodo 2000-2005**

Dal 2000 al 2005 la Commissione ha sovvenzionato 89 progetti su proposte presentate dalla Bulgaria, dalla Croazia e dalla Romania: 65 nel settore ambientale, 28 in quello dei trasporti e 3 misure di AT orizzontale (due per realizzare l'attuazione decentrata (EDIS) e una per organizzare comitati di monitoraggio). Questi progetti hanno un costo totale di 4,7 miliardi di euro, di cui 4,3 miliardi sono sovvenzionabili dall'ISPA. L'ISPA ha finanziato il 67%, vale a dire 2,9 miliardi di euro, dei costi di investimento sovvenzionabili. Tra i due settori è stato mantenuto un equilibrio rigoroso.

Alla fine del 2005 era stato assegnato più del 97% dei finanziamenti riservati ai tre paesi beneficiari per il periodo 2000-2006 e quasi l'83% di questi stanziamenti era stato utilizzato.

**Tabella 3: Progetti approvati nel periodo 2000-2005 – in euro**

Settore	Decisioni sui progetti n.	Costo ammissibile	Partecipazione ISPA	Tasso di sovvenzione medio %	Impegni
Ambiente	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Trasporti	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
AT orizzontale	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
<b>Totale</b>	<b>96</b>	<b>4 329 380 189</b>	<b>2 914 649 848</b>	<b>67,3</b>	<b>2 401 390 167</b>

**3.3. Pagamenti**

Nel 2005 i pagamenti globali dell'ISPA hanno raggiunto un totale di 229 milioni di euro, con un aumento del 73,5% rispetto ai pagamenti effettuati nel 2004 (132,2 milioni di euro). Alla fine del periodo 2000-2005 erano stati versati quasi 559 milioni di euro, pari al 23,3% degli impegni di bilancio attuati in tale periodo.

**Tabella 4: Pagamenti – in euro**

Settore	2000-2004	2005	Totale
<b>Ambiente</b>	145 549 014	109 694 489	255 243 503
<b>Trasporti</b>	183 364 692	119 346 710	302 711 402
<b>AT</b>	924 524	58 800	983 324
<b>Totale</b>	<b>329 838 230</b>	<b>229 100 000</b>	<b>558 938 230</b>

**4. ASSISTENZA TECNICA****4.1. Assistenza tecnica su iniziativa dei paesi beneficiari**

Le misure di AT per la *preparazione dei progetti* devono garantire che i paesi beneficiari presentino un numero sufficiente di progetti di qualità in tempo utile per ottenere i finanziamenti, compresi quelli del Fondo di coesione e dell'IPA (strumento di assistenza preadesione). Analogamente, le misure di AT per il *consolidamento istituzionale* sono destinate a migliorare la capacità dell'amministrazione del beneficiario di gestire e controllare l'attuazione di cospicui investimenti nelle infrastrutture.

Nel 2005 sono state approvate sette domande concernenti la preparazione di progetti e/o la costruzione istituzionale nel settore dei trasporti e una domanda concernente la preparazione di progetti nel settore ambientale.

**Tabella 5: Nuovi progetti di AT approvati nel 2005 –in euro**

Settore	N. di progetti	Costo ammissibile	Partecipazione ISPA	Tasso di sovvenzione %	Impegni
Ambiente	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Trasporti	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
AT orizzontale	1	20 000	20 000	100,0	10 000
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>99 695 500</b>	<b>74 719 075</b>	<b>100,0</b>	<b>54 901 710</b>

Nel periodo 2000-2005 l'ISPA ha destinato oltre 119 milioni di euro a più di 20 progetti concernenti la costruzione istituzionale o la preparazione di progetti.

**Tabella 6: Assistenza tecnica su iniziativa del paese beneficiario 2000-2005 - in euro**

Settore	N. di progetti	Costo ammissibile	Partecipazione ISPA
<b>Ambiente</b>	<b>7</b>	<b>67 481 000</b>	<b>47 448 500</b>
<b>Trasporti</b>	<b>11</b>	<b>84 461 560</b>	<b>70 126 620</b>
<b>AT orizzontale</b>	<b>3</b>	<b>1 633 308</b>	<b>1 633 308</b>
<b>Totale</b>	<b>21</b>	<b>153 575 868</b>	<b>119 208 428</b>

#### 4.2. Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione

La Commissione conduce queste attività AT con azioni *ad hoc* avviate negli ultimi anni oppure nel quadro dei *programmi di azione AT*.

- *Le attività di assistenza tecnica effettuate al di fuori dei programmi di azione AT* comprendono contratti di servizi per la fornitura di assistenza tecnica e finanziaria alla DG Politica regionale per la valutazione di progetti e lo sviluppo di politiche. L'assistenza per le attività di deconcentrazione *intra muros* con le delegazioni CE è cessata nel 2004.

- *Le attività di assistenza tecnica finanziate nel quadro del "Programma di azione AT 2001"* comprendono l'organizzazione dei comitati statuari di monitoraggio ISPA, l'analisi strategica della Via Baltica, la promozione di una maggiore qualità dei servizi pubblici finanziati dall'ISPA nel settore dei rifiuti e delle acque nonché consulenze sul partenariato pubblico-privato.

- *Le attività di assistenza tecnica sovvenzionate nell'ambito del "Programma di azione AT 2004-2006"* costituiscono un seguito del Programma di azione AT 2001, ma sono destinate unicamente alla Bulgaria e alla Romania, e comprendono nuovi contratti quadro per la valutazione delle proposte di progetti dell'ISPA finanziate precedentemente al di fuori dei Programmi di azione. Oltre a questi contratti, le

attività comprendono anche un sostegno *extra muros* ai compiti di supervisione delle delegazioni CE, il miglioramento della qualità dei progetti per l'ambiente e i trasporti per tutto il ciclo dei progetti, la valutazione dei progetti e il controllo di qualità da parte della BEI.

- Le attività di assistenza tecnica finanziate nel quadro del "Programma di azione AT 2005-2006 per la Croazia" forniscono risorse che consentono alla delegazione CE di Zagabria di svolgere compiti di supervisione (*intra ed extra muros*) legati all'attuazione dell'ISPA nel quadro della gestione deconcentrata.

**Tabella 7: Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione 2000-2005 - in euro**

Attività	Stanziamenti indicativi	Impegni	Pagamenti
<b>Attività al di fuori dei programmi di azione</b>	<b>4 210 000</b>	<b>4 210 000</b>	<b>2 885 726</b>
<b>Programma di azione 2001(*)</b>	<b>12 000 000</b>	<b>11 860 864</b>	<b>7 594 070</b>
<b>Programma di azione 2004-2006</b>	<b>10 067 680</b>	<b>6 419 950</b>	<b>3 650 397</b>
<b>Programma di azione 2005-2006 per la Croazia</b>	<b>1 200 000</b>	<b>400 000</b>	<b>-</b>
Totale	27 477 680	22 890 814	14 130 193

(\*) Comprese alcune attività relative ai paesi beneficiari dell'ISPA diventati Stati membri nel 2004

## 5. GESTIONE E ATTUAZIONE

### 5.1. Monitoraggio del progetto

Mentre i primi progetti ISPA sono stati approvati dalla Commissione nel 2000, la loro attuazione è iniziata nel migliore dei casi nel 2001, generalmente con l'appalto di contratti di servizi per la supervisione dell'attuazione. A causa di frequenti ritardi nelle procedure di appalto e di aggiudicazione, i primi contratti di lavori effettivi sono stati firmati appena nel 2002. Da allora il progresso sul campo si è accelerato, come dimostra il progresso nei pagamenti effettuati dalla Commissione alle autorità nazionali.

Nei due paesi candidati Bulgaria e Romania, tuttavia, la debolezza amministrativa è rimasta la sfida principale da affrontare nell'attuazione dell'ISPA nel 2005. Nonostante le missioni di revisione effettuate dalla Commissione nel 2005 abbiano constatato qualche progresso per le agenzie di attuazione dell'ISPA, i risultati raggiunti nei settori chiave della gestione finanziaria, del personale e dell'aggiudicazione degli appalti richiedono un monitoraggio continuo e un ulteriore miglioramento. In alcuni casi l'esecuzione dei progetti presentava ritardi di più di due anni rispetto ai piani iniziali. La Commissione ha insistito in varie occasioni con le autorità nazionali affinché le autorità aggiudicatrici e, nel settore ambientale, i beneficiari finali adottassero un approccio proattivo, acquistassero maggiore

dimestichezza con le varie fasi del ciclo del progetto e migliorassero il coordinamento tra le diverse parti interessate.

In Croazia, dove i primi due progetti sono stati approvati solo nel dicembre 2005, l'attuazione non era ancora iniziata.

## **5.2. Gestione e controllo finanziario – incl. EDIS**

Nell'ambito dell'ISPA, i criteri principali sia per la gestione finanziaria che per il controllo e il trattamento delle irregolarità sono molto simili a quelli applicabili al Fondo di coesione e ai Fondi strutturali. Essi sono legati all'istituzione di sistemi e procedure di controllo finanziario interno che garantiscano procedure di appalto trasparenti e non discriminatorie, l'accuratezza delle spese dichiarate, un'adeguata capacità di revisione interna, una pista di controllo idonea e un appropriato trattamento delle irregolarità.

Nel 2005 il lavoro di revisione riguardante la *Bulgaria* e la *Romania* ha compreso otto missioni di revisione che si sono concentrate principalmente su un attento monitoraggio sul posto dell'attuazione dei piani di azione, delle scadenze concordate con le autorità nazionali nel 2004 e dei progressi compiuti nel decentramento esteso (*EDIS*) che, una volta raggiunto, permette di rinunciare al controllo *ex ante* da parte della Commissione delle gare di appalto e delle aggiudicazioni.

Per la *Romania* il livello di sicurezza dei sistemi adottati è aumentato radicalmente rispetto al 2004. All'inizio del 2006 la Commissione ha ricevuto una richiesta di accreditamento dell'EDIS per tutte le agenzie di attuazione dell'ISPA. In seguito a una revisione di verifica finale, l'EDIS è stato conferito per l'ISPA a tutte le agenzie.

Per la *Bulgaria*, dato che nel 2005 sono stati compiuti sforzi significativi per colmare le lacune individuate nei sistemi di gestione e di controllo, il processo EDIS è stato infine rimesso in atto. A fine aprile 2006 è stata presentata alla Commissione una richiesta di accreditamento EDIS per tutti gli organi di attuazione dell'ISPA, attualmente valutata dai servizi della Commissione. Rimangono tuttavia due problemi particolari: la questione dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e la mancanza di personale dotato di qualifiche ed esperienza. Nonostante la rigorosa supervisione dell'aggiudicazione degli appalti da parte della delegazione CE, l'esperienza dell'ISPA a tale riguardo è infatti caratterizzata da frequenti denunce, accuse, ecc.

In questi paesi sono state effettuate anche alcune revisioni di progetti e i principali risultati emersi riflettono generalmente le carenze individuate nelle revisioni dei sistemi, vale a dire un'insufficiente qualità dei dossier delle gare d'appalto e delle aggiudicazioni, procedure irregolari nel corso del processo d'appalto, la necessità di migliorare la verifica delle dichiarazioni di spesa, la certificazione di spese inammissibili, la mancanza di (adeguati) documenti di sostegno e l'osservanza insufficiente delle esigenze pubblicitarie e informative. Un altro problema ricorrente è, come menzionato sopra, la mancanza di personale qualificato ed esperto e il suo eccessivo avvicendamento. Poiché questa situazione costituisce probabilmente anche una grave limitazione per l'efficace utilizzazione dei futuri Fondi strutturali e di coesione, sarà assicurato un rigoroso monitoraggio dei progressi a tale riguardo.

Da parte loro, le autorità croate si sono mobilitate per preparare l'introduzione del sistema di attuazione decentrato (DIS) per PHARE ed ISPA. Ciò ha permesso alla Commissione di conferire la gestione decentralizzata dell'assistenza ISPA nel febbraio 2006 (mentre la delegazione CE effettua ancora controlli *ex ante*).

### **5.3. Valutazione dei rischi**

Nell'ambito del regime di approvazione *ex ante*, la strategia di revisione relativa ai paesi beneficiari si concentra soprattutto sulla prevenzione, per garantire che ciascun paese svolga procedure di controllo sufficienti sull'attuazione dei progetti e sui pagamenti. I cicli di revisione ripetuti in tutte le fasi di EDIS hanno lo scopo di individuare le carenze d'impostazione del sistema di controllo e supervisione e di verificare l'applicazione delle raccomandazioni e la soluzione delle carenze.

### **5.4. Osservazioni della Corte dei conti europea**

Nella *Relazione annuale relativa all'esercizio 2004*, la Corte ha espresso, in merito agli strumenti di preadesione, il parere generale che i sistemi di supervisione e di controllo sono fondamentalmente validi ed efficaci, anche se continuano ad esistere rischi a livello delle organizzazioni di attuazione. Tale parere è stato confermato nel quadro di una revisione limitata delle attività dell'ISPA del 2005, in seguito alla quale la Corte ha raccomandato alla Commissione di controllare strettamente i sistemi in questione.

### **5.5. Partner di cofinanziamento - BEI, BERS e KfW**

Vista la loro competenza nella preparazione e attuazione di progetti, la Commissione ha incontrato regolarmente questi istituti di credito e, ove possibile, ha organizzato missioni per identificare progetti comuni e valutare progetti per i quali sono stati chiesti finanziamenti. Nel 2005 due progetti hanno ottenuto un prestito dalla BEI, sei dalla BERS e due dalla KfW.

## **6. CONTRIBUTO ALLE POLITICHE COMUNITARIE**

### **6.1. Appalti pubblici**

Il rispetto dei criteri giuridici per garantire che gli appalti pubblici siano validi, equi e trasparenti come stabilito nella guida PRAG costituisce una sfida importante per i paesi candidati beneficiari. Ciò è dovuto al fatto che in questi paesi le qualifiche del personale non sono sempre all'altezza delle capacità richieste per gestire complessi progetti per infrastrutture, in particolare per quanto riguarda le gare d'appalto e le aggiudicazioni. A causa delle difficoltà incontrate in questo settore, la Commissione ha cercato di sviluppare attività di assistenza tecnica destinate a rafforzare le capacità, i sistemi e le procedure di appalto dei beneficiari. Fra l'altro, essa ha continuato a organizzare diversi seminari e sessioni di formazione, con la diffusione di manuali e guide pratiche.

## 6.2. Politica ambientale

Fornendo un'assistenza diretta ai progetti ambientali prioritari, l'ISPA accelera l'attuazione della politica ambientale e la messa in conformità con le norme europee nei paesi beneficiari. In particolare, è stata potenziata la capacità amministrativa nella pianificazione e definizione delle priorità in materia di investimenti ambientali. Si registra inoltre un costante progresso nella corretta attuazione della direttiva VIA, anche per quanto riguarda gli aspetti relativi alla consultazione dei cittadini. Tuttavia, è necessario che questi paesi risolvano le difficoltà incontrate dalle autorità responsabili della protezione dell'ambiente per reperire risorse e personale sufficienti, nonché la mancanza di coordinamento tra i diversi settori e di una visione strategica.

## 6.3. Politica dei trasporti

Nei paesi beneficiari le reti di trasporto, definite, nel caso della Bulgaria e della Romania, in conformità alla valutazione TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment* - Valutazione del fabbisogno di infrastrutture di trasporti), sono state costruite nell'ambito dei corridoi di trasporto paneuropei. Queste reti servono da base per la pianificazione delle strategie di trasporto nazionali ai fini dell'ISPA, riguardano cioè la costruzione o il ripristino di sezioni, punti nodali o bretelle di accesso collegati alle reti. Sei di questi corridoi attraversano i territori della Bulgaria, della Croazia e della Romania. Conformemente ai nuovi orientamenti comunitari per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto (RTE-T), tre progetti prioritari (l'asse autostradale *Igoumenitsa/Patrasso-Atene-Sofia-Budapest*, l'asse delle vie navigabili interne *Reno/Mosa-Meno-Danubio* e l'asse ferroviario *Atene-Sofia-Budapest-Vienna-Praga-Norimberga/Dresda*) riguardano assi che passano per la Bulgaria e la Romania e uno che passa per la Croazia (asse ferroviario *Lione-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Lubiana-Budapest-confine ucraino*).

## 7. COORDINAMENTO FRA GLI STRUMENTI DI PREADESIONE

Come previsto dal regolamento di coordinamento, la Commissione assicura uno stretto coordinamento fra i tre strumenti di preadesione, PHARE, SAPARD e ISPA. Il regolamento specifica chiaramente i settori a cui ciascuno strumento fornisce assistenza, minimizzando in tal modo le possibili sovrapposizioni tra i diversi strumenti.

Il comitato di gestione PHARE assicura il coordinamento fra questi tre strumenti, mentre un ulteriore coordinamento è attuato tramite il comitato comune di monitoraggio PHARE, il comitato di coordinamento fra i servizi e le riunioni periodiche con le delegazioni CE nei paesi beneficiari.