

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

---

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	<b>Corte dei conti</b>	
2001/C 329/01	Relazione speciale n. 11/2001 sul programma Tacis di cooperazione transfrontaliera, corredata delle risposte della Commissione .....	1

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 11/2001

## sul programma Tacis di cooperazione transfrontaliera, corredata delle risposte della Commissione

*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma del trattato CE)*

(2001/C 329/01)

## INDICE

	Paragrafo	Pagina
SINTESI .....		3
INTRODUZIONE .....	1-6	4
Panoramica del programma Tacis di cooperazione transfrontaliera .....	1-5	4
Il controllo della Corte .....	6	5
IL QUADRO GIURIDICO E IL COORDINAMENTO CON ALTRI STRUMENTI .....	7-16	5
Il quadro giuridico .....	7-9	5
Mancanza di finanziamenti nell'ambito del programma Phare .....	10-14	6
Coordinamento con Interreg .....	15-16	7
FISSAZIONE DEL BILANCIO E PIANIFICAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF .....	17-25	7
Ammontare complessivo del bilancio .....	17-21	7
Ritardi nell'assegnazione di fondi a progetti di piccole dimensioni .....	22	8
Capacità delle autorità regionali e locali di gestire i progetti .....	23-25	8
ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF .....	26-35	8
Esecuzione finanziaria .....	26-29	8
Appalti per l'esecuzione dei lavori .....	30-32	9
Procedure di gara per l'aggiudicazione di appalti di opere .....	30	9
Esenzioni dall'imposta sul valore aggiunto e dai dazi doganali .....	31	9
Ruolo delle autorità nei paesi beneficiari .....	32	9
Contratti di fornitura .....	33	9
Strumento per i piccoli progetti .....	34-35	10
IMPATTO DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF .....	36-53	10
Valichi di frontiera .....	36-42	10
Gestione delle frontiere .....	43	11

---

	<i>Paragrafo</i>	<i>Pagina</i>
Ambiente .....	44-49	11
Sviluppo economico .....	50-51	12
Piccoli progetti .....	52-53	12
CONCLUSIONI .....	54-57	12
Impatto del programma sul tenore di vita nelle regioni di frontiera .....	54	12
Impatto transfrontaliero .....	55	12
Partecipazione delle autorità locali e regionali al programma Tacis di CTF .....	56	13
Conclusione generale .....	57	13
RACCOMANDAZIONI .....	58-62	13
ALLEGATO 1 — Regioni beneficiarie del programma Tacis di CTF .....		15
ALLEGATO 2 — Schema dell'attuazione del programma Tacis di CTF .....		16
ALLEGATO 3 — Strutture di attuazione dei programmi Tacis di CTF, Interreg e Phare di CTF .....		17
<b>Risposte della Commissione</b> .....		18

## SINTESI

### ***Panoramica del programma***

I. Il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera (CTF) è stato istituito nel 1996 per contribuire a ridurre il divario nel tenore di vita tra le regioni del confine occidentale di Bielorussia, Moldavia, Russia e Ucraina e quelle dei paesi limitrofi. Esso promuove la cooperazione tra le autorità regionali di entrambi i lati del confine e sostiene progetti aventi un impatto transfrontaliero. Nonostante l'esiguo bilancio annuale di cui dispone (20-30 milioni di euro), il programma è importante dal punto di vista politico sia perché la regione costituirà il nuovo confine orientale dell'Unione in seguito alla prossima adesione, sia per la politica della «dimensione settentrionale» perseguita dall'Unione (cfr. i paragrafi 1-5).

### ***Il quadro giuridico e il coordinamento con altri strumenti***

II. Il quadro giuridico del programma non è strutturato in modo da prevedere il coordinamento con i programmi Phare e Interreg. Benché gli obiettivi dei programmi siano simili, i meccanismi di cooperazione sviluppati con successo dalla Commissione per il programma Phare di cooperazione transfrontaliera non sono stati utilizzati per il programma Tacis di CTF. Ad eccezione della Polonia, il programma Phare ha messo a disposizione finanziamenti limitati per progetti congiunti con i paesi Tacis, in quanto non esisteva un meccanismo di finanziamento specifico e appropriato per le regioni dei paesi Phare confinanti con i nuovi Stati indipendenti. Pertanto, il potenziale per progetti congiunti nelle regioni sui due lati di confine è risultato notevolmente ridotto (cfr. i paragrafi 7-16).

### ***Fissazione del bilancio e pianificazione del programma Tacis di CTF***

III. Nonostante l'importanza politica del programma e il consistente numero di proposte di progetto inizialmente ricevute, nel 1999 e nel 2000 il bilancio è stato ridotto. Ci sono stati gravi ritardi nella pianificazione dei fondi destinati allo Strumento per i piccoli progetti (SPF) e nell'assistenza alle autorità regionali volta ad accrescerne le capacità di gestione. Al di fuori del settore «valichi di frontiera», le infrastrutture sono state raramente finanziate, anche se il numero di richieste per finanziamenti di questo tipo è alquanto elevato (cfr. i paragrafi 17-25).

### ***Esecuzione***

IV. L'esecuzione ha subito forti ritardi. Nel caso degli appalti per la realizzazione di opere sono state incontrate difficoltà nell'ottenimento di offerte entro i limiti di bilancio indicati nei bandi di gara. A causa delle lungaggini nelle procedure di approvvigionamento della Commissione e dei ritardi registrati per le operazioni di sdoganamento nei paesi beneficiari, l'attrezzatura è stata talvolta fornita soltanto al termine della durata prevista dei progetti. Per quanto riguarda i progetti, uno dei problemi principali è stato quello di ottenere l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto. Le procedure di esecuzione per lo Strumento per i piccoli progetti sono risultate eccessivamente centralizzate. Il controllo di un campione rappresentativo di pagamenti relativi al programma Tacis CTF non ha rivelato errori significativi sotto il profilo della legittimità e della regolarità (cfr. i paragrafi 26-35).

### ***Impatto***

V. Il programma relativo ai valichi di frontiera ha subito notevoli ritardi e pertanto, alla fine del 2000, non era stato ancora registrato alcun impatto. La maggior parte dei progetti ambientali ha risentito della mancanza di investimenti successivi di sostegno provenienti dal programma Tacis o da altre fonti. Nonostante gli obiettivi di sviluppo economico del programma, in questo campo sono stati finanziati pochissimi grandi progetti. Nel complesso, sono stati i progetti finanziati nell'ambito dell'SPF a ottenere i risultati migliori in termini di efficacia dei costi (cfr. i paragrafi 36-53).

### ***Conclusioni e raccomandazioni***

VI. Pur avendo il potenziale per soddisfare esigenze importanti, fino ad ora il programma ha avuto un effetto limitato tanto sul miglioramento del tenore di vita nelle regioni beneficiarie quanto sulla cooperazione transfrontaliera ed è necessario intensificare gli sforzi per sostenere la partecipazione delle autorità locali e regionali

(cfr. i paragrafi 54-57). Si raccomanda pertanto quanto segue (cfr. i paragrafi 58-62):

- i meccanismi di coordinamento tra il programma Tacis di CTF, il programma Interreg e il programma Phare devono essere notevolmente rafforzati,
- occorre prevedere un aumento del bilancio del programma Tacis di CTF e la messa a disposizione di finanziamenti corrispondenti per le regioni di confine nei paesi Phare,
- si deve dare una maggiore importanza al sostegno all'infrastruttura e agli investimenti,
- il programma deve assegnare una priorità superiore a progetti che contribuiscono direttamente ad elevare il tenore di vita della popolazione nelle regioni ammissibili,
- allo Strumento per i piccoli progetti deve essere assegnata una percentuale più elevata di fondi e la sua gestione dovrebbe essere decentrata.

## INTRODUZIONE

### **Panoramica del programma Tacis di cooperazione transfrontaliera**

1. Il programma Tacis di CTF è stato varato nel 1996 su iniziativa del Parlamento europeo e interessa regioni di Russia, Bielorussia, Ucraina e Moldavia <sup>(1)</sup> che confinano con l'Unione europea (Finlandia) e i paesi «Phare» <sup>(2)</sup>. Il programma rispecchia inoltre la volontà espressa dal Consiglio europeo di Essen nel 1994 di intensificare la collaborazione transfrontaliera nell'Europa centrale ed orientale per promuovere la cooperazione regionale e i rapporti di buon vicinato.

2. Nel periodo 1996-2000, sono stati impegnati a titolo del programma 132,5 milioni di euro, ovverosia circa il 5 % dell'intero bilancio Tacis <sup>(3)</sup>. Secondo il principale documento politico della Commissione sull'argomento <sup>(4)</sup>, gli obiettivi del programma sono:

- a) promuovere lo sviluppo economico e sociale nelle regioni di confine appoggiando progetti sostenibili per ridurre il rischio di un indebolimento della stabilità nella regione a causa della profonda diversità di tenore di vita delle popolazioni che risiedono sui due lati del confine. In particolare, il programma dovrebbe aiutare le regioni di confine a sormontare i problemi specifici di sviluppo dovuti alla loro posizione periferica rispetto all'economia nazionale;

- b) finanziare progetti che hanno un impatto transfrontaliero e sono appoggiati dalle comunità che vivono da entrambe le parti della frontiera, in quanto tale cooperazione è ritenuta indispensabile per assicurare uno sviluppo sostenibile;
- c) finanziare in via prioritaria i progetti con un impegno dimostrabile a livello locale o regionale.

Tali obiettivi sono simili a quelli del programma Phare di CTF <sup>(5)</sup>.

3. Il programma Tacis CTF è stato istituito inizialmente anche come strumento di finanziamento complementare per le regioni russe di confine, al fine di promuovere progetti congiunti con quelli finanziati dal programma Interreg in Finlandia <sup>(6)</sup>. In termini più generali, il programma Tacis di CTF costituisce il principale strumento finanziario a disposizione della Commissione per finanziare progetti nell'ambito della cosiddetta politica della «dimensione settentrionale» dell'Unione europea. Questa iniziativa, che è stata varata dopo l'adesione di Finlandia e Svezia all'Unione europea, si prefigge di sviluppare l'Europa settentrionale mediante un approccio più coerente nella risoluzione di problemi e nel soddisfacimento di bisogni specifici della regione <sup>(7)</sup>. Il programma deve inoltre contribuire a ridurre il potenziale isolamento dell'enclave russa di Kaliningrad.

<sup>(1)</sup> Una cartina geografica delle regioni ammissibili è acclusa nell'allegato I.

<sup>(2)</sup> Ai fini della presente relazione, i «paesi Phare» sono paesi che beneficiano del programma Phare dell'Unione europea che confinano con i quattro paesi interessati dal programma Tacis di cooperazione transfrontaliera: Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Repubblica slovacca.

<sup>(3)</sup> Il programma Tacis di CTF è finanziato da una linea di bilancio separata nel quadro del programma Tacis principale.

<sup>(4)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, ed al Comitato delle regioni sulla cooperazione transfrontaliera nell'ambito del programma Tacis, Bruxelles, 27.5.1997 COM(97) 239 def.

<sup>(5)</sup> Regolamento (CE) n. 1628/94, articoli 3 e 5, paragrafo 2, e regolamento (CE) n. 2670/98, articoli 3 e 5, paragrafo 3.

<sup>(6)</sup> Il programma Interreg è stato introdotto nel 1990 dalla Commissione per assistere le regioni di confine negli Stati membri nel far fronte ai propri problemi specifici di sviluppo. La Finlandia è diventata ammissibile a Interreg II una volta entrata a far parte dell'Unione e, nell'ambito di Interreg IIA (1995-99), ha ricevuto in totale 34 milioni di euro per le tre regioni confinanti con la Russia (Finlandia sudorientale: 9,6 milioni di euro; regione della Karelia: 13,9 milioni di euro; regione di Barents: 10,5 milioni di euro).

<sup>(7)</sup> I paesi della regione interessati dalla Dimensione settentrionale sono Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Federazione russa e Svezia.

4. Nel contempo, il programma Tacis di CTF è considerato un mezzo per contribuire al processo di preadesione nei paesi Phare, segnatamente mediante l'apporto di finanziamenti complementari per rispondere alle crescenti preoccupazioni sull'adeguatezza dei confini Phare-NSI, che nei prossimi anni faranno parte del confine orientale dell'Unione europea, nonché per sviluppare le relazioni transfrontaliere.

5. Essenzialmente, il programma è attuato mediante tre tipi di interventi:

- a) progetti per migliorare i valichi di frontiera e le relative infrastrutture, individuati congiuntamente dalla Commissione e dalle autorità nazionali dei paesi beneficiari;
- b) i cosiddetti «grandi progetti», d'importo generalmente compreso tra 1 e 3 milioni di euro. In Ucraina, Bielorussia e Mol-

davia, le autorità nazionali hanno spesso svolto un ruolo guida nello sviluppo di questi progetti;

- c) piccoli progetti, d'importo non superiore a 200 000 euro di sovvenzioni Tacis, individuati e preparati dalle autorità locali e regionali. Il beneficiario è tenuto a cofinanziare almeno il 20 % della spesa.

Una panoramica delle procedure di attuazione del programma Tacis è fornita nell'*allegato 2*, mentre nell'*allegato 3* è presentato un profilo delle varie parti coinvolte nei programmi Tacis di CTF, Interreg e Phare CTF. In linea di massima, i settori prioritari sono stati i passaggi di frontiera, l'ambiente e lo sviluppo economico. Gli stanziamenti dei bilanci Tacis di CTF per il periodo 1996-2000 destinati ai tre tipi d'intervento e ai vari settori sono illustrati nella *tabella 1*.

Tabella 1

**Assegnazione dei fondi Tacis di CTF — 1996-2000**

(in milioni di euro)

	Valichi di frontiera	Grandi Progetti	Piccoli Progetti	Totale	%
Valichi di frontiera	62,9	—	0,1	63,0	48
Ambiente	—	42,2	2,3	44,5	34
Sviluppo economico	—	4,8	4,4	9,2	7
Pubblica amministrazione e affari sociali	—	0,8	3,6	4,4	3
Altro	—	0,2	1,5	1,7	1
Non assegnato	—		9,7	9,7	7
Totale	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Fonte: Corte dei conti europea.

**Il controllo della Corte**

6. Nel secondo semestre del 2000 è stato realizzato un controllo del programma Tacis di cooperazione transfrontaliera. Il controllo si prefiggeva di esaminare la qualità della gestione del programma e il suo impatto dopo circa 5 anni dal suo avviamento, attraverso un esame dei fascicoli, colloqui presso la sede centrale della Commissione europea, riunioni con le autorità destinatarie nonché il controllo dei progetti nei paesi beneficiari. I controlli in loco hanno riguardato 13 dei 15 progetti dal valore superiore a 1 milione di euro nonché un campione di 10 progetti attuati o in via di attuazione sui 46 finanziati nell'ambito dello Strumento per i piccoli progetti. Si sono svolte riunioni anche in quattro paesi confinanti (Estonia, Finlandia, Ungheria e Polonia) per contribuire a valutare il livello di cooperazione transfrontaliera ottenuta dal programma.

**IL QUADRO GIURIDICO E IL COORDINAMENTO CON ALTRI STRUMENTI**

**Il quadro giuridico**

7. Il programma Tacis di CTF è stato istituito sulla base del regolamento (Euratom, CE) n. 1279/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo alla prestazione di assistenza per la riforma e il rilancio dell'economia nei nuovi Stati indipendenti e in Mongolia <sup>(1)</sup> nel periodo 1996-1999. Detto regolamento riguardava tuttavia l'intero programma Tacis e la sezione dedicata alla

<sup>(1)</sup> GU L 165 del 4.7.1996, pag. 1.

cooperazione transfrontaliera era alquanto limitata<sup>(1)</sup>, a differenza del programma Phare di CTF dove nel 1994, primo anno del programma<sup>(2)</sup>, la Commissione aveva definito un quadro di programmazione ed esecuzione dettagliato in un regolamento a parte. Il nuovo regolamento (2000-2006) non ha apportato praticamente alcun cambiamento al programma Tacis di CTF per quanto concerne l'aiuto ai nuovi Stati indipendenti, ad eccezione dell'introduzione di un programma indicativo pluriennale (articolo 3) e di un riferimento alla necessità di un coordinamento con il programma Phare e i Fondi strutturali (articolo 14)<sup>(3)</sup>.

8. Una differenza di grande rilievo tra il programma Phare di CTF e il programma Tacis di CTF risiede nel fatto che per quest'ultimo la Commissione non ha stabilito meccanismi di coordinamento atti a promuovere il dialogo e la cooperazione tra gli NSI e i paesi limitrofi, simili a quelli già istituiti per il programma Phare di CTF. Nell'ambito del regolamento relativo al programma Phare di CTF i «comitati misti di programmazione e monitoraggio», composti di rappresentanti nazionali e regionali del paese Phare e dello Stato membro confinante, sono riusciti a riunire i paesi limitrofi per individuare, valutare e raccomandare nuovi progetti. La Commissione stessa partecipava ai comitati misti in qualità di osservatore, ma era responsabile in ultima istanza della scelta dei progetti da finanziare tra quelli raccomandati dai comitati misti. Analogamente, la creazione di siffatti comitati nell'ambito del programma Tacis di CTF avrebbe potuto promuovere una maggiore cooperazione transfrontaliera, sia per quanto riguarda i progetti specifici, sia per quanto attiene a un più ampio sviluppo delle relazioni bilaterali tra i paesi interessati, anche a livello regionale.

9. Sempre in contrasto con il programma Phare di CTF, la Commissione non ha peraltro chiesto alle autorità dei paesi sui due lati del confine di redigere un'analisi e una strategia in materia di sviluppo per le regioni di confine beneficiarie. Analogamente, non è stato concluso alcun protocollo d'intesa annuale comprendente i progetti da finanziare e firmato dai paesi sui due lati del confine. Di conseguenza, non è stata adottata alcuna procedura volta a garantire che le informazioni sui progetti Tacis di CTF da finanziare fossero comunicate ai paesi limitrofi, nonostante questo fosse un requisito fondamentale della cooperazione transfrontaliera.

### **Mancanza di finanziamenti nell'ambito del programma Phare**

10. Una difficoltà fondamentale incontrata dal programma Tacis di CTF è stata la carenza di finanziamenti messi a disposizione delle regioni frontaliere dai paesi Phare confinanti, tranne per

quanto concerne i valichi di frontiera (in particolare in Polonia), per poter sviluppare progetti comuni o almeno correlati. Dato che le autorità regionali nelle regioni Phare di confine interessate dispongono generalmente di bilanci propri alquanto limitati, sarebbe stato auspicabile che fosse Phare a fornire i finanziamenti necessari. Ad ogni modo, il programma Phare di cooperazione transfrontaliera era inizialmente riservato alle zone di confine dei paesi Phare con l'Unione europea. Anche se le regioni di confine ammissibili sono state estese nel 1999, in modo da coprire i confini tra i vari paesi Phare, il programma non interessava ancora i confini Phare-NSI, nonostante la crescente disparità del tenore di vita tra regioni di confine occidentali e orientali di alcuni paesi Phare (per esempio Ungheria, Polonia e Repubblica slovacca).

11. In linea di massima, il programma (Phare) Credo, istituito nel 1996 per finanziare principalmente progetti transfrontalieri sui confini Phare-Phare, ma a cui erano ammissibili anche le regioni delle frontiere Phare-NSI, avrebbe potuto essere utilizzato in abbinamento al programma Tacis di CTF. Nonostante fosse stata originariamente prevista, per il periodo 1996-1999, una disponibilità a titolo del programma, di 102 milioni di euro, in realtà sono stati stipulati contratti per soli 11,7 milioni di euro, mentre per i confini Phare-NSI sono stati assegnati solo 1,4 milioni di euro per 23 progetti (dimensione media di circa 60 000 euro), nessuno dei quali era direttamente collegato ai progetti Tacis di CTF.

12. Nel 1998 il Parlamento europeo ha istituito una nuova linea di bilancio denominata «Azione speciale a favore della regione baltica» per finanziare progetti nella Russia nordoccidentale, negli Stati baltici e in Polonia. Dal 1999, il bilancio è stato di circa 10 milioni di euro l'anno, finanziati da Tacis e Phare<sup>(4)</sup>. Nonostante il programma fosse stato concepito per accrescere la flessibilità e promuovere un approccio comune tra Interreg, Phare e Tacis, per quanto riguarda la Russia esso costituisce, in larga misura, una replica del programma Tacis di CTF.

13. Su un piano più sostanziale, la separazione delle sovvenzioni tra i paesi Tacis e Phare nell'ambito di due regolamenti diversi rappresenta un considerevole ostacolo, oltretutto inutile, a un'efficace cooperazione transfrontaliera. Mentre per quanto riguarda i programmi Tacis e Phare principali è infatti chiara l'esigenza di due regolamenti diversi per distinguere tra i paesi dell'ex Unione Sovietica (regolamento Tacis) e gli ex paesi comunisti dell'Europa centrale ed orientale (regolamento Phare), l'obiettivo della cooperazione transfrontaliera è proprio quello di ridurre l'impatto negativo di tali divisioni. Sarebbe stato pertanto preferibile emanare un nuovo regolamento, con una sua linea di bilancio, per le regioni di confine limitrofe dei paesi Tacis e Phare.

14. Inoltre, il coordinamento, per lo più ad hoc e insufficiente, tra i servizi Phare e Tacis all'interno della Commissione ha contribuito anch'esso ad ostacolare una cooperazione più stretta.

<sup>(1)</sup> Il riferimento al programma Tacis di CTF è limitato sostanzialmente all'articolo 3, paragrafo 10, e all'allegato IV, paragrafo 1.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 1628/94 della Commissione, del 4 luglio 1994, relativo all'attuazione di un programma di cooperazione transfrontaliera tra i paesi dell'Europa centrale e orientale e gli Stati membri della Comunità nel quadro del programma Phare (GU L 171 del 6.7.1994, pag. 14).

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000 del Consiglio, del 29 dicembre 1999, relativo alla prestazione di assistenza agli Stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale (GU L 12 del 18.1.2000, pag. 1).

<sup>(4)</sup> Nel 1998 non è stato assegnato alcuno stanziamento alla linea di bilancio.

**Coordinamento con Interreg**

15. Anche se l'Unione europea ha messo a disposizione dei fondi a favore del lato finlandese del confine con la Russia attraverso il programma Interreg, la messa a punto di progetti correlati Tacis CTF-Interreg è stata difficile per svariate ragioni:

- a) la maggior parte del programma finlandese Interreg è attuata attraverso progetti relativamente piccoli (in genere, con un contributo UE tra 200 000 e 250 000 euro). Ciò fa sì che lo Strumento per i piccoli progetti del programma Tacis di CTF, con il suo limite di 250 000 euro, sia la fonte naturale di cofinanziamenti Tacis per progetti comuni. Ciononostante, soltanto il 15 % circa dei fondi Tacis CTF sono stati destinati a questo strumento;
- b) i calendari degli inviti a presentare proposte per i progetti Interreg e Tacis di CTF non sono armonizzati, e ciò rende difficile la pianificazione di progetti comuni;
- c) i fondi Interreg sono programmati su base pluriennale mentre quelli Tacis di CTF sono assegnati annualmente;
- d) i fondi Interreg e Tacis di CTF possono essere utilizzati soltanto sul territorio del paese beneficiario e non sull'altro lato del confine, con una notevole limitazione della portata dei progetti comuni;
- e) mentre la selezione dei progetti Interreg viene effettuata a livello regionale, dalle regioni beneficiarie finlandesi e, in genere, in consultazione con le vicine autorità russe, ciò non avviene per i progetti Tacis di CTF, dove le decisioni di finanziamento sono prese presso i servizi centrali della Commissione europea <sup>(1)</sup>.

16. Fino al 2000 non esisteva alcun contatto sistematico tra i servizi della Commissione responsabili del programma Tacis di CTF e quelli della direzione generale della Politica regionale DG REGIONIO che si occupavano di Interreg, volto a migliorare il coordinamento dei due strumenti. Verso la fine del 2000, i due servizi hanno intrapreso sforzi più concertati per individuare modi per migliorare l'interoperatività dei due strumenti.

<sup>(1)</sup> Ciò crea una situazione in cui le autorità regionali russe possono influire maggiormente sulla selezione dei progetti Interreg rispetto alla scelta dei progetti Tacis di CTF.

**FISSAZIONE DEL BILANCIO E PIANIFICAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF****Ammontare complessivo del bilancio**

17. Nel 1996, il bilancio annuale per il programma Tacis di CTF era stato fissato a 30 milioni di euro. Non è stato possibile stabilire su quale base sia stato deciso questo importo. Tale importo è stato mantenuto per i primi tre anni del programma, poi è stato ridotto a 20 milioni di euro nel 1999 e a 22,5 milioni di euro nel 2000, in linea con la generale riduzione del bilancio Tacis, nonostante la crescente rilevanza dei problemi derivanti dall'imminente creazione di un nuovo confine orientale dell'Unione europea, dello sviluppo della politica della Dimensione settentrionale e della particolare posizione di Kaliningrad.

18. La dotazione di bilancio, inoltre, non teneva conto del considerevole numero di domande di progetto ricevute durante i primi due anni del programma. Quantunque la Commissione non disponga di statistiche precise sul numero di domande per i grandi progetti, da dati generali emerge che il numero di domande relative a progetti è diminuito considerevolmente dal 1998 in poi.

19. I paesi beneficiari hanno attribuito questa diminuzione al fatto che le autorità locali si erano rese conto della limitatezza dei fondi disponibili per la realizzazione di grandi progetti al di fuori dal settore dei valichi di frontiera (campo di competenza delle autorità nazionali); esse ritenevano pertanto che le scarse probabilità di ricevere fondi per grandi progetti non giustificassero i costi per la preparazione del progetto stesso. In effetti, dato il bilancio limitato del programma Tacis di CTF, ogni anno possono essere finanziati in media, in ogni paese, soltanto uno, o al massimo due grandi progetti; proprio a causa della limitata disponibilità di fondi, tra il 1999 e il 2000 in Russia non è stato bandito alcun invito a presentare proposte per grandi progetti <sup>(2)</sup>.

20. Per quanto riguarda lo Strumento per i piccoli progetti (SPF), dove sul numero di domande di progetti esistono dati statistici completi, è chiaro che la richiesta di finanziamenti è risultata ben più alta dei fondi destinati al programma per il periodo 1996-1998 (cfr. la *tabella 2*). Il valore totale dei progetti il cui finanziamento è stato «raccomandato» dal comitato della Commissione incaricato della selezione dei progetti ha superato del 68 % i fondi effettivamente disponibili.

<sup>(2)</sup> La dotazione di bilancio 2000 stabilita dalla Commissione per la Russia è stata assegnata alla riabilitazione dell'impianto di trattamento delle acque reflue di Sortlava (4,5 milioni di euro). I fondi destinati a questo progetto, che in origine doveva essere finanziato dal bilancio 1998, erano stati disimpegnati per la mancata attuazione (cfr. il paragrafo 44).



Tabella 2

**Numero e valore delle proposte di progetto dello Strumento per i piccoli progetti**

Esercizio di bilancio	Progetti presentati		Progetti raccomandati		Progetti approvati	
	Numero	Valore (Mio EUR)	Numero	Valore <sup>(1)</sup> (Mio EUR)	Numero	Valore (Mio EUR)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Totale	345	55,0	128	19,3	72	11,5

<sup>(1)</sup> Stima basata sulla dimensione media di un progetto di 150 000 euro.  
Fonte: Commissione europea.

21. Nonostante l'esiguità dei finanziamenti disponibili, la probabilità superiore di ottenere un finanziamento nell'ambito dell'SPF, rispetto ai grandi progetti, ha incoraggiato le autorità locali e regionali a presentare proposte di progetto. In termini di partecipazione al programma da parte delle autorità beneficiarie, e in particolare delle autorità locali e regionali, l'SPF ha riscosso un successo ben superiore rispetto alla componente grandi progetti del programma.

#### **Ritardi nell'assegnazione di fondi a progetti di piccole dimensioni**

22. Dato che i fondi per lo Strumento per i piccoli progetti sono assegnati annualmente, sarebbe stato logico creare un ciclo annuale regolare per la preparazione, la presentazione e l'approvazione dei progetti. In questo modo il compito sia della Commissione, sia delle autorità beneficiarie sarebbe risultato agevolato. In realtà l'SPF ha subito considerevoli ritardi in fase di programmazione. Per l'esercizio di bilancio 1996, i progetti sono stati selezionati soltanto nel 1998. Se questo ritardo può essere in parte attribuito all'esigenza di istituire delle procedure di esecuzione, e la situazione è sicuramente migliorata per quanto riguarda l'esercizio di bilancio 1997, nell'esercizio di bilancio 1998, la Commissione è stata responsabile di altri gravi ritardi a causa della riorganizzazione dei suoi servizi. Di conseguenza, i progetti non sono stati selezionati fino all'ottobre 2000, rallentando notevolmente il ritmo che il programma aveva iniziato ad acquisire e nuocendo alla sua reputazione presso i paesi beneficiari. Il ritardo è stato la conseguenza della decisione della direzione della Commissione responsabile dei contratti d'appalto per gli aiuti esterni di bloccare il processo di selezione fino a che non fossero state stabilite linee guida standard per questo tipo di contributi, per tutti i programmi di aiuti esterni.

#### **Capacità delle autorità regionali e locali di gestire i progetti**

23. Nonostante la Commissione stessa abbia sottolineato che «il buon esito di qualsiasi attività di cooperazione transfrontaliera presuppone la capacità, a livello regionale e locale, di elaborare e sviluppare i progetti» <sup>(1)</sup>, non sono stati destinati fondi per fornire

assistenza a tale riguardo fino al secondo anno del programma (1997: Iniziativa per il rafforzamento della capacità regionale: 675 000 euro). Inoltre, l'esecuzione vera e propria è iniziata soltanto nell'aprile 2000, perché la Commissione non era stata in grado di decidere quale fosse la procedura adatta per aggiudicare contratti di questo tipo.

24. Un altro aspetto positivo dell'SPF risiede nel fatto che per molte autorità locali e regionali un livello massimo di aiuto di 200 000 euro è più gestibile di quello per i grandi progetti (1-3 milioni di euro). I cosiddetti grandi progetti sono in alcuni casi difficili da assimilare per le autorità locali e regionali, non soltanto per le loro dimensioni, ma anche per l'elevata percentuale di assistenza tecnica che essi comportano. In media, i progetti di questo tipo prevedono 1,3 milioni di euro in assistenza tecnica (circa l'80 %) e 0,35 milioni di euro in attrezzature (20 % circa). Per le autorità regionali, in molti casi sarebbero stati preferibili dei finanziamenti per l'infrastruttura, sia in termini di capacità di assorbimento, sia di esigenze reali. Tuttavia, nonostante le opportunità offerte dal programma per il finanziamento di infrastrutture su piccola scala <sup>(2)</sup>, la politica della Commissione è stata in genere di limitare il sostegno all'infrastruttura ai passaggi di frontiera (cfr. anche il paragrafo 44).

25. Nella preparazione dei grandi progetti, le autorità regionali russe hanno generalmente beneficiato di una valida cooperazione sia con le autorità regionali della Finlandia, sia con le società di consulenza finlandesi. In Ucraina e Moldavia, i ministeri nazionali hanno spesso svolto un ruolo di rilievo nella stesura delle domande di progetto, in alcuni casi a causa delle scarse capacità delle amministrazioni regionali.

#### **ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF**

##### **Esecuzione finanziaria**

26. L'esecuzione finanziaria del programma al 31 dicembre 2000 è riassunta nella *tabella 3*.

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, ed al Comitato delle regioni sulla cooperazione transfrontaliera nell'ambito del programma Tacis, Bruxelles, 27.05.1997 COM(97) 239 def.

<sup>(2)</sup> Cfr. il decimo considerando del regolamento (CE) n. 1279/96: «considerando che, per soddisfare adeguatamente le esigenze più immediate dei nuovi Stati indipendenti e della Mongolia nell'attuale fase della loro trasformazione economica, occorre consentire l'impiego di una modesta parte della dotazione finanziaria per piccoli progetti infrastrutturali nel contesto di una cooperazione transfrontaliera».

Tabella 3

**Esecuzione finanziaria del programma Tacis di CTF (1996-2000)**

(in milioni di euro)

	Impegni	Appalti	Pagamenti
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Totale	132,5	88,2	37,7

27. L'esecuzione del programma è stata generalmente lenta, segnatamente riguardo alla principale componente del programma, le infrastrutture relative ai passaggi di frontiera. Le cause principali sono esaminate nei paragrafi seguenti. A causa di problemi di esecuzione 6,3 milioni di euro (il 21 % dell'impegno) hanno dovuto essere disimpegnati alla fine del 1999, alla scadenza del periodo previsto per l'assegnazione degli appalti relativi al bilancio 1996.

28. In realtà gli importi disimpegnati avrebbero dovuto essere più elevati, dato che anche altri 2,6 milioni di euro del bilancio 1996 destinati a contratti di servizi e fornitura per le infrastrutture dei valichi di frontiera non erano stati ancora appaltati al 31 dicembre 1999. Tuttavia, poiché la Commissione aveva delegato la gestione di questo importo all'Unità di supervisione del programma per i valichi di frontiera, che è gestita da una società di consulenza, questi fondi sono stati considerati come appaltati.

29. Dalla verifica di un campione rappresentativo di pagamenti Tacis di CTF non è emerso alcun errore significativo in merito alla loro legittimità e regolarità.

**Appalti per l'esecuzione dei lavori****Procedure di gara per l'aggiudicazione di appalti di opere**

30. Il programma relativo ai passaggi di frontiera in Ucraina, Bielorussia e Moldavia ha subito notevoli ritardi a causa delle gravi difficoltà incontrate nell'ottenimento di offerte che rispettassero i limiti di bilancio dell'appalto. Tutte e tre le gare d'appalto bandite nel 1999 per strutture concernenti i valichi di frontiera <sup>(1)</sup> in questi paesi hanno dovuto essere nuovamente indette, perché in tutti e tre i casi è pervenuta una sola offerta, il cui importo, in media, era il doppio di quello previsto nel bilancio. Tale situazione

<sup>(1)</sup> Kamenny Log (Bielorussia), Chop (Ucraina), Leushen (Moldavia).

è principalmente imputabile al fatto che la società di consulenza incaricata della preparazione delle gare d'appalto aveva sottovalutato tutta una serie di probabili costi, in particolare l'importo necessario alle società straniere per far fronte al presunto rischio che comporta il fatto di lavorare in questi paesi <sup>(2)</sup>. Nel contempo, i requisiti richiesti dalla Commissione volti ad assicurare la solidità finanziaria degli appaltatori ha reso difficoltoso per i partecipanti dei nuovi Stati indipendenti presentare offerte valide.

**Esenzioni dall'imposta sul valore aggiunto e dai dazi doganali**

31. Uno dei principali problemi incontrati in relazione agli appalti per l'esecuzione dei lavori è stato quello di ottenere, da parte delle autorità beneficiarie, l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto per gli appaltatori locali. Nonostante tali esenzioni fossero previste dai protocolli d'intesa che disciplinano l'esecuzione di progetti relativi ai passaggi di frontiera, stipulati tra i paesi beneficiari e la Commissione, nella pratica è stato difficile per la Commissione ottenere l'applicazione di questo requisito. A causa dei problemi incontrati, alla fine del 2000 gli appaltatori di opere in Russia e Ucraina hanno presentato richieste di rimborso per quasi 2 milioni di euro.

**Ruolo delle autorità nei paesi beneficiari**

32. Anche per altri aspetti, l'attuazione del programma non è stata sempre agevolata dai beneficiari dei progetti. Si sono registrati ritardi, segnatamente a Svetogorsk (Russia) e Jagodin (Ucraina), per quanto concerne l'ottenimento dell'approvazione del progetto delle strutture di attraversamento delle frontiere. In generale, il processo decisionale <sup>(3)</sup> è stato complicato dal fatto che nei nuovi Stati indipendenti vi erano nove diversi servizi responsabili dei progetti in materia di passaggi di frontiera. Anche se i beneficiari ufficiali dei progetti in questo campo erano le autorità doganali, la necessità di coordinare le autorità doganali locali, regionali e nazionali ha ostacolato una rapida esecuzione. In generale, inoltre, non era stato definito con chiarezza il ruolo delle autorità governative locali nell'ambito dei progetti relativi alle infrastrutture dei passaggi di frontiera all'interno del loro territorio.

**Contratti di fornitura**

33. Il finanziamento di attrezzature rappresenta generalmente il 15-25 % del costo dei progetti Tacis di CTF. In circa metà dei grandi progetti esaminati prossimi al completamento o già realizzati, il progetto aveva subito ritardi nella fornitura delle attrezzature dovuti a lungaggini nelle procedure di approvvigionamento della Commissione, nonché al tempo impiegato dai beneficiari per approvare gli elenchi di attrezzature e alla durata delle operazioni di sdoganamento nei paesi beneficiari. Di conseguenza, talvolta l'attrezzatura è arrivata poco prima del termine previsto del progetto o addirittura più tardi.

<sup>(2)</sup> Il problema era meno grave in Russia in quanto, data la vicinanza con la Finlandia, le difficoltà logistiche per le società finlandesi non risultavano così complesse.

<sup>(3)</sup> A titolo di confronto, in Finlandia i servizi responsabili dei valichi di frontiera erano soltanto due.

### **Strumento per i piccoli progetti**

34. Per quanto riguarda lo Strumento per i piccoli progetti, sarebbe stato logico aspettarsi che potesse essere eseguito usando procedure più snelle e flessibili rispetto ai grandi progetti, ma non è stato così. L'SPF ha patito le conseguenze di una struttura pesante, per la maggior parte molto distante dalle regioni beneficiarie, pur essendo uno strumento specificatamente rivolto alle realtà locali e regionali.

35. Non disponendo di personale interno sufficiente per gestire il programma, la Commissione ha appaltato la maggior parte delle attività di ordinaria amministrazione a una agenzia di gestione con sede in Danimarca. Anche se quest'ultima ha aperto degli uffici locali a San Pietroburgo (Russia) e a Lvov (Ucraina), la maggior parte delle decisioni dovevano essere prese presso la sua sede centrale ed essere approvate dai servizi della Commissione a Bruxelles. Le delegazioni della Commissione hanno contribuito in modo estremamente limitato allo Strumento per i piccoli progetti anche se, per l'accento posto sulla dimensione regionale, è necessario che la Commissione gestisca maggiormente l'SPF dall'interno dei paesi beneficiari. Le lunghe procedure di approvamento e pagamento hanno reso difficile per i beneficiari realizzare i progetti entro il termine di 18 mesi previsto per il completamento dei progetti, sul quale la Commissione ha insistito.

### **IMPATTO DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF**

#### **Valichi di frontiera**

36. Nel periodo 1996-2000, la metà circa dei finanziamenti del programma Tacis di CTF è stata destinata ai passaggi di frontiera. I lavori di costruzione sono tuttavia iniziati soltanto nel 2000. Pertanto, cinque anni dopo il varo del programma Tacis di CTF, il programma non aveva ancora avuto alcun impatto su questo ambito.

37. I valichi di frontiera costituiscono un esempio particolarmente rilevante dell'auspicabilità di disporre di uno strumento finanziario che copra i due lati della frontiera oppure, in mancanza di questo, di assicurare almeno un adeguato coordinamento tra gli strumenti Phare e Tacis. La Commissione non ha tuttavia sviluppato una strategia volta a migliorare l'attraversamento delle frontiere Phare-NSI. Il primo sostegno Phare di un certo rilievo ai nuovi Stati indipendenti relativamente ai passaggi di frontiera è stato varato nel 1993 senza alcuna iniziativa corrispondente da parte dei finanziamenti Tacis. Poiché le strutture relative ai valichi di frontiera sono state ultimate sul lato Phare della frontiera senza un miglioramento parallelo sul lato Tacis, le strozzature hanno continuato a sussistere.

38. Il primo passo nell'esecuzione del programma Tacis relativo ai passaggi di frontiera è stato uno studio di valutazione delle necessità condotto nel 1996, che ha riguardato 42 valichi di frontiera nelle zone di confine ammissibili. Questo studio ha costituito un valido approccio allo sviluppo di una strategia a medio termine per migliorare i passaggi transfrontalieri. Uno studio del

1995 <sup>(1)</sup> sui nodi di congestione nei passaggi di frontiera, finanziato dal programma Phare, aveva tuttavia già individuato l'impellente necessità di assistenza per due punti di passaggio lungo il confine PECO-NSI che registravano i più lunghi tempi di attesa medi nell'intera Europa centrale e orientale: Zahony-Chop (Ungheria-Ucraina; 28 ore) e Kukuryki-Kozlovitchi <sup>(2)</sup> (Polonia-Bielorussia; 24 ore, ma a volte fino a 5 giorni). Sarebbe stato quindi auspicabile dare la precedenza al finanziamento di questi due posti di frontiera, individuando nel contempo la serie successiva di interventi attraverso una valutazione delle necessità.

39. In realtà i lavori a Chop sono iniziati soltanto nell'ottobre 2000. Ancor più grave, a Kozlovitchi, nonostante fosse di gran lunga il più importante valico di frontiera sul confine PECO-NSI con un traffico nel 1996 di 359 028 camion, alla fine del 2000 non era stato effettuato alcun investimento per le infrastrutture nell'ambito del programma Tacis.

40. Gli unici due progetti in materia di valichi di frontiera prossimi al completamento alla fine del 2000 erano quelli realizzati sul confine russo-finnico, a Salla Kellosekä, a 50 km a nord del circolo polare artico (4,4 milioni di euro) e a Svetogorsk-Imatra (6,8 milioni di euro). Il progetto Salla è visto come un modo per sviluppare la regione euro-artica di Barents e ridurre i lunghi tempi di viaggio di circa 2-4 ore. Si ritiene tuttavia che l'impatto del progetto sia, almeno nel breve termine, relativamente limitato in quanto, nel 1996, sono transitati per questo passaggio di frontiera 1 727 camion, ovvero lo 0,5 % circa di quelli che transitavano per Kukuryki-Kozlovitchi. Nello studio di fattibilità del progetto era stato calcolato che, in seguito al miglioramento delle infrastrutture del passaggio di frontiera, ci sarebbe stato un aumento del traffico pesante entro l'anno 2000, ma soltanto fino a 5 000 unità l'anno.

41. Per quanto riguarda il punto di attraversamento Svetogorsk-Imatra, nonostante il progetto fosse assai più giustificato in termini di traffico (1996: 26 000 camion; 283 000 autovetture), la pessima strada da Svetogorsk a Vyborg (55 km) rischiava di diventare un nodo di congestione una volta completata la costruzione del valico di frontiera.

42. L'impatto dell'intervento della Commissione relativamente all'attraversamento delle frontiere è stato potenziato adottando un approccio integrato, con il finanziamento tanto della formazione e delle attrezzature, quanto della principale componente della costruzione. Tuttavia sarebbe stato auspicabile che gli studi di fattibilità fornissero delle stime in merito alla misura in cui i notevoli ritardi erano causati da vincoli infrastrutturali o da procedure inefficienti, per avere la certezza di non finanziare infrastrutture superflue. Inoltre, il problema della rilevanza di una normativa

<sup>(1)</sup> «Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks», luglio 1995.

<sup>(2)</sup> Zahony-Chop si trova sul corridoio paneuropeo 5, Trieste-Budapest-Kiev, mentre Kukuryki-Kozlovitchi, il punto di attraversamento dei mezzi pesanti sul confine Terespol-Brest, è situato sul corridoio paneuropeo 2, Berlino-Varsavia-Mosca.

secondaria inadeguata come impedimento al miglioramento delle procedure, ha iniziato ad essere affrontato in modo appropriato soltanto nel 2000, quando la Commissione ha varato uno studio sull'argomento. Ad ogni modo, la retribuzione costantemente bassa dei funzionari doganali e la corruzione diffusa sono limiti che non rientrano nell'ambito del programma Tacis di CTF, ma che possono ridurne l'impatto.

### **Gestione delle frontiere**

43. Il programma Tacis di CTF ha avuto uno scarso impatto per quanto riguarda il miglioramento degli aspetti legati alla sicurezza della gestione delle frontiere. Ciò riflette in parte la mancanza di un chiaro approccio da parte della Commissione, in una situazione in cui la cooperazione è resa difficile dalla sensibilità delle amministrazioni dei paesi beneficiari, in particolare di Russia e Bielorussia, nei confronti delle questioni legate alla gestione dei confini. Nell'ambito dei programmi di CTF del 1996 e 1997, la Commissione ha stanziato in totale per tale obiettivo 3 milioni di euro, ma uno studio commissionato dalla Commissione nel 1997 per individuare eventuali progetti è stato abbandonato. E ciò nonostante le conclusioni preliminari avessero sottolineato che gli sforzi compiuti per migliorare la gestione frontaliera su un lato del confine (Phare) non sarebbero stati sufficienti senza l'attuazione di sforzi complementari sull'altro lato della frontiera (Tacis).

### **Ambiente**

44. Circa un terzo della dotazione del programma Tacis di CTF è stata assegnata a progetti ambientali. I contributi Tacis si sono concentrati prevalentemente sull'assistenza tecnica e, in misura minore, sulle attrezzature, beneficiando poco della possibilità fornita dal regolamento Tacis di finanziare l'infrastruttura nel quadro del programma di CTF (cfr. anche il paragrafo 24). Il principale progetto d'infrastruttura ambientale per cui sono stati impegnati fondi è stato un impianto per il trattamento delle acque reflue a Sortavala, nella Karelia, in prossimità del confine finlandese. I 2,2 milioni di euro stanziati nel 1996 sono stati tuttavia successivamente disimpegnati, in quanto i fondi non erano stati appaltati entro la data di scadenza del programma, principalmente a causa di carenze nella concezione del progetto. Nel quadro del bilancio 2000 è stato impegnato un nuovo finanziamento di 4,5 milioni di euro per varare nuovamente il progetto; l'aumento di fondi è determinato principalmente dall'adeguamento delle specifiche.

45. Sono stati condotti degli studi per valutare la qualità dell'acqua e predisporre una strategia di monitoraggio sui fiumi Bug, Latorica e Uzh nell'Ucraina occidentale (1,98 milioni di euro) e nel bacino del fiume Prut in Moldavia (1996: 2,49 milioni di euro), senza tenere in debito conto la necessità di prevedere degli investimenti di sostegno al termine dei progetti per rendere più puliti i fiumi. Pertanto, il progetto ucraino non contemplava l'individuazione degli investimenti richiesti per ridurre l'inquinamento (per es. impianti per il trattamento delle acque reflue). Nel caso del fiume Prut, per il quale lo studio ha confermato gravi problemi sanitari riguardanti l'uso dell'acqua e l'igiene, il progetto ha individuato i corrispondenti piani d'investimento. Ancor prima

che fossero disponibili le raccomandazioni sul primo progetto, tuttavia, nell'ambito del programma di CTF è stato varato un secondo studio sul bacino del fiume, che si sovrapponeva in parte alla zona geografica coperta dal primo progetto (1998: 1,27 milioni di euro). Questo secondo studio deve essere considerato prematuro e, dati i seri problemi sanitari legati all'acqua in Moldavia, occorre interrogarsi sull'opportunità di finanziare un secondo studio, anziché investire nelle infrastrutture. L'impatto di entrambi i progetti riguardanti il fiume Prut avrebbe potuto essere potenziato se fossero stati messi a disposizione dei fondi per finanziare la cooperazione rumena.

46. Uno dei progetti più importanti finanziato dal programma Tacis di CTF è stato il centro di smaltimento di rifiuti pericolosi a Krasny Bor vicino a San Pietroburgo (1996: 1,4 milioni di euro), indicato dalla Commissione di Helsinki per la protezione del Mar Baltico come un «luogo critico» sotto l'aspetto ambientale e una minaccia non soltanto per la zona circostante, bensì per il Baltico stesso. Il progetto ha rappresentato soltanto un modesto passo avanti rispetto agli studi precedenti e il suo impatto è stato alquanto scarso. La soluzione proposta per incrementare la capacità dell'inceneritore a un prezzo accessibile, mediante l'acquisto di un inceneritore di seconda mano, non era realistica. Ancor più importante, il progetto non era in grado di risolvere il problema di come assicurare che i rifiuti pericolosi fossero veramente consegnati al sito ufficiale di Krasny Bor e non fossero smaltiti illegalmente.

47. Il programma Tacis di CTF ha inoltre finanziato svariati progetti ambientali volti a promuovere l'ecoturismo per incrementare il reddito delle popolazioni nelle zone di confine. Se, da un lato, l'assistenza tecnica finanziata da Tacis ha fornito una valida competenza nel trattare gli aspetti ambientali dei progetti, l'impatto ecoturistico di questi ultimi è stato molto contenuto.

48. Due progetti in ambito ambientale per la riduzione delle emissioni energetiche nocive sono riusciti a catalizzare sia i finanziamenti locali, sia dei prestiti da parte di donatori. Uno di questi comportava due investimenti pilota nella Repubblica di Karelia per sostituire i combustibili fossili con trucioli di legno (1997: 2,3 milioni di euro), mentre il secondo prevedeva misure di risparmio energetico nella città militare chiusa di Sneznogorsk vicino a Murmansk (1997: 2,7 milioni di euro). Anche se l'impatto transfrontaliero della riduzione delle emissioni è assai limitato, i progetti sembravano tuttavia in grado di portare a vantaggi tangibili, e potenzialmente ripetibili, in termini di risparmio di combustibile.

49. All'epoca del controllo, ci si aspettava che la componente «investimento» di entrambi i progetti sarebbe stata cofinanziata dalla Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO). La Commissione e la NEFCO dovrebbero cercare di potenziare la loro cooperazione nella programmazione e nelle fasi preparatorie progettuali al fine di individuare ulteriori opportunità di cofinanziamento per investimenti a carattere ambientale.

### **Sviluppo economico**

50. Nonostante uno degli obiettivi fondamentali del programma Tacis di CTF fosse quello di elevare il tenore di vita nelle zone di confine dei paesi beneficiari, i grandi progetti per lo sviluppo economico sono stati molto pochi. Il primo di questi, la creazione di istituzioni per sostenere piccole e medie attività a Uzhgorod in Ucraina, è stato intrapreso soltanto all'inizio del 2000 (1998: 1,5 milioni di euro) e quindi nell'ottobre 2000, periodo in cui è stato realizzato il controllo, era troppo presto per poter riscontrare risultati specifici.

51. Il sostegno allo sviluppo di collegamenti commerciali transfrontalieri riveste una particolare importanza ora che i paesi Phare stanno iniziando a imporre visti ai cittadini dei nuovi Stati indipendenti, nel quadro dei preparativi di adesione all'Unione (1). Restrizioni di questo genere porteranno con ogni probabilità a una riduzione degli scambi transfrontalieri, a meno che non siano adottate misure di compensazione. Nonostante l'importanza della questione, la Commissione non ha sviluppato un approccio chiaro che aiuterebbe le autorità regionali ad individuare e concepire progetti adeguati.

### **Piccoli progetti**

52. I progetti finanziati nell'ambito dello Strumento per i piccoli progetti (SPF) che sono stati esaminati in loco sono generalmente risultati efficaci in termini di costi e in linea con i rispettivi obiettivi, anche se quelli nel campo della pubblica amministrazione e degli affari sociali, a cui è stato destinato il 30 % circa dello Strumento per i piccoli progetti, hanno avuto un limitato impatto transfrontaliero. Elementi particolarmente positivi dei piccoli progetti sono stati i seguenti:

- a) a differenza dei progetti più grandi, una percentuale relativamente elevata di finanziamenti (37,5 %) è stata destinata a progetti di sviluppo economico locale, che costituisce il problema principale per le popolazioni delle regioni beneficiarie, nonché lo scopo primario dei programmi Interreg finlandesi;
- b) rispetto ai finanziamenti per i grandi progetti, lo Strumento per i piccoli progetti ha permesso a un numero ben più alto di istituzioni nei paesi beneficiari di trarre beneficio dal programma;
- c) lo Strumento per i piccoli progetti, basandosi su organismi pubblici degli NSI operanti con le autorità pubbliche anziché su società di consulenza dell'Europa occidentale, ha fornito un campo d'azione più vasto per creare reti sostenibili alla conclusione del finanziamento del progetto;
- d) l'impegno dei beneficiari è stato rafforzato dall'obbligo di cofinanziare i progetti in misura del 20 %.

(1) A titolo di esempio, la Repubblica slovacca, il cui confine è a soli 2 km da Uzhgorod, ha introdotto nel 2000 l'obbligatorietà del visto per i cittadini ucraini nell'ambito dei preparativi all'adesione.

53. L'SPF potrebbe essere impiegato nel campo della pubblica amministrazione per ottenere un vero impatto transfrontaliero promuovendo proposte di progetto da parte delle «Euroregioni». Si tratta di organismi transfrontalieri, basati su istituzioni analoghe nell'Unione europea, che sono stati creati negli ultimi anni lungo quasi tutta la frontiera russo-finlandese e il confine dei paesi NSI-Phare. Questi organismi hanno il potenziale per diventare importanti forum per lo sviluppo di una cooperazione transfrontaliera sostenibile.

### **CONCLUSIONI**

#### ***Impatto del programma sul tenore di vita nelle regioni di frontiera***

54. A causa del suo bilancio limitato, il programma Tacis di CTF non può che avere un impatto modesto sulle zone di confine ammissibili. Nei primi cinque anni, tuttavia, il programma non ha ottenuto neppure questo impatto modesto, in parte a causa dei gravi ritardi nell'esecuzione del programma in materia di valichi di frontiera. Una volta realizzati, questi progetti dovrebbero infatti assistere queste regioni incoraggiando collegamenti transfrontalieri, anche se questi progetti sono principalmente a livello internazionale e nazionale anziché locale. Anche i progetti ambientali hanno prodotto scarsi vantaggi concreti per le popolazioni delle zone di confine e si sono limitati prevalentemente a studi senza, in pratica, alcun investimento infrastrutturale. Pochissimi grandi progetti miravano specificatamente allo sviluppo economico. Il contributo più significativo del programma di CTF in questo campo è avvenuto mediante lo Strumento per i piccoli progetti.

#### ***Impatto transfrontaliero***

55. Benché alcuni grandi progetti abbiano realizzato qualche forma di cooperazione transfrontaliera, nel complesso il programma non è riuscito a sfruttare appieno il suo potenziale in questo campo. Ciò è principalmente dovuto a due fattori. Innanzitutto, a differenza del programma Phare di CTF, la Commissione non ha istituito un forum comune in cui le autorità dei paesi sui due lati del confine interessato potessero incontrarsi per individuare, preparare e monitorare i progetti. In secondo luogo, l'esistenza di procedure diverse ha considerevolmente ostacolato la cooperazione tra i beneficiari dei programmi Interreg e Tacis di CTF, mentre i fondi Phare disponibili per promuovere progetti comuni o collegati sono stati molto scarsi, in particolare perché le regioni dei paesi Phare confinanti con i nuovi Stati indipendenti non erano ammissibili al programma Phare di CTF. Fanno eccezione i progetti relativi ai valichi di frontiera, ma in questo caso il coordinamento tra Phare e Tacis è stato molto limitato, in quanto i passaggi di frontiera sul lato del confine Phare sono stati in genere realizzati parecchi anni prima di quelli sul lato del paese Tacis.

### **Partecipazione delle autorità locali e regionali al programma Tacis di CTF**

56. Le scarse capacità manageriali di molti amministratori locali ne hanno limitato la partecipazione al programma. La Commissione è stata molto lenta nel fornire assistenza per costruire le capacità a livello locale e regionale, dato che il principale progetto a tale riguardo è iniziato solo nel 2000. Molto spesso per le autorità regionali i grandi progetti non sono facili da assimilare, mentre lo Strumento per i piccoli progetti è generalmente un mezzo più adatto per incoraggiare la loro partecipazione.

### **Conclusione generale**

57. Il programma Tacis di CTF è uno strumento in grado di svolgere un ruolo utile sia in questioni riguardanti la creazione di una nuova frontiera orientale per l'Unione europea una volta avvenuta la prossima adesione, sia nel conferire un'espressione più concreta alla politica della «Dimensione settentrionale». Finora, tuttavia, il suo impatto è risultato limitato, non soltanto a causa di ritardi nell'esecuzione, ma anche per la scarsità dei fondi disponibili, per il fatto che non è stato creato alcun quadro per il dialogo transfrontaliero nella fase di programmazione progettuale, per l'assenza di finanziamenti corrispondenti per le regioni della frontiera orientale dei paesi Phare e infine per l'insufficiente priorità data ai progetti vertenti sull'obiettivo fondamentale del programma, segnatamente elevare il tenore di vita delle popolazioni nelle regioni beneficiarie.

### **RACCOMANDAZIONI**

58. *I meccanismi di coordinamento tra il programma Tacis di CTF, il programma Interreg e il programma Phare dovrebbero essere considerevolmente rafforzati.*

- a) Onde assicurare che i finanziamenti siano impiegati quanto più efficientemente ed efficacemente possibile, la Commissione dovrebbe fare in modo che il quadro normativo agevoli la realizzazione di un programma transfrontaliero che interessi i paesi Phare e gli NSI sui due lati della frontiera, tenendo conto delle prospettive di adesione (cfr. il paragrafo 13).
- b) Per migliorare sia il coordinamento del programma, sia il dialogo tra i beneficiari NSI e le loro controparti in Finlandia e nei paesi Phare, la Commissione dovrebbe istituire dei comitati simili ai comitati misti di programmazione e monitoraggio creati per il programma Phare di cooperazione transfrontaliera (cfr. il paragrafo 8).
- c) Dovrebbero essere istituite strategie di sviluppo per le regioni ammissibili e le autorità dei paesi Phare dovrebbero essere ufficialmente e sistematicamente informate in merito ai progetti selezionati dalla Commissione ai fini del finanziamento (cfr. il paragrafo 9).

- d) Deve essere istituito un gruppo di lavoro tra i servizi Phare e quelli Tacis per migliorare il coordinamento tra il programma Tacis di CTF e le regioni frontaliere limitrofe dei paesi Phare (cfr. il paragrafo 14). Occorre continuare a perseguire le recenti iniziative intraprese dai servizi della Commissione per migliorare il coordinamento tra il programma Tacis di CTF e il programma Interreg (cfr. i paragrafi 15-16).

59. *Occorre considerare l'opportunità di aumentare il bilancio del programma Tacis di CTF e la messa a disposizione di fondi corrispondenti per le regioni confinanti nei paesi Phare al fine di finanziare progetti transfrontalieri collegati.*

- a) Considerata l'importanza delle questioni relative alla nuova frontiera orientale dell'Unione europea allargata e dello sviluppo della politica della «Dimensione settentrionale», nonché del livello d'interesse per il programma, inizialmente elevatissimo poi attenuatosi per i grandi progetti, a causa, in parte, dei limitati finanziamenti, si dovrebbe valutare la possibilità di aumentare il bilancio del programma Tacis di cooperazione transfrontaliera (cfr. i paragrafi 17-20).
- b) Si dovrebbe prestare maggiore attenzione all'assistenza delle autorità locali e regionali nella preparazione delle proposte di progetto (cfr. il paragrafo 23).
- c) Affinché il programma Tacis di cooperazione transfrontaliera funzioni realmente, è indispensabile che siano messi a disposizione dei fondi corrispondenti per le regioni dei paesi Phare che confinano con le regioni ammissibili al programma Tacis di CTF (cfr. il paragrafo 10).

60. *Si deve dare maggiore importanza all'infrastruttura e al sostegno agli investimenti.*

- a) Si dovrebbe ricorrere maggiormente alle disposizioni che consentono di utilizzare i fondi destinati alla cooperazione transfrontaliera per finanziare infrastrutture e investimenti al di fuori del settore relativo ai valichi di frontiera. Per incrementare i fondi disponibili e assicurare l'impegno dei beneficiari, sarebbe opportuno introdurre il cofinanziamento per tutti i progetti infrastrutturali (cfr. il paragrafo 24).
- b) Nella fase di preparazione del progetto, occorre prestare maggiore attenzione alle opportunità volte ad attrarre, in un momento successivo, delle forme di cofinanziamento per le infrastrutture, incluse le consultazioni con la NEFCO e altre istituzioni finanziarie internazionali (cfr. i paragrafi 44-45 e 49).
- c) La Commissione e i paesi beneficiari dovrebbero stabilire di comune accordo delle misure volte ad assicurare l'applicazione delle disposizioni esistenti per il trattamento dei dazi doganali e dell'IVA nell'ambito dell'assistenza Tacis (cfr. il paragrafo 31).

61. *Il programma dovrebbe privilegiare i progetti volti a migliorare il tenore di vita della popolazione nelle regioni ammissibili.*

- a) La Commissione dovrebbe sviluppare linee guida per aiutare le autorità regionali a pianificare adeguati progetti di sviluppo economico, al fine di aumentare il numero di progetti finanziati in questo settore chiave (cfr. il paragrafo 51).
- b) Per quanto riguarda i progetti di ecoturismo, si dovrebbe dare una maggiore priorità alla valutazione dei potenziali proventi di tali progetti e allo sviluppo di tale potenziale entro il termine del progetto (cfr. il paragrafo 47).
62. *Una percentuale superiore di fondi dovrebbe essere assegnata allo Strumento per i piccoli progetti mentre la sua gestione dovrebbe essere decentrata.*
- a) Si raccomanda vivamente di aumentare la percentuale del bilancio destinata allo Strumento per i piccoli progetti. Anche se i costi amministrativi associati a questo strumento possono essere più elevati rispetto ai progetti più grandi, infatti, essi sono compensati da numerosi vantaggi [cfr. i paragrafi 15, lettera a), 21, 24 e 52].
- b) Nel caso dello Strumento per i piccoli progetti, dovrebbe essere introdotto un regolare ciclo annuale di proposte e di attribuzione di progetti (cfr. il paragrafo 22).
- c) La gestione dell'SPF dovrebbe essere condotta in collaborazione più stretta con il beneficiario. Le delegazioni della Commissione si trovano nella posizione più adatta per svolgere questa funzione (cfr. il paragrafo 34) <sup>(1)</sup>.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 19 luglio 2000.

*Per la Corte dei conti*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

---

<sup>(1)</sup> Le delegazioni della Commissione nei nuovi Stati indipendenti gestiscono già il programma Bistro, un altro strumento per i piccoli progetti del programma Tacis che si occupa di progetti fino a un importo di 100 000 euro, dotato di un bilancio annuale di circa 5 milioni di euro. Una valutazione indipendente del programma, condotta nel 2000, ha riscontrato che la sua gestione da parte delle delegazioni è efficace sotto il profilo dei costi.

## ALLEGATO 1

## REGIONI BENEFICIARIE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF

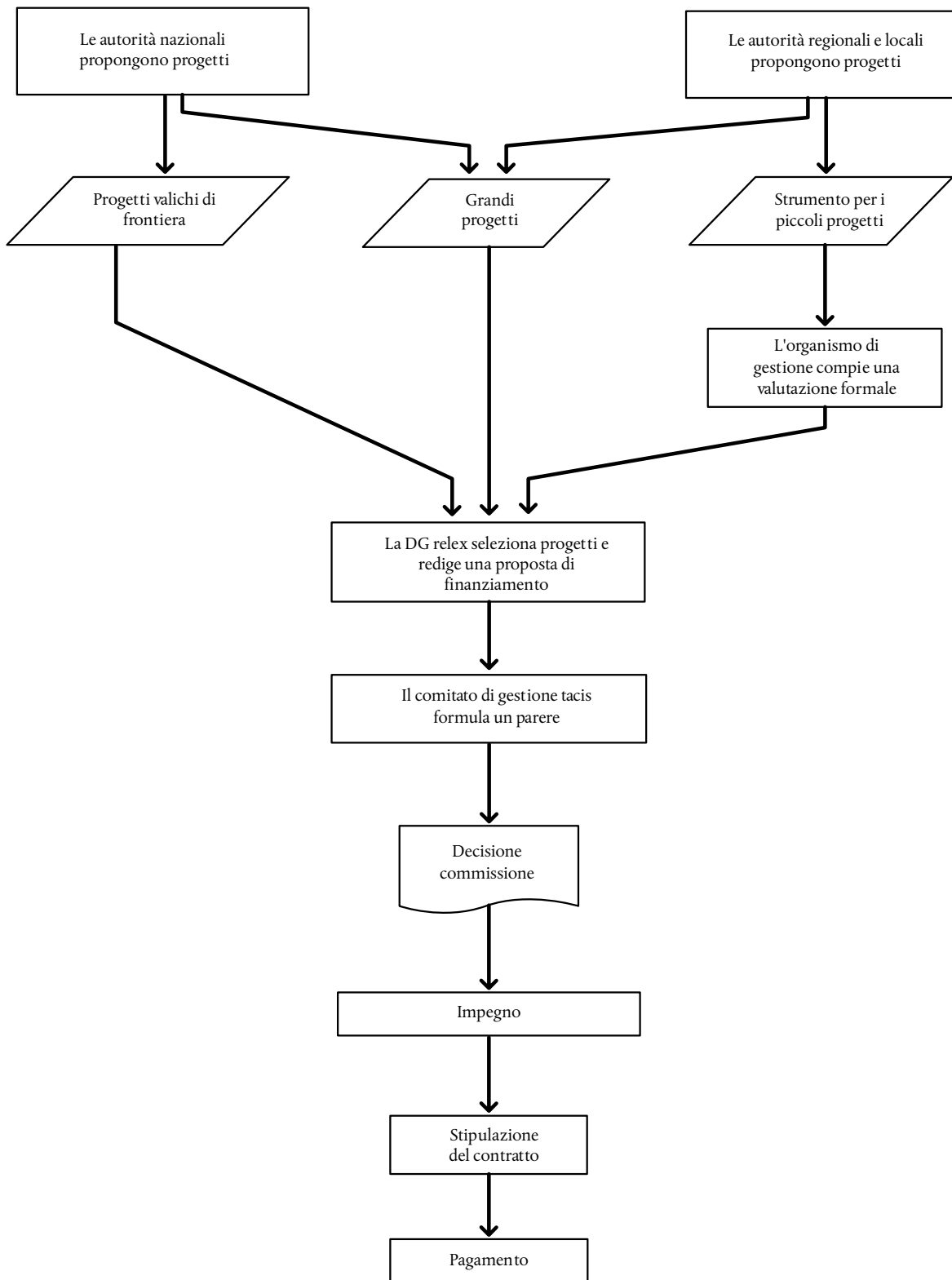


Le regioni ammissibili al programma Tacis di CTF sono indicate in nero.



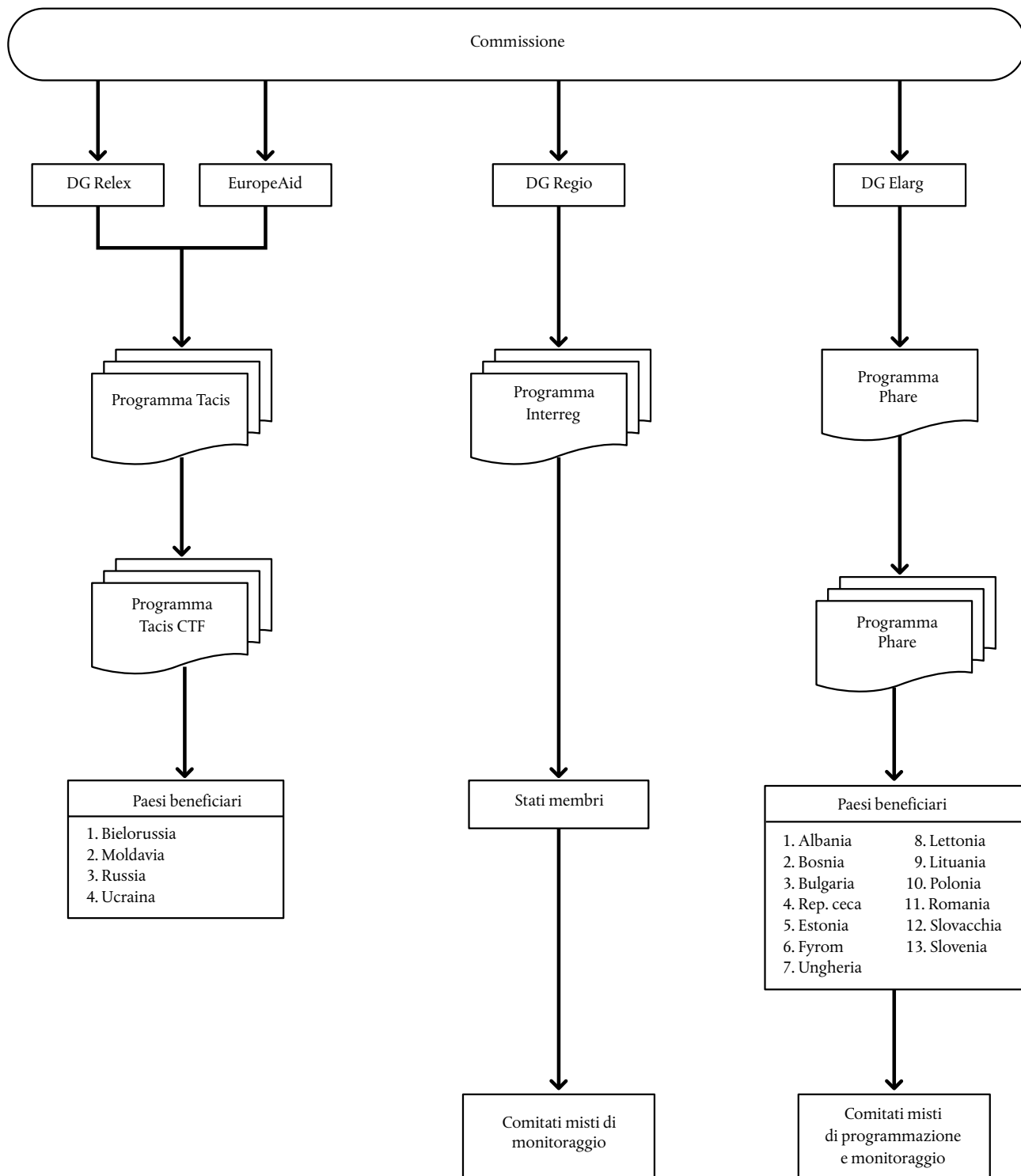
ALLEGATO 2

SCHEMA DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF



ALLEGATO 3

STRUTTURE DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI TACIS DI CTF, INTERREG E PHARE CTF



**RISPOSTA DELLA COMMISSIONE****SINTESI*****Il quadro giuridico e coordinamento con altri strumenti***

II. Il programma di cooperazione transfrontaliera (CBC) Phare e il relativo programma Interreg poggiano su meccanismi di attuazione e di finanziamento diversi rispetto al programma CBC Tacis, che fissa alcuni limiti all'eventuale coordinamento. I nuovi orientamenti Tacis/Interreg, le consultazioni interservizi, le missioni congiunte Phare/Tacis volte a coordinare la programmazione e le riunioni interservizi rappresentano tuttavia un primo passo verso un migliore coordinamento.

Come si sottolinea nella risposta al punto 7, i confini tra paesi Phare e nuovi Stati indipendenti non sono attualmente contemplati dai programmi CBC Phare, anche se la Commissione è disposta ad esaminare un'eventuale estensione per coprire, tra l'altro, i paesi Tacis. Nel frattempo, i progetti transfrontalieri realizzati nelle regioni dei paesi Phare confinanti con paesi Tacis beneficiano dei fondi dei programmi nazionali Phare.

***Fissazione del bilancio e pianificazione del programma Tacis di CTF***

III. La Commissione conviene con la Corte circa l'importanza del programma CBC. I tagli al bilancio del programma CBC Tacis (da 30 milioni di euro nel 1998 a 20 milioni di euro nel 1999) sono collegati a una riduzione del bilancio generale di Tacis, nonché alla necessità di far fronte a una situazione eccezionale nel Caucaso dopo la crisi russa del 1998 e a un contributo al Fondo per la struttura di protezione di Chernobyl.

Rispetto al 1999, il bilancio 2000 è già aumentato del 12 %, raggiungendo 22,5 milioni di euro, e la Commissione ha chiesto un aumento a 29 milioni di euro.

Gli stanziamenti disponibili sono integrati da un finanziamento distinto proveniente dalla linea di bilancio destinata ad un programma di azioni speciali a favore della regione del Mar Baltico, nonché da finanziamenti provenienti da altre fonti quali il programma di cooperazione regionale, i programmi relativi a giustizia, affari interni e dogane, nonché i programmi nazionali.

La necessità di porre in essere nuove procedure ha leggermente ritardato l'attuazione dello strumento di sostegno ai piccoli progetti durante i primi anni, ma il programma sta recuperando.

Conformemente alle disposizioni del nuovo regolamento entrato in vigore all'inizio del 2000, la quota massima del programma Tacis destinata al finanziamento di investimenti è passata dal 10 % al 20 %.

***Esecuzione***

IV. I ritardi subiti dal programma vanno considerati in un contesto generale. La costruzione di nuove strutture ai valichi di frontiera richiede moltissimo tempo, soprattutto a causa dell'elevato numero di servizi interessati nei paesi partner.

Alcuni ritardi subiti inizialmente dal programma sono imputabili dalla necessità di realizzare un quadro per la conclusione di contratti d'opera. Il processo si è concluso nel gennaio 1999 e l'attuazione risulta già più rapida.

È stato difficile ottenere offerte di appalto valide per i lavori a causa dei preventivi eccessivamente bassi realizzati da una società di consulenze e del deprezzamento dell'euro.

Infine, tanto la Commissione quanto i beneficiari hanno tratto insegnamenti dall'esperienza passata; ne risulta un'attuazione più tempestiva.

### **Impatto**

V. I primi risultati del programma di cooperazione transfrontaliera si sono fatti vedere nella prima metà del 2001, con il completamento della costruzione delle strutture di base a due valichi. Altri due valichi sono stati completati nel 2001 e due nel 2002. Nell'autunno del 2001 inizierà la costruzione di altri due.

Gli studi finanziati da Tacis nel settore ambientale sono un requisito essenziale per i successivi investimenti. In molti casi, l'entità di tali investimenti supera le possibilità della dotazione Tacis. Tale finanziamento spetta, di norma, alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) ma il nuovo regolamento Tacis [regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000] prevede la possibilità di un cofinanziamento.

Inizialmente, le autorità locali e regionali hanno avuto qualche difficoltà ad elaborare proposte interessanti relative a progetti di sviluppo economico di grande portata. Lo strumento di sostegno ai piccoli progetti ha consentito un'impostazione graduale.

### **Conclusioni e raccomandazioni**

VI. Tra le misure adottate per migliorare il coordinamento tra i programmi CBC Tacis, Interreg e Phare, figurano innanzitutto orientamenti e missioni comuni. La Commissione si sta adoperando per ravvicinare ulteriormente Tacis e Interreg. Gli orientamenti dovranno essere riesaminati per tener conto, tra l'altro, delle future adesioni e della politica regionale complessiva dell'Unione europea.

I paesi beneficiari del programma CBC Tacis ricevono aiuti transfrontalieri nel quadro dei programmi Tacis di cooperazione regionale e nazionali. La dotazione finanziaria del programma di cooperazione transfrontaliera, compresa la linea di bilancio destinata a un programma di azioni speciali a favore della regione del Mar Baltico, è rimasta immutata nonostante la riduzione complessiva del bilancio Tacis. La quota destinata alla cooperazione transfrontaliera è quindi aumentata.

I progetti del programma relativo ai valichi di frontiera contribuiscono in larga misura a migliorare le condizioni di vita della popolazione. Un esempio è fornito dalla regione frontiera occidentale dell'Ucraina, nella quale si sono insediate imprese soprattutto dell'Europa occidentale per la produzione di tessili, mobili e calzature. Dette società forniscono occupazione alla popolazione locale e reddito all'economia locale e allo Stato. Tale produzione dipende dalla possibilità di attraversare rapidamente i confini. La Commissione continuerà a sostenere progetti specifici a favore dello sviluppo dell'economia locale nelle regioni di confine.

Dal 2001 la Commissione aumenta la dotazione finanziaria destinata allo strumento di sostegno ai piccoli progetti.

## INTRODUZIONE

### *Panoramica del programma Tacis di cooperazione transfrontaliera*

1-5. Il programma CBC è stato avviato successivamente al programma Tacis principale e al programma CBC Phare e dispone di risorse relativamente limitate. Inizialmente, si è dovuto porre in essere nuove procedure e pratiche, quindi l'incidenza del programma sarà visibile soltanto dopo alcuni anni.

Occorre distinguere tra il programma CBC Tacis e il programma Phare corrispondente. Pur condividendo gli obiettivi fondamentali, i programmi di cooperazione transfrontaliera Tacis e Phare operano in un contesto politico completamente diverso. Il secondo, infatti, fa parte dell'assistenza di preadesione volta ad agevolare la transizione dai programmi Phare ai futuri programmi Interreg. Il programma di cooperazione transfrontaliera Tacis è rivolto ai nuovi Stati indipendenti, le cui relazioni con l'Unione europea sono ancora in fase di evoluzione. Le procedure decisionali e le strutture di gestione, nonché le risorse destinate ai due programmi, tengono conto di tali differenze.

6. La revisione contabile, effettuata nella seconda metà del 2000, riguarda il periodo che si conclude nel dicembre 2000. Sebbene alcuni progetti ambientali di grande portata siano stati portati a termine nel 2000, la maggior parte dei progetti previsti dal programma relativo ai valichi di frontiera — la principale componente del programma CBC — dovrebbe concludersi nel 2001 e nel 2002.

## IL QUADRO GIURIDICO E COORDINAMENTO CON ALTRI STRUMENTI

### *Il quadro giuridico*

7. I precedenti regolamenti Tacis e il regolamento attuale offrono un quadro integrato per i vari tipi di assistenza Tacis fornita ai Nuovi Stati Indipendenti (nazionale, regionale, transfrontaliera, sicurezza nucleare).

Il regolamento (CE) n. 1628/94 della Commissione, che istituisce il programma di cooperazione transfrontaliera nel quadro di Phare in collegamento con Interreg, è stato sostituito dal regolamento (CE) n. 2760/98 della Commissione. Quest'ultimo estende in particolare il programma CBC Phare ai confini tra i paesi candidati (futuri confini interni dell'UE), a condizione che per ciascuna regione di confine sia istituito un comitato misto di cooperazione e che venga elaborato, in una prospettiva pluriennale, un documento congiunto di programmazione transfrontaliera, che definisca le strategie di sviluppo comuni per la regione, considerata come un'entità socioeconomica e geografica unica.

Nell'ambito del nuovo regolamento CBC Phare, il programma di cooperazione transfrontaliera Phare è stato orientato verso l'adesione e la preparazione dei paesi candidati alla partecipazione al programma Interreg. Tale obiettivo non riguarda, ovviamente, il programma TBC Tacis.

8. Dato che il regolamento CBC Phare non si applica alle regioni dei paesi candidati che confinano con i Nuovi Stati Indipendenti, per tali regioni frontaliere non è stato istituito il comitato misto di cooperazione di cui all'articolo 7 del regolamento relativo all'attuazione di un programma di cooperazione transfrontaliera nel quadro del programma Phare.

In vista dell'adesione, non pare opportuno cercare di creare una nuova struttura istituzionale tra gli attuali paesi candidati e i Nuovi Stati Indipendenti. Gli attuali orientamenti della Commissione volti a unificare i finanziamenti Tacis e Interreg saranno opportunamente riesaminati tenendo conto, tra l'altro, della politica regionale dell'UE.

9. Dal 2000, la Commissione ha modificato le procedure di programmazione per l'intero programma CBC Tacis. Come previsto dal nuovo regolamento Tacis, la Commissione ha elaborato per la prima volta un documento strategico e un programma indicativo che riguardano vari anni ed offrono un quadro coerente per gli interventi realizzati nel quadro di questa componente del programma. I due documenti, approvati in consultazione con i servizi competenti della Commissione, offrono un quadro per il programma d'azione annuale.

Inoltre, l'esecuzione del programma relativo ai valichi di frontiera — la principale componente del programma CBC — tiene conto tanto delle carenze quanto della programmazione sui due versanti. Nella programmazione viene fatto riferimento a tali studi.

La Commissione sta esaminando la possibilità di elaborare, per le regioni interessate, strategie di sviluppo per le regioni di confine beneficiarie.

### *Mancanza di finanziamenti nell'ambito del programma Phare*

10. Inizialmente, la delimitazione geografica del regolamento CBC Phare [regolamento (CE) n. 1628/94 della Commissione] riguardava esclusivamente i confini tra i paesi Phare e l'Unione europea, ma dal 1999 è stata estesa ai confini tra paesi candidati. Un considerando del nuovo regolamento CBC Phare [regolamento (CE) n. 2760/98 della Commissione] afferma che «... in una fase successiva potranno essere ammesse anche le regioni di confine con altri paesi vicini che beneficiano di Phare o di altri programmi di aiuto comunitari». La Commissione ha espresso in tal modo la volontà di esaminare un'eventuale ulteriore estensione del programma CBC Phare in modo tale da contemplare le regioni che confinano con, tra l'altro, paesi Tacis. Nel frattempo, non essendo finanziati attraverso il programma CBC Phare, i progetti transfrontalieri realizzati nelle regioni frontaliere dei paesi Phare

confinanti con i paesi Tacis vengono finanziati attraverso i programmi nazionali Phare. Si tratta essenzialmente di progetti relativi ai valichi di frontiera, ma anche di piccoli progetti «a misura d'uomo» nell'ambito del fondo di sostegno ai piccoli progetti.

11. Il programma Credo, che consisteva in un programma plurinazionale Phare, gestito con l'aiuto dell'ufficio assistenza tecnica, ha ricevuto 12 milioni di euro nel 1996; la sua attuazione è stata completata nel 2000.

Benché, inizialmente, la Commissione intendesse stanziare complessivamente 102 milioni di euro nell'arco di 4 anni a favore del programma Credo, si è preferito estendere il programma CBC Phare, che fino al 1998 riguardava esclusivamente i confini tra l'Unione europea e i paesi candidati, ai confini tra i paesi candidati, onde prepararli anche ad Interreg.

Inoltre, conformemente alla strategia globale della Commissione volta ad eliminare gradualmente una serie di programmi plurinazionali a vantaggio di programmi Phare nazionali, anche i programmi CBC tra paesi candidati vengono gestiti nell'ambito del sistema di attuazione decentrata del programma Phare. Dal 1999, fino a un terzo degli stanziamenti complessivi del programma CBC Phare, pari ad oltre 50 milioni di euro l'anno, è stato destinato alle regioni di confine tra paesi candidati. Le regioni al confine tra i paesi candidati e i Nuovi Stati Indipendenti potrebbero ricevere un sostegno dai programmi nazionali Phare.

12. La Commissione conviene con la Corte che il concetto di linea di bilancio riguardante «un programma di azioni speciali a favore della regione del Mar Baltico» si sovrappone al concetto di cooperazione transfrontaliera.

13. La Commissione riconosce che un regolamento specifico riguardante entrambi i versanti della frontiera avrebbe potuto, in passato, agevolare la cooperazione transfrontaliera. Si è preferito, tuttavia, ricorrere ad alcune misure pratiche per far convergere i finanziamenti forniti dai due strumenti, ad esempio attraverso consultazioni sistematiche e l'organizzazione di missioni congiunte durante la fase di programmazione.

14. I programmi Phare e Tacis vengono gestiti in maniera diversa: il primo viene già attuato a livello locale dai paesi partner nell'ambito del sistema di attuazione decentrata del programma Phare, mentre il secondo è gestito da Bruxelles a livello centrale. Vengono elaborati migliori sistemi di cooperazione: in risposta alle conclusioni della revisione contabile, la Commissione organizza missioni congiunte Phare e Tacis.

#### **Coordinamento con Interreg**

15-16. Numerose questioni sollevate dalla Corte in merito alla mancata armonizzazione delle procedure sono state trattate siste-

maticamente nella Guida pratica della Commissione «avvicinare Interreg e Tacis» pubblicata nell'aprile 2001. La guida, che definisce chiaramente le misure adottate dalla Commissione per migliorare il coordinamento e rivolge ai potenziali richiedenti raccomandazioni in merito alla preparazione dei progetti, è frutto di una stretta collaborazione tra i servizi della Commissione.

La Commissione insisterà in particolare sull'armonizzazione degli inviti a presentare proposte; nel corso della selezione verranno privilegiati progetti aventi contemporaneamente una dimensione Interreg e Tacis; l'introduzione del programma indicativo quadriennale per la cooperazione transfrontaliera Tacis offre al coordinamento un elemento pluriennale. Il programma, adottato nel 2000, viene aggiornato nell'estate 2001.

#### **FISSAZIONE DEL BILANCIO E PIANIFICAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF**

##### ***Ammontare complessivo del bilancio***

17. Lo stanziamento di 30 milioni di euro è stato fissato sulla base di una valutazione politica del fabbisogno di buoni progetti e del potenziale del settore, tenendo conto altresì della differenza tra necessità e risorse per tutto il programma Tacis. Si intendeva potenziare il programma in vista dell'ampliamento, ma i vari tagli al programma Tacis hanno inciso anche sulla cooperazione transfrontaliera, in particolare nel 1999.

Dal 1999, il programma è tornato al livello iniziale, se si tiene conto della linea di bilancio distinta per un programma di azioni speciali a favore della regione del Mar Baltico, introdotta dal Parlamento, ora integrata nella linea di bilancio CBC. È chiaro che occorre rivolgere maggiore attenzione ai temi della cooperazione transfrontaliera. Nell'ambito delle future operazioni di programmazione, la gestione dei confini beneficerà anche dei programmi nazionali Tacis.

19. Un aumento dei fondi potrebbe comportare effettivamente un aumento della domanda, e quindi un maggior numero di proposte di progetto. Non va però trascurato un altro fattore, ossia la capacità limitata delle autorità locali di presentare proposte di progetto ben articolate. Per risolvere tale problema, la Commissione ha creato l'iniziativa volta a potenziare le capacità a livello regionale e sta esaminando la possibilità di prorogarla, visto che grazie ad essa nel 2001 la qualità delle proposte di progetto presentate è migliorata. Sebbene possa risultare vantaggioso fornire più infrastrutture rispetto al passato, una misura di questo genere

dovrebbe scaturire da una valutazione tecnica delle necessità dei singoli progetti. Ostacoli politici non dovrebbero influire sull'equilibrio fra cooperazione tecnica e infrastrutture o attrezzature.

Un progetto inviato in seguito ad un invito a presentare proposte del 1996 è stato chiuso e realizzato successivamente nel 2000 con una dotazione finanziaria notevolmente superiore. È per questo che nel 2000 non è stato rivolto alcun invito a presentare proposte.

20. La dotazione del fondo di sostegno ai piccoli progetti, così come altre componenti del programma, hanno subito le conseguenze della riduzione generale del bilancio; l'offerta non ha potuto quindi stare al passo con la domanda. Il fondo di sostegno ai piccoli progetti è uno dei quattro obiettivi prioritari citati nel programma indicativo e la sua quota del bilancio totale è stata pari al 10-25 %.

21. Il fondo di sostegno ai piccoli progetti è stato messo a punto per soddisfare le esigenze delle autorità locali e regionali, le uniche autorizzate a presentare progetti nell'ambito di tale strumento. Nel caso dei progetti di grande portata, invece, non solo le autorità locali e regionali ma anche altri organismi possono presentare proposte di progetto; spesso, inoltre, l'operazione proposta, proprio per la sua portata, è troppo complessa per essere gestita dalle autorità locali e regionali.

22. La Commissione sta recuperando il ritardo. Il quarto invito a presentare proposte (esercizio di bilancio 1999) è stato rivolto nel dicembre 2000, con termine ultimo per la presentazione marzo 2001. Un quinto termine per la presentazione di proposte dovrebbe venire fissato per la fine del 2001 per l'esercizio di bilancio 2000.

23. Il problema relativo alla capacità delle autorità regionali e locali di contribuire all'elaborazione di progetti è stato affrontato nel quadro dei programmi nazionali Tacis, ricorrendo ad esperti dell'Unione europea incaricati di trasformare la bozza iniziale presentata dalla parte locale in condizioni di attuazione del progetto. Questo tipo di assistenza tecnica potrebbe venire applicata all'elaborazione di progetti di cooperazione transfrontaliera.

Nei primi due anni, l'iniziativa a favore del potenziamento delle capacità a livello regionale ha incontrato alcune difficoltà in materia di procedure di appalto e di aggiudicazione. Dall'aprile 2000, in seguito alla firma del contratto, l'attuazione è divenuta più rapida.

24. Tutti i finanziamenti Tacis (anche quando vengono utilizzati per investimenti) consistono in sovvenzioni, benché i prestiti siano più adeguati alla portata della maggior parte dei progetti di investimento e richiedano un maggior impegno da parte del beneficiario. Le sovvenzioni hanno quindi un costo di sostituzione e non dovrebbero mai essere considerate «gratuite».

Il massimale del 20 % imposto dal regolamento Tacis ai fondi che possono essere utilizzati per finanziare investimenti rispecchia tali preoccupazioni. Ci sono tuttavia ottime ragioni per sostenere che i progetti Tacis dovrebbero sfociare più spesso in progetti di investimento a favore dei quali è stato garantito in precedenza un finanziamento.

Il fondo di sostegno ai piccoli progetti è destinato al potenziamento delle capacità, e in generale gli investimenti in infrastrutture non sono considerati un potenziamento delle capacità. L'importo di 200 000 euro non deve essere considerato come un massimale per il fondo di sostegno ai piccoli progetti, poiché la partecipazione locale può essere superiore al 20 %. Analogamente, l'importo di 50 000 euro non rappresenta una base, poiché il fondo di sostegno ai piccoli progetti può finanziare progetti di valore inferiore.

I progetti relativi ai valichi di frontiera sono un obiettivo prioritario della Commissione, dato che i programmi CBC riguardano i confini attuali e futuri, e l'attenzione rivolta dal programma alle strutture ai valichi di frontiera è conforme al regolamento Tacis del 1996 (articolo 3, paragrafo 10) e al regolamento del 2000 [articolo 2, paragrafo 4, lettera b)].

25. La capacità delle autorità ucraine e moldave di elaborare progetti è stata nettamente inferiore a quella delle autorità russe, che hanno ricevuto assistenza dagli omologhi finlandesi.

## ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF

### *Esecuzione finanziaria*

27. Vari fattori hanno contribuito alla lenta attuazione della componente del programma relativa ai valichi di frontiera: la gran quantità di attività preparatorie necessarie, gli studi di fattibilità, la redazione dei contratti d'opera, i memorandum di intesa, la preparazione delle gare d'appalto, ecc. Tali attività preparatorie, oltre a vari problemi nei paesi beneficiari (ad esempio la necessità di licenze edilizie), sono state la causa principale dei ritardi.

Prima di poter avviare i lavori di costruzione, fino a nove ministeri vengono coinvolti nell'approvazione del progetto di valico. Tali procedure sono spesso lunghe e complesse.

Quasi tutti i progetti di opere finanziate attraverso i bilanci 1996-1999 verranno completati entro il 2002. A due valichi di frontiera (Salla e Svetogorsk in Russia), le strutture di base, completate il 18 gennaio 2001, saranno pienamente operative nell'autunno. Leushen (Moldavia) e Kamenny Log (Bielorussia) saranno

terminati nel 2001. I progetti relativi a Jagodin e Chop dovrebbero venire portati a termine entro la metà del 2002. Per quanto riguarda gli ultimi due valichi finanziati attraverso il bilancio CBC 1999, i lavori dovrebbero iniziare a settembre/ottobre del 2001.

Il problema della mancanza di un quadro per la conclusione dei contratti d'opera — causa dei ritardi subiti nella fase d'avvio — è stato risolto e non ostacolerà più il proseguimento del programma.

In futuro si eviteranno i ritardi relativi agli studi. Il programma si basa su uno studio che ha individuato progetti che potrebbero beneficiare di un finanziamento.

Nonostante gli studi accurati, il beneficiario ha chiesto che fosse riaperta la questione della progettazione delle opere proprio nel momento in cui avrebbero dovuto incominciare i lavori. Tale problema non si presenterà più, dato che in futuro gli Stati partner saranno invitati ad elaborare direttamente i progetti.

Anche le difficili condizioni climatiche della regione, che possono bloccare i lavori per vari mesi durante l'inverno, incidono sulla costruzione. È successo a Salla e Svetogorsk, dove i lavori non hanno potuto iniziare fino ad aprile sebbene i contratti d'opera fossero stati firmati nell'ottobre precedente.

L'attuazione del programma risulta molto più veloce dopo l'istituzione del quadro necessario, come dimostra la recente conclusione dei lavori di costruzione ai due valichi di frontiera.

28. La gestione dei fondi è stata affidata all'unità di supervisione del programma poiché la Commissione non disponeva delle risorse necessarie per gestire il programma; tale procedura era pienamente conforme alla prassi e alle norme della Commissione in vigore all'epoca.

30. È stato difficile ottenere offerte di appalto valide a causa degli errori commessi dalla società di consulenze incaricata di valutare i costi. Il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro ha ulteriormente complicato la situazione.

Pur avendone il diritto, alcuni appaltatori dei Nuovi Stati Indipendenti incontrano difficoltà a presentare offerte per appalti Tacis. Alcuni di essi le superano presentando le proprie offerte in associazione con appaltatori dell'UE. Si cerca di risolvere il problema anche attraverso seminari locali volti ad aiutare le società dei Nuovi Stati Indipendenti a familiarizzarsi con le procedure di appalto della Commissione.

31. Altri donatori, come la Commissione, devono affrontare il problema dell'esenzione IVA. L'esenzione fiscale figura nel memo-

randum d'impegno (e nelle condizioni generali) firmato dalla Commissione e dai paesi beneficiari. Le norme che disciplinano l'esenzione fiscale per i progetti CBC Tacis possono essere interpretate diversamente dai singoli funzionari. La Commissione continua a trattare la questione al più alto livello nei paesi beneficiari per garantire che in futuro vengano correttamente applicate le norme che consentono l'esenzione fiscale.

Grazie all'impegno della Commissione, il problema era già stato eliminato in larga misura entro la metà del 2001 per quanto riguarda i valichi di frontiera, e le richieste di Russia e Ucraina dovrebbero diminuire sensibilmente.

32. In passato, gli appaltatori dovevano provvedere alla progettazione e alla costruzione delle strutture ai valichi. Come emerge dalla relazione, la cosa si è dimostrata estremamente difficile. In futuro, la Commissione modificherà tale procedura e incaricherà i paesi beneficiari di procedere direttamente alla progettazione. All'occorrenza, verrà messa a disposizione assistenza tecnica. Si intende in tal modo garantire che i beneficiari siano «proprietari» dei progetti fin dall'inizio e assicurare l'accordo di tutte le parti prima di procedere all'attuazione del programma CBC Tacis.

33. Come emerge dalla relazione, la fornitura di attrezzature e materiali da costruzione ha subito ritardi. Se è giusto affermare che talvolta l'azione della Commissione avrebbe potuto essere più rapida, nella maggior parte dei casi i ritardi sono stati causati dai paesi beneficiari. I tempi eccessivamente lunghi di cui dispongono i beneficiari per approvare gli elenchi delle attrezzature hanno provocato ritardi ben maggiori delle difficoltà incontrate alle dogane. In alcuni casi, le forniture di attrezzature richiedono l'approvazione di nove ministeri. In Russia, ad esempio, l'approvazione ha richiesto talvolta oltre sei mesi, benché la Commissione esortasse il beneficiario a prendere una decisione. La situazione generale potrebbe migliorare man mano che le autorità si familiarizzano con Tacis.

Le norme della Commissione richiedono che per tutti i progetti, compresi quelli relativi alle questioni ambientali, i direttori del progetto, gli appaltatori e i beneficiari adottino una serie di misure. Tali misure richiedono più tempo nei Nuovi Stati Indipendenti, un fatto del quale non sempre si tiene conto quando si stabilisce la durata di un progetto. All'inizio questa situazione non era evidente e, benché una migliore determinazione dell'ordine di esecuzione delle varie componenti del progetto possa risultare utile laddove l'assistenza tecnica sia collegata alla fornitura di attrezzature e alla costruzione di infrastrutture, in futuro i progetti dureranno, all'occorrenza, più degli attuali due anni.

34. La Commissione ha cercato di migliorare l'accesso dei beneficiari al fondo di sostegno ai piccoli progetti, ma finché lo strumento continuerà ad essere gestito da Bruxelles, si dovranno applicare le procedure generali dei regolamenti Tacis.



35. L'organismo di gestione danese ha svolto le mansioni di segreteria amministrativa a sostegno dell'attività quotidiana della Commissione: divulgazione di informazioni sul programma, consulenza sulla preparazione delle candidature, sostegno ai progetti selezionati per la durata del contratto, consulenza in merito a — e approvazione di — piccole modifiche dell'attuazione dei progetti, elaborazione dei documenti necessari per apportare modifiche sostanziali al contratto, che richiedono l'approvazione della Commissione. La selezione di progetti, le modifiche sostanziali dei contratti, l'approvazione dei pagamenti, ecc. spettano alla Commissione.

È essenziale fornire un'ulteriore assistenza a livello di gestione poiché numerosi progetti richiedono particolare attenzione. Dal 2002, quando gli uffici di assistenza tecnica verranno gradualmente eliminati, l'attività dovrà essere svolta da personale interno. Non sono ancora state adottate decisioni in merito al possibile trasferimento della gestione dei progetti alle delegazioni. Altri programmi plurinazionali, quali il programma regionale Tacis, non sono oggetto di deconcentrazione poiché i loro progetti non riguardano singoli paesi. Dato che tutti i progetti CBC Tacis operano in un unico paese Tacis, la gestione dei progetti potrebbe venire trasferita, come già avviene per il programma Tacis nazionale.

#### IMPATTO DEL PROGRAMMA TACIS DI CTF

##### *Valichi di frontiera*

36. La costruzione di nuove strutture ai valichi di frontiera è un'operazione lunga e laboriosa. I servizi responsabili della Commissione devono trattare con anche nove agenzie responsabili dei valichi nei paesi beneficiari. Prima di procedere ai lavori di costruzione occorre portare a termine le lunghe attività preparatorie (contratti d'opera, valutazioni di impatto ambientale, progetti e appalti).

Il programma non ha sortito effetti tangibili prima della fine del 2000, ma i primi risultati sono ora chiaramente visibili.

37. Il primo contributo sostanziale di Phare per quanto riguarda i confini con i Nuovi Stati Indipendenti risale al 1993, ma molti valichi sul versante Phare sono stati finanziati attraverso il bilancio nazionale dei rispettivi paesi. Alcuni di questi investimenti sono stati accompagnati, sul versante NSI, da fondi nazionali del paese partner corrispondente. In altre parole, quote sostanziali degli investimenti destinati al confine orientale di Phare sono state finanziate mediante i bilanci nazionali e non attraverso Phare.

Spesso i ritardi sono stati causati dalla mancanza di informazioni e di coordinamento tra gli stessi paesi Phare e Tacis piuttosto che tra i gruppi incaricati della gestione dei due programmi.

38-40. Inizialmente, la programmazione del programma CBC Tacis è stata influenzata dall'adesione di Svezia e Finlandia all'UE e dal fatto che gli Stati membri dell'Unione europea si sono trovati a condividere per la prima volta confini terrestri e marittimi con la Russia. Il programma si è quindi concentrato inizialmente sulla Russia nordoccidentale, sebbene non siano state trascurate Bielorussia, Ucraina e Moldavia.

Nel 1996, sono stati destinati 2,9 milioni di euro alla Bielorussia a favore, tra l'altro, dei valichi di Kozlovitchi (traffico merci) e Varshavsky Most (traffico passeggeri) nella regione di Brest. A causa delle valutazioni imprecise dei costi effettuate da una società di consulenze, le procedure di appalto per Varshavsky Most non sono andate a buon fine e si è pertanto deciso di rinviare i lavori al valico dopo l'avvio dei lavori del nuovo terminal di Kozlovitchi 2 (K2).

La Commissione ha messo a disposizione della regione di Brest (nuovo terminal Kozlovitchi 2) 7 milioni di euro nell'ambito del bilancio CBC 2000. Essa intende inoltre stanziare altri fondi a favore della regione di Brest nel quadro del bilancio 2002 per garantire il completamento del suddetto importante terminal. L'importo di 7 milioni di euro basterà comunque per avviare i lavori di costruzione.

L'incidenza del valico di Salla non andrebbe valutata esclusivamente in funzione del numero di autocarri che lo attraversano. A lungo termine, tale valico contribuirà allo sviluppo della regione settentrionale agevolando l'attraversamento del confine.

41. In seguito a miglioramenti, la strada della regione di Lenigrado è percorribile dagli autocarri in estate ed è aperta al traffico passeggeri tutto l'anno.

42. Poiché occorrono attrezzature, formazione in materia di procedure, nonché infrastrutture, il programma relativo ai valichi di frontiera riguarda tutti e tre i settori, integrato dai programmi Tacis in campo doganale e nel settore giustizia e affari interni.

Le dimensioni e la capacità del valico vengono determinati in base alle stime dei volumi di traffico. Il calcolo poggia sul presupposto che vengano applicate moderne pratiche di controllo, quindi l'infrastruttura non dovrebbe essere eccessivamente grande. Eventuali ritardi in seguito alla ristrutturazione di un valico sarebbero imputabili a un ulteriore aumento del traffico o a procedure di controllo inadeguate.

Dallo studio sulla legislazione in materia di confini al quale fa riferimento la Corte, emerge che nei quattro paesi interessati i ritardi sono imputabili all'applicazione della normativa piuttosto che alla normativa stessa. Esistono i mezzi legislativi per applicare moderne tecniche di controllo e occorre provvedere ad attività di formazione e a migliorare il diritto derivato.

La Commissione è consapevole dei problemi causati dalle basse retribuzioni e dalla corruzione, e prende precauzioni in materia di progettazione e gestione. I programmi nazionali Tacis comprendono progetti volti a contribuire alla lotta contro la corruzione.

43. Il programma CBC presentava due proposte di finanziamento separate per la gestione dei confini, una del 1996 e l'altra del 1997, per un importo complessivo di 3 milioni di euro.

La quota più elevata (2 milioni di euro) era destinata alla Russia per un progetto riguardante l'incidenza di Schengen sul futuro confine tra UE e Russia in seguito all'ampliamento. Inizialmente, le autorità russe hanno accolto favorevolmente il progetto, che però non è giunto a buon fine per mancanza di un'appropriazione chiara da parte delle varie agenzie russe coinvolte nella fase preparatoria. Si è deciso pertanto di stanziare parte dei fondi per completare il valico di frontiera di Salla in Russia.

I fondi restanti sono stati utilizzati per un progetto di demarcazione dei confini alla frontiera tra Bielorussia e Lituania e per organizzare conferenze e gruppi di lavoro sulla cooperazione transfrontaliera, iniziative chiaramente collegate alla gestione dei confini.

Il programma Tacis in materia di giustizia e affari interni finanzia altresì nei quattro paesi interessati attività volte a potenziarne la capacità complessiva di gestione dei confini.

### **Ambiente**

44. Il progetto del 1996 relativo a Sortavala ha dovuto effettivamente essere chiuso. Tale decisione è giustificata non solo dall'inadeguatezza del progetto, ma anche dalla mancanza di progressi da parte delle autorità locali per quanto riguarda le attività preparatorie connesse. Essendo necessario per far fronte a una reale esigenza, tuttavia, il progetto è stato riprogrammato nell'ambito del programma 2000.

Il nuovo regolamento Tacis incoraggia l'impiego di fondi Tacis per finanziare infrastrutture.

La Commissione auspica inoltre una maggiore cooperazione con le IFI, segnatamente con la NEFCO (Nordic Environmental Finance Corporation), per lo sviluppo di futuri programmi.

45. Il finanziamento di investimenti nel settore ambientale dev'essere preceduto da studi di fattibilità e accompagnato dalla creazione di nuove istituzioni e dall'instaurazione di nuove relazioni istituzionali. Il programma Tacis si è concentrato su tali punti. Esso è riuscito inoltre a fornire finanziamenti per investimenti in

piccole e medie imprese, come nel caso del progetto Sortavala (bilancio 2000 CBC Tacis), tenendo però sempre presente che il finanziamento attraverso sovvenzioni presenta un costo di sostituzione e non è quindi «gratuito». Il cofinanziamento di investimenti da parte di Tacis può essere giustificato nel caso in cui il tasso di rendimento economico sia superiore al tasso di rendimento finanziario, cosa che, effettivamente, accade spesso nel settore ambientale. Il principio di addizionalità è un presupposto fondamentale per il finanziamento attraverso sovvenzioni, i progetti di assistenza tecnica e i progetti di investimento. In altre parole, le sovvenzioni dovrebbero rappresentare l'ultimo espediente. Il finanziamento di investimenti dovrebbe spettare alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI). La Commissione riconosce tuttavia che sarebbe possibile combinare maggiormente i suoi progetti Tacis nel settore ambientale con progetti di investimento a valle; verranno selezionati sempre più progetti ai quali devono far seguito investimenti, preferibilmente investimenti per i quali sia già stato garantito il finanziamento.

I progetti relativi al fiume Prut non si sovrappongono ma sono complementari: uno riguarda il fiume stesso mentre l'altro concerne i suoi affluenti. I risultati di entrambi i progetti saranno presto disponibili consentendo ai donatori, compresi la Commissione ed i governi, di affrontare la questione del fabbisogno di investimenti per l'intero bacino fluviale.

46. Il progetto ha fornito una consulenza in merito all'attuazione di un sistema di biglietti per controllare il percorso dei rifiuti pericolosi dai produttori ufficiali al sito di Krasny Bor. Il progetto raccomandava di ridurre il numero di trasportatori autorizzati di rifiuti per rendere più efficiente il sistema di controllo. L'applicazione delle disposizioni resta comunque di competenza delle autorità di San Pietroburgo.

47. I progetti in oggetto (parchi della Karelia) non sono ancora stati completati e l'ecoturismo, proprio per la sua specificità, non aumenterà in maniera sostanziale prima del termine dei progetti e della successiva pubblicità positiva.

48. Anche la Commissione ritiene che i progetti volti a ridurre le emissioni nocive di energia possano comportare vantaggi tangibili, che potranno ripetersi nel tempo. Tuttavia, la riduzione delle emissioni transfrontaliere sarebbe marginale dato che Sneznogorsk è una piccolissima città isolata abbastanza lontana dal confine finlandese.

49. Il programma ambientale congiunto della Commissione mira a individuare opportunità di cofinanziamento per investimenti nel settore ambientale. Esso si impegna attivamente per trovare cofinanziatori quali NEFCO ed altre istituzioni finanziarie internazionali; un progetto specifico di cofinanziamento è previsto nel quadro del piano d'azione 2001.

Tale cooperazione dovrebbe diventare effettiva con il varo del «Partenariato ambientale della dimensione nordica» sottoscritto dal Consiglio europeo di Göteborg.

### **Sviluppo economico**

50-51. La relazione afferma correttamente che finora sono stati finanziati attraverso la cooperazione transfrontaliera pochi progetti di sviluppo economico. La situazione però sta cambiando: è già in corso un progetto di grande portata, un secondo è già stato approvato e sta per prendere il via e molti altri vengono proposti nell'ambito del programma CBC 2001.

Il primo progetto di sviluppo economico, realizzato a Uzhgorod in Ucraina, fornisce insegnamenti per l'elaborazione di futuri progetti di questo tipo. Benché sia troppo presto per valutarne l'impatto, emerge già chiaramente che la sua sostenibilità futura avrebbe potuto essere maggiore se esso fosse stato concepito in modo tale da poter operare nell'ambito della rete di progetti di sviluppo delle imprese decisi per l'Ucraina attraverso il programma nazionale Tacis. Tale collegamento è in corso e il progetto si avvia alla conclusione. Si sarebbe dovuto inoltre rivolgere maggiore attenzione alla ricerca di un partner in Ungheria o in Slovacchia; tale punto risulta di più difficile soluzione.

La sostenibilità del progetto potrebbe risentire inoltre della breve durata del progetto Tacis. Si tratta di un progetto concepito per un periodo di due anni: progetti paralleli finanziati attraverso il programma nazionale sono stati generalmente attuati nell'arco di 4-5 anni mediante progetti di prosecuzione. I futuri progetti CBC terranno conto di tali elementi. Tuttavia, l'esperienza acquisita con altri progetti Tacis indica che per la maggior parte dei progetti nei settori del consolidamento istituzionale, del settore privato e dell'ecoturismo, occorrerebbero 3-5 anni per garantire la sostenibilità.

L'elaborazione di un progetto analogo a Ungheni (Moldavia) finanziato attraverso il programma CBC 2000, tiene già conto dei suddetti elementi. Si sta organizzando la visita del beneficiario di Ungheni al progetto di Uzhgorod ed è già stata individuata un'organizzazione omologa a Iasi in Romania. In questo caso, tutte le parti sono consapevoli del significato dei preparativi per l'adesione della Romania, benché questi siano percepiti come una mescolanza di fattori negativi (i controlli ai confini si fanno più serrati) e positivi (il confine diviene la frontiera con l'Unione europea stessa). Su entrambi i versanti si riscontra quindi una forte motivazione a portare avanti il progetto.

### **Piccoli progetti**

52-53. Laddove ciò risulti possibile, gli elementi positivi del fondo di sostegno ai piccoli progetti saranno integrati in progetti più grandi. Ad esempio, i due progetti di sviluppo economico di cui sopra comportano il cofinanziamento, sebbene in natura, da parte di beneficiari. Si tratta di locali donati al progetto.

53. Dal 1999, il fondo di sostegno ai piccoli progetti è aperto anche ad associazioni; le euroregioni possono pertanto presentare le proprie proposte.

### **CONCLUSIONI**

#### ***Impatto del programma sul tenore di vita nelle regioni di frontiera***

54. La scarsità della dotazione finanziaria del programma CBC Tacis deriva dalle limitate risorse complessive di Tacis. Il programma non ha sortito effetti tangibili nella fase di attuazione oggetto delle osservazioni, ma gli elementi di base dei due principali valichi di frontiera sono stati completati poco dopo la revisione contabile e altre opere saranno portate a termine nel 2002.

Si riconosce l'incidenza positiva dello strumento di sostegno ai piccoli progetti. Per tener conto della critica rivolta dalla Corte alla mancanza di un collegamento con gli investimenti nei programmi ambientali, verrà riorientato il programma ambientale congiunto. La realizzazione del Partenariato ambientale della dimensione nordica garantirà un migliore coordinamento tra la prestazione di assistenza tecnica e gli investimenti delle IFI.

Lo sviluppo economico beneficia di una percentuale limitata delle risorse complessive del programma CBC Tacis poiché vengono privilegiati altri settori.

#### ***Impatto transfrontaliero***

55. Il regolamento CBC Phare prevede che i comitati di cooperazione misti elaborino documenti programmatici comuni in un'ottica pluriennale per le regioni di confine tra gli Stati dell'Europa centrale e l'Unione europea. Poiché, tuttavia, il regolamento Phare è rivolto principalmente all'adesione e alla cooperazione con gli Stati membri dell'UE, non è stata elaborata una strategia comune di questo tipo per i confini tra i paesi Phare e Tacis.

Grazie all'elaborazione della guida pratica «avvicinare Interreg e Tacis», il coordinamento tra questi due strumenti registra già un miglioramento, e la situazione continuerà a migliorare nei prossimi anni.

Tra le varie misure adottate per migliorare il coordinamento figura una serie di conferenze finanziate attraverso il programma CBC a partire dalla fine del 1999, alle quali hanno partecipato guardie di confine e funzionari doganali di entrambi i versanti. I gruppi di lavoro creati durante le conferenze hanno redatto un manuale sulle migliori prassi/norme ai valichi di frontiera, sottoscritto da tutti i rappresentanti dei relativi paesi Tacis e Phare. Tale dispositivo agevola l'attraversamento e le procedure ai confini.

56. Ci si è impegnati per fornire assistenza alle autorità locali e regionali attraverso il programma relativo al fondo di sostegno ai piccoli progetti.

Per quanto riguarda i progetti di grande portata, durante la redazione delle proposte definitive di programma la Commissione si concentrerà in particolare sulla questione della capacità di assorbimento.

57. La Commissione ritiene che nel dicembre 2000 fosse ancora troppo presto per valutare appieno l'impatto del programma CBC. I paesi beneficiari del programma CBC Tacis ricevono assistenza transfrontaliera attraverso la cooperazione regionale e i programmi nazionali Tacis. La dotazione finanziaria del programma CBC, compresa la linea di bilancio destinata al programma di azioni speciali a favore della regione Mar Baltico, è rimasta immutata malgrado la diminuzione generale del bilancio Tacis. Significa che la quota destinata alla cooperazione transfrontaliera in realtà è aumentata. In ultima analisi, il bilancio del programma — che la Corte ritiene limitato — viene deciso dall'autorità di bilancio. Il quadro Phare per il dialogo transfrontaliero e tutta la normativa CBC Phare sono collegati al processo di preadesione.

#### RACCOMANDAZIONI

58. La Commissione si adopererà per migliorare il coordinamento tra Interreg e Tacis. La guida pratica prevede espressamente modifiche volte a tener conto dell'evoluzione futura.

- a) Alla Commissione sembra di capire che la raccomandazione della Corte relativa a un quadro normativo che agevolerebbe un programma transfrontaliero riguardante entrambi i versanti (Phare e NSI) della frontiera preveda l'inserimento di misure procedurali quali ad esempio migliori meccanismi di coordinamento. La Commissione è disposta ad esaminare la possibilità di estendere il programma CBC Phare ai confini NSI/Phare. Gli attuali orientamenti relativi al ravvicinamento di Tacis e Interreg andrebbero riesaminati tenendo conto, tra l'altro, della prospettiva di adesione e dell'intera politica regionale dell'Unione europea.
- b) Pur prevedendo già l'elaborazione, da parte di comitati misti, di documenti programmatici per le regioni di confine tra i paesi dell'Europa centrale e l'Unione europea, il regolamento CBC Phare è imperniato essenzialmente sull'adesione, e una strategia di questo tipo non è stata elaborata per i confini tra paesi Phare e Tacis.

La Commissione si impegna a migliorare il coordinamento tra Interreg e Tacis.

- c) La Commissione accoglie favorevolmente la raccomandazione della Corte in merito alle strategie di sviluppo e sta esaminando le possibilità di elaborare siffatte strategie transfrontaliere per le regioni interessate.

Un primo passo in tale direzione consiste nello studio relativo all'euroconfine di Brest, presentato alla Commissione nel giu-

gno 2001, che va ben oltre le proposte di sostegno a progetti di infrastrutture. Esso riguarda infatti un'ampia gamma di settori, importanti per lo sviluppo della regione di Brest, compreso un piano di sviluppo strategico.

- d) Viene esaminata la possibilità di creare un gruppo interservizi in materia di interoperabilità.

59. L'iniziativa volta a potenziare le capacità a livello regionale, concepita per aiutare le autorità locali e regionali ad elaborare proposte di progetti, è appena stata prorogata.

- a) e b) Resta da dimostrare che il calo dell'interesse sia legato alla scarsità di finanziamenti. Un minore interesse in progetti di grande portata potrebbe rispecchiare anche la limitata capacità di progettazione dei potenziali beneficiari. La Commissione è disposta a fornire maggiore assistenza in materia di elaborazione delle proposte di progetto.

Recentemente, la Commissione ha intensificato le iniziative volte ad assistere le autorità locali, segnatamente nell'ambito del coordinamento Interreg/Tacis. Nel giugno 2000 si è svolto un seminario ad Helsinki; un altro dovrebbe svolgersi a San Pietroburgo in autunno.

- c) Un considerando del regolamento CBC Phare prevede la possibilità di estendere il programma ai paesi limitrofi che beneficino di altri programmi di assistenza dell'Unione europea. I servizi della Commissione stanno esaminando tutte le possibilità per conseguire una migliore cooperazione.

60. Il fatto che venga privilegiata l'assistenza tecnica, piuttosto che le infrastrutture e il sostegno agli investimenti, va considerato alla luce della dotazione finanziaria limitata e del numero relativamente elevato di valichi di frontiera nei quali la spesa si concentra sulle infrastrutture.

- a) Il dispositivo di finanziamento di attività che non riguardano specificamente i valichi dev'essere utilizzato con criterio. Un cofinanziamento volto a garantire l'impegno dei beneficiari funzionerebbe soltanto se essi fossero in grado di far fronte al livello di cofinanziamento.
- b) È notoriamente difficile attrarre investimenti delle IFI a meno che queste partecipino fin dall'inizio all'elaborazione del progetto. Un'operazione di questo genere è possibile con la NEFCO, poiché esistono già relazioni con essa, ma risulta al momento più improbabile con altre IFI.
- c) La Commissione continua a trattare la questione in oggetto al più alto livello nei paesi beneficiari per garantire in futuro la corretta applicazione delle normative in materia di esenzioni fiscali.

Grazie agli sforzi della Commissione, il problema è stato risolto in larga misura a metà del 2001 per quanto riguarda i valichi di confine.

61.

- a) Pur convenendo che i progetti di sviluppo economico andrebbero elaborati sulla base di orientamenti adeguati, la Commissione ritiene che l'esistenza di un documento del genere non comporterebbe di per sé un aumento sostanziale dei progetti.
- b) Bisognerebbe inserire nei progetti Tacis a sostegno dell'ecoturismo, nonché in qualsiasi progetto di tipo commerciale, un obiettivo di sostenibilità finanziaria. In questo modo, i progetti potrebbero richiedere più del periodo di 1-2 anni solitamente concesso, e si dovrebbe prevedere all'occorrenza un progetto di proseguimento.

62.

- a) Dal 2001, la Commissione aumenta il bilancio del fondo di sostegno ai piccoli progetti. Le cifre indicative per gli esercizi 2001, 2002 e 2003 sono rispettivamente di 4,4, 4,5 e 5 milioni di euro.
  - b) Nell'aprile 2001, la Commissione ha introdotto un ciclo annuale regolare per le proposte relative al fondo di sostegno ai piccoli progetti e l'aggiudicazione.
  - c) La Commissione non dissente sul fatto che il fondo di sostegno ai piccoli progetti andrebbe gestito il più vicino possibile ai beneficiari, ma poiché altri programmi plurinazionali non sono oggetto di deconcentrazione, per il momento esso continuerà ad essere gestito da Bruxelles.
-