

Mercoledì 22 aprile 2009

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## RISOLUZIONI

## PARLAMENTO EUROPEO

**Controllo dell'esecuzione di bilancio dello strumento di assistenza preadesione**

P6\_TA(2009)0237

**Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2009 sul controllo dell'esecuzione di bilancio dello strumento di assistenza preadesione (IPA) nel 2007 (2008/2206(INI))**

(2010/C 184 E/01)

*Il Parlamento europeo,*

- visto il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) <sup>(1)</sup>,
- visto il regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) <sup>(2)</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione, dell'8 novembre 2006, sul quadro finanziario indicativo pluriennale 2008-2010 per l'IPA (COM(2006)0672),
- vista la comunicazione della Commissione, del 6 novembre 2007, sul quadro finanziario indicativo pluriennale 2009-2011 per l'IPA (COM(2007)0689),
- vista la relazione annuale 2007 della Commissione sullo strumento di assistenza preadesione (IPA), del 15 dicembre 2008 (COM(2008)0850 e SEC(2008)3026),
- viste la comunicazione della Commissione del 5 novembre 2008 su strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2008-2009 e le relazioni 2008 sui progressi compiuti dai singoli paesi che accompagnano tale comunicazione (COM(2008)0674 accompagnato dai documenti da SEC(2008)2692 a SEC(2008)2699),
- vista la relazione della Commissione del 22 luglio 2008 «Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Relazione annuale 2007» (COM(2008)0475, incluso SEC(2008)2300),

<sup>(1)</sup> GU L 210 del 31.7.2006, pag. 82.

<sup>(2)</sup> GU L 170 del 29.6.2007, pag. 1.

**Mercoledì 22 aprile 2009**

- vista la relazione annuale della Commissione, del 27 ottobre 2008, sullo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) 2007 (COM(2008)0671 e SEC(2008)2681),
- vista la relazione annuale 2007 della Commissione, del 22 dicembre 2008, sul programma PHARE, lo strumento di preadesione per la Turchia, il programma CARDS e lo strumento di transizione (COM(2008)0880 e SEC(2008)3075),
- vista la relazione della Corte dei conti sui rendiconti annuali dell'Agenzia europea per la ricostruzione relativi all'esercizio 2007, corredata delle risposte dell'Agenzia <sup>(1)</sup>,
- vista la relazione speciale della Corte dei conti n. 5/2007 sulla gestione del programma CARDS da parte della Commissione, corredata delle risposte della Commissione <sup>(2)</sup>,
- vista la relazione annuale di attività del 2007 del Direttore generale per l'allargamento della Commissione <sup>(3)</sup>,
- viste le sue precedenti risoluzioni sull'allargamento e, in particolare, la sua risoluzione del 10 luglio 2008 sul documento di strategia di allargamento 2007 presentato dalla Commissione <sup>(4)</sup>,
- vista la sua risoluzione del 10 aprile 2008 sulla relazione concernente i progressi compiuti dalla Croazia nel 2007 <sup>(5)</sup>,
- vista la sua risoluzione del 23 aprile 2008 sulla relazione 2007 sui progressi compiuti dall'ex Repubblica iugoslava di Macedonia <sup>(6)</sup>,
- vista la sua risoluzione del 21 maggio 2008 sulla relazione 2007 relativa ai progressi compiuti dalla Turchia <sup>(7)</sup>,
- vista la sua risoluzione del 13 gennaio 2009 sulle relazioni economiche e commerciali con i Balcani occidentali <sup>(8)</sup>,
- vista la sua risoluzione del 4 dicembre 2008 sulla situazione delle donne nei Balcani <sup>(9)</sup>,
- vista la missione conoscitiva di una delegazione della sua commissione per il controllo dei bilanci in Kosovo <sup>(10)</sup> dal 22 al 25 giugno 2008 e la relativa relazione <sup>(11)</sup>,
- visti il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee <sup>(12)</sup>, in particolare l'articolo 53, e le sue modalità d'esecuzione,
- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e il parere della commissione per gli affari esteri (A6-0181/2009),

<sup>(1)</sup> GU C 311 del 5.12.2008, pag. 42.

<sup>(2)</sup> GU C 285 del 27.11.2007, pag. 1.

<sup>(3)</sup> 31.3.2008, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/elarg\\_aar.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/elarg_aar.pdf).

<sup>(4)</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0363.

<sup>(5)</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0120.

<sup>(6)</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0172.

<sup>(7)</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0224.

<sup>(8)</sup> Testi approvati, P6\_TA(2009)0005.

<sup>(9)</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0582.

<sup>(10)</sup> In base alla risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>(11)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/publicationsCom.do?language=EN&body=CONT>.

<sup>(12)</sup> GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.

Mercoledì 22 aprile 2009

- A. considerando che lo strumento di assistenza preadesione (IPA) è il nuovo strumento finanziario che sostituisce gli strumenti e i programmi destinati ai paesi candidati e ai potenziali paesi candidati, vale a dire Phare, SAPARD, ISPA, l'assistenza finanziaria preadesione per la Turchia, e CARDS, ed è volto a ottimizzare l'uso dei fondi dell'Unione europea adeguandolo in modo flessibile in modo da adattarlo alle esigenze specifiche e alle capacità gestionali di tali paesi,
- B. considerando che l'IPA è costituito dalle cinque componenti seguenti, che riguardano priorità definite in base alle esigenze dei paesi beneficiari, vale a dire:
- I. sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale,
  - II. cooperazione transfrontaliera,
  - III. sviluppo regionale,
  - IV. sviluppo delle risorse umane,
  - V. sviluppo rurale,
- C. considerando che l'IPA è un fattore chiave per migliorare la qualità della vita dei cittadini, gli standard sociali, la cooperazione tra infrastrutture, nonché la cooperazione regionale e transfrontaliera e per promuovere il rispetto dei diritti umani nei paesi candidati e potenziali candidati,
- D. considerando che lo scopo del controllo parlamentare sull'esecuzione del bilancio nell'ambito della politica di allargamento non è unicamente quello di assicurare che i fondi dell'Unione europea siano stati utilizzati in conformità alle disposizioni vigenti e alle politiche dell'Unione, ma anche di verificare se essi siano stati effettivamente destinati alle priorità individuate per i paesi beneficiari nel documento di strategia e nelle relazioni sui progressi compiuti e se abbiano raggiunto i risultati auspicati a fronte degli interessi comuni dell'Unione,
- E. considerando che è essenziale esaminare rigorosamente l'attuazione dell'IPA fin dalle fasi iniziali, in modo da evitare i problemi che sono stati riscontrati tardivamente nell'attuazione di precedenti strumenti di preadesione, tenendo presente che le irregolarità che non sono prese in considerazione a tempo debito si moltiplicheranno e sarà molto difficile porvi rimedio in un secondo momento, quando saranno ormai diventate prassi illecite permanenti,
- F. considerando che la lotta alla corruzione e le riforme settoriali (nel sistema giudiziario e nei settori della polizia e della pubblica amministrazione) influiscono non soltanto sul buon governo e sullo Stato di diritto ma anche sul contesto generale in cui operano le imprese,
- G. considerando che l'IPA, in particolare attraverso la revisione dei documenti indicativi di pianificazione pluriennali (DPIP), offre considerevole flessibilità e consente di adeguarsi al mutare delle esigenze e delle capacità gestionali dei paesi beneficiari,
- H. considerando che, a norma dell'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1085/2006 («regolamento IPA»), la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 31 dicembre 2010, una relazione di valutazione intermedia dell'attuazione dell'IPA, corredandola se del caso di una proposta legislativa volta a modificare tale regolamento,
- I. considerando che, a seguito della richiesta del Parlamento, la Commissione si è impegnata a svolgere già nel 2009 un riesame intermedio del pacchetto di strumenti di assistenza esterna, incluso l'IPA,
- J. considerando che è opportuno che il Parlamento europeo comunichi fin d'ora con i parlamenti nazionali dei paesi beneficiari dell'IPA,

Mercoledì 22 aprile 2009

### **Osservazioni generali**

1. valuta con favore il dialogo strutturato instaurato con la Commissione sull'esecuzione dell'IPA e ricorda la propria posizione al riguardo, segnatamente la necessità di concedere a tutti i paesi beneficiari pari accesso alla gamma completa di strumenti politici disponibili nel quadro di tale strumento, di attribuire adeguata priorità alla lotta contro la corruzione e il crimine organizzato, nonché di prestare maggiore attenzione alla costruzione della capacità istituzionale, in particolare a livello parlamentare, allo sviluppo delle organizzazioni della società civile, alle misure volte a promuovere il principio di tolleranza e non discriminazione, allo sviluppo umano e alla cooperazione regionale nelle aree politiche essenziali;
2. esprime soddisfazione per l'elevato tasso di esecuzione degli impegni dell'IPA nel 2007; si rammarica, tuttavia, che i primi programmi a titolo dell'IPA siano stati adottati solo alla fine del 2007 e che l'attuazione effettiva sia iniziata solo nel 2008, in parte a causa della tardiva adozione del nuovo strumento e in parte a causa dei ritardi con cui i paesi beneficiari hanno predisposto le strutture e i sistemi di gestione necessari; sollecita la Commissione ad avanzare nell'attuazione dei progetti e a monitorare l'assegnazione dei fondi e i risultati ottenuti, in modo da garantire che l'IPA abbia un impatto visibile nei paesi interessati;
3. osserva che, a causa della tardiva adozione del regolamento IPA e del regolamento (CE) n. 718/2007 («regolamento di attuazione IPA») e, successivamente, del primo quadro finanziario indicativo pluriennale e dei DPIP, le attività di controllo, valutazione e presentazione di relazioni concernenti i programmi e i progetti IPA per il 2007 sono state limitate e non hanno ancora prodotto risultati; sottolinea che una transizione senza problemi dai precedenti strumenti di preadesione all'IPA richiede la continuità della programmazione, l'attuazione adeguata dei progetti e l'esecuzione dei pagamenti;
4. ritiene che il livello di coerenza tra i programmi nazionali IPA per il 2007 e la politica di preadesione dell'Unione europea sia stato soddisfacente, poiché la maggior parte degli obiettivi enunciati nei programmi erano in linea con le priorità indicate nelle rispettive relazioni della Commissione sui progressi compiuti;
5. osserva che l'aspetto fondamentale per i paesi candidati consiste nell'attuazione delle norme europee - norme di carattere statistico, ambientale e fiscale - il che è coerente con la politica di allargamento dell'Unione europea; sottolinea, peraltro, che non deve essere trascurata l'importanza dei criteri politici, in particolare la governance democratica, il rispetto dei diritti umani, la libertà di religione, i diritti delle donne, i diritti delle minoranze e lo Stato di diritto, poiché il mancato rispetto di tali criteri potrebbe complicare e ritardare i negoziati; ritiene che ci dovrebbe essere un migliore equilibrio tra i progetti destinati a soddisfare i criteri politici e quelli destinati all'attuazione dell'acquis comunitario;
6. ricorda alla Commissione che la legittimazione dell'Unione e la sua capacità di promuovere riforme potranno essere grandemente rafforzate se l'assistenza dell'IPA sarà mirata a settori che portano benefici diretti ai cittadini dei paesi candidati e potenziali candidati, in particolare alla luce delle necessità e delle sfide generate dalla crisi finanziaria globale;
7. ritiene pertanto che l'IPA debba sostenere i paesi beneficiari nei loro sforzi per soddisfare i requisiti indicati nella tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti, cosicché i cittadini dei Balcani occidentali possano finalmente godere della libertà di circolazione e partecipare appieno ai programmi e ai regimi dell'Unione europea; valuta positivamente l'intenzione della Commissione di aumentare ulteriormente l'assegnazione di fondi IPA ai programmi Tempus, Erasmus Mundus e Gioventù in azione;
8. prende atto del fatto che la Commissione era in condizione di concedere l'accreditamento per la gestione decentrata alla Croazia per le componenti da I a IV e alla Turchia per le componenti I e II verso la fine del 2008; esorta la Commissione a continuare a collaborare intensamente con i paesi candidati e potenziali candidati in modo che in un prossimo futuro essi siano in grado di gestire i fondi in maniera decentrata e avere pertanto pieno accesso a tutte le componenti dell'IPA; rileva tuttavia che il conferimento dei poteri di gestione è condizionato e subordinato al loro esercizio efficace;
9. sottolinea che l'utilizzo dell'IPA è una responsabilità condivisa tra la Commissione e i governi nazionali dei paesi candidati e potenziali candidati; invita la Commissione a migliorare la cooperazione e la comunicazione tra le sue delegazioni e le rispettive autorità, a istituire un controllo permanente sulle procedure di attuazione dei progetti e ad operare affinché si giunga a misure comuni per il miglioramento della capacità amministrativa dei paesi beneficiari;

Mercoledì 22 aprile 2009

10. sottolinea la necessità di una gestione e un controllo trasparenti ed efficaci dell'IPA, tenendo conto delle specificità dei sistemi di audit interno e di controllo di ciascun paese, nonché delle migliori prassi nelle procedure di preadesione seguite a suo tempo dagli ex paesi candidati;

11. si attende che la Commissione riferisca ogni anno al Parlamento e alla sua commissione competente per il controllo dei bilanci in merito ai pagamenti e all'esecuzione dei fondi IPA, nonché in merito ai fondi ISPA, IPARD e SAPARD rimanenti, fornendo dettagli per ciascun paese beneficiario ed esempi di migliori prassi, e segnalando tutti i problemi o le irregolarità riscontrate;

12. nota che nei progetti IPA per il 2007 non si dà sufficiente spazio e visibilità alle questioni orizzontali, quali la valutazione d'impatto ambientale, il buon governo, il coinvolgimento della società civile, le pari opportunità e la non discriminazione; invita la Commissione a elaborare, in particolare, programmi regionali o orizzontali con più beneficiari, segnatamente nei campi della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, del dialogo interculturale e della parità di genere;

13. osserva che finanziamenti limitati sono assegnati a grandi aree geografiche o a vasti settori d'intervento e che tali risorse sono frammentate in tanti piccoli progetti, piuttosto che essere concentrate su un numero minore di progetti maggiormente visibili; sottolinea che i programmi nazionali annuali dovrebbero trovare il giusto equilibrio tra la necessità di dare una risposta adeguata alle priorità essenziali individuate nelle relazioni sui progressi compiuti e quella di evitare un'eccessiva frammentazione dei fondi;

#### ***Osservazioni specifiche per settore d'intervento e per paese***

14. mette in rilievo, come questione della massima importanza e urgenza, la necessità di usare l'IPA per rafforzare in tutti i paesi beneficiari la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, con particolare attenzione al riciclaggio di denaro, all'immigrazione illegale e alla tratta di esseri umani; osserva che, nonostante tutte le relazioni del 2008 sui progressi compiuti abbiano indicato nella corruzione un grave problema e un ambito prioritario d'intervento, non tutti i programmi IPA del 2007 prendono tale problema nella debita considerazione; suggerisce che parte dei fondi venga destinata specificamente a tale scopo, come nel caso della Croazia <sup>(1)</sup> e del Montenegro <sup>(2)</sup>, e invita la Commissione a elaborare una strategia più coerente in materia, partendo dalle esperienze acquisite con i precedenti allargamenti;

15. osserva che le organizzazioni della società civile (OSC) nei paesi beneficiari dovrebbero essere coinvolte più attivamente nello sviluppo e nell'avvio dei progetti; sottolinea che i futuri programmi IPA dovrebbero affrontare il problema della dipendenza sistematica delle OSC dai donatori, al fine di evitare l'esistenza di OSC «su richiesta», e dovrebbero anche promuovere lo sviluppo di alcune delle OSC lungo le linee di conflitto etnico-politico, in particolare in Bosnia Erzegovina, nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e in Kosovo <sup>(3)</sup>; si attende che il nuovo strumento per la società civile si faccia carico di molti dei problemi connessi con la diversità, complessità e frammentazione dei programmi dell'Unione europea;

16. insiste sulla necessità di un sostegno costante alle OSC nei paesi candidati e potenziali candidati, al fine di creare un ambiente competitivo tra loro e di garantire la sostenibilità della loro opera per un'attuazione dell'IPA orientata ai risultati e la continuità del loro attivo coinvolgimento nella gestione di progetti;

17. nota che i progetti e le attività finanziati a titolo dell'IPA non hanno grandi riscontri in termini di visibilità dell'Unione europea «sul campo» e non hanno prodotto una legittimazione «dal basso verso l'alto» di un ulteriore ravvicinamento all'Unione;

<sup>(1)</sup> Progetto 2007/019-247: Migliorare la cooperazione tra agenzie contro la corruzione, un progetto da 2 500 000 EUR per rafforzare l'organo di coordinamento del Ministero della Giustizia responsabile della strategia anticorruzione e sensibilizzare l'opinione pubblica ai problemi della corruzione.

<sup>(2)</sup> Progetto 2007/19300: Lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione; il progetto intende combattere la criminalità organizzata e la corruzione migliorando il rendimento e la cooperazione dei diversi organismi che sovrintendono all'applicazione della legge. Il progetto è collegato alla più ampia strategia anticorruzione e al piano d'azione del governo. A questo progetto sono stati destinati 3 000 000 EUR.

<sup>(3)</sup> In conformità alla risoluzione 1244(1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

**Mercoledì 22 aprile 2009**

18. ritiene che non sia stata dedicata sufficiente attenzione all'istruzione e all'occupazione giovanile quali presupposti per lo sviluppo e la stabilità a lungo termine; evidenzia la necessità di combattere la disoccupazione, in particolare la disoccupazione giovanile e quella di lunga durata, quale problema trasversale di grande importanza; suggerisce a tale proposito che la Commissione valuti la possibilità di sfruttare maggiormente la flessibilità concessa dall'IPA consentendo, ove opportuno, il finanziamento di misure relative alle componenti III-V attraverso le prime due componenti;

19. osserva che il sostegno finanziario regionale nell'ambito dell'IPA è relativamente limitato (circa il 10 % del totale dell'IPA), soprattutto considerando che esso copre undici settori d'intervento in sei paesi, che vanno dall'istruzione e la gioventù alla sicurezza nucleare;

20. esprime preoccupazione per il fatto che nel 2007 il totale gli stanziamenti IPA per la componente II fossero pari a soli 38 800 000 EUR su un totale IPA di 497 200 000 EUR (ossia meno dell'8 %); rileva che ciò è in contraddizione con l'affermazione della Commissione che la cooperazione transfrontaliera favorisce la riconciliazione e le relazioni di buon vicinato ed è particolarmente importante in una regione segnata da recenti conflitti; si rammarica che nella pratica sia stato difficile instaurare una cooperazione efficace, e ciò per vari motivi, tra cui la mancata corrispondenza di strutture e procedure fra alcuni partner, nonché difficoltà politiche; esorta i paesi beneficiari e la Commissione, nel quadro di tale componente, a portare avanti la cooperazione esistente e a svilupparne di nuova, in linea con l'obiettivo di incentivare relazioni di buon vicinato e di promuovere l'integrazione economica, in particolare in materia di ambiente, di patrimonio naturale e culturale e di lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata;

21. è altresì preoccupato per il fatto che nessuno dei programmi IPA per il 2007 presentati dai paesi beneficiari riguardava direttamente i diritti delle donne o la parità di genere, sebbene le questioni di genere siano state indicate come problemi di grande importanza sia nelle relazioni sui progressi compiuti che nei DPIP; ribadisce ancora una volta l'invito alla Commissione a mettere a disposizione fondi preadesione per rafforzare i diritti delle donne nei Balcani, in particolare attraverso ONG di donne e organizzazioni femminili; invita la Commissione a destinare i fondi IPA di conseguenza, in modo da promuovere il bilancio di genere («gender budgeting») nella politica di preadesione e incoraggiare i paesi beneficiari a presentare proposte di progetti al riguardo;

22. sottolinea la necessità di coinvolgere sempre più organizzazioni non governative nella concezione e nella realizzazione di progetti finanziati a titolo dell'IPA onde garantire che l'assistenza offerta da questo strumento rifletta le reali esigenze e aspettative, onde contribuire a una maggiore visibilità dei progetti IPA e promuovere lo sviluppo di una società civile vivace e proattiva nei paesi beneficiari;

23. invita la Corte dei conti europea a presentare entro la fine del 2010 una relazione speciale di valutazione intermedia sull'attuazione dell'IPA;

\*

\* \* \*

24. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti, nonché ai governi, ai parlamenti e alle istituzioni nazionali di controllo contabile dei paesi beneficiari dell'IPA.