



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 25.11.2010
COM(2010) 687 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO, AL CONSIGLIO E AL
COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**RELAZIONE ANNUALE 2009 SULL'ATTUAZIONE DELLO STRUMENTO DI
ASSISTENZA PREADESIONE (IPA)**

SEC(2010) 1430

Sintesi

La presente relazione presenta le attività intraprese ai fini dell'attuazione dello strumento di assistenza preadesione (IPA) nel corso del 2009 e fornisce un quadro generale degli sviluppi nonché alcune considerazioni sulle prospettive future.

Essa indica che nel 2009 la Commissione ha fatto passi concreti per migliorare l'efficacia, l'incidenza e la sostenibilità dell'IPA, preparando il terreno ad un'impostazione settoriale alla pianificazione e programmazione strategica, rafforzando il coordinamento tra donatori e potenziando la titolarità dei beneficiari. Migliorare la concezione e l'attuazione delle politiche porterà a migliorare anche il dialogo e ad ottenere risultati migliori nel processo di integrazione nell'UE dei Balcani occidentali, della Turchia e dell'Islanda.

Ulteriori informazioni sulle attività di programmazione e attuazione dei programmi specifici o pluribeneficiari dei paesi beneficiari IPA nel corso del periodo di riferimento sono contenuti nel documento di riferimento allegato alla presente relazione¹ (sezioni I e II), seguite dai dati finanziari (sezione III). Il quadro generale dello strumento finanziario IPA è richiamato anche nell'introduzione del documento di riferimento.

* * *

1. L'ANNO IN ESAME

1.1. I principali sviluppi del processo di allargamento

Il 2009 è stato un anno di stabilità e sicurezza nei Balcani occidentali e in Turchia, in cui sono stati realizzati miglioramenti per quanto riguarda la mobilità e i rapporti di vicinato. In seguito alla crisi economica e finanziaria mondiale, la Commissione ha contribuito a garantire la stabilità macro-economica nella regione introducendo, tra l'altro, un pacchetto per la crisi finanziaria destinato alla regione, che prevede un sostegno diretto al bilancio per la Serbia, finanziato dall'IPA.

Durante il periodo di riferimento, Albania, Islanda e Serbia hanno presentato domanda di adesione all'UE (rispettivamente ad aprile, a luglio² e a dicembre), mentre la Croazia ha compiuto ulteriori progressi in vista della fase finale dei negoziati di adesione. Il Montenegro, la Serbia e l'ex repubblica iugoslava di Macedonia hanno ottenuto l'esenzione dal visto d'ingresso nell'area Schengen, avendo ottemperato alle condizioni stabilite nelle tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti. La Commissione ha inoltre continuato a collaborare con l'Albania e la Bosnia-Erzegovina per ottenere la revoca dell'obbligo del visto.

Tuttavia, rimangono sfide da affrontare. Nel 2009 i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia avevano ancora, in misura diversa, molto lavoro da compiere per poter soddisfare i criteri e le

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Documento di riferimento allegato alla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Relazione annuale 2009 sull'attuazione dello strumento di assistenza preadesione (IPA).

² La Commissione ha proposto di modificare il regolamento IPA 1085/2006 nell'ottobre 2009 per includere l'Islanda tra i paesi beneficiari dell'IPA.

condizioni di adesione. In molti casi il ritmo delle riforme è stato lento e la crisi economica internazionale ha acuito le tensioni.

La valutazione della Commissione sui progressi compiuti dai paesi candidati e dai candidati potenziali per soddisfare, rispettivamente, le condizioni di accesso e i termini degli accordi di stabilizzazione e di associazione è stata presentata nel documento "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010" e nelle relazioni sui progressi compiuti che lo accompagnano³, pubblicate nell'ottobre 2009. I risultati e le raccomandazioni di questa comunicazione della Commissione sono stati ampiamente approvati dal Consiglio nel dicembre 2009.

1.2. Principali sviluppi strategici per migliorare l'offerta di assistenza IPA: insegnamenti da trarre da due anni di attuazione

Nel 2009 la Commissione ha progredito nella sua riflessione sull'efficacia della pianificazione e della programmazione dell'assistenza IPA, elaborando nuovi orientamenti.

Una conferenza di coordinamento dei donatori tenutasi a Tirana il 2 aprile ha fatto il punto dei progressi compiuti per migliorare il coordinamento dei donatori sul campo. La conferenza ha esaminato i punti di forza e di debolezza dei meccanismi di coordinamento esistenti a livello nazionale e regionale e ha formulato raccomandazioni concrete da seguire per migliorare il coordinamento e l'efficacia degli aiuti. Inoltre, la conferenza ha esaminato le possibilità di migliorare la programmazione strategica e l'armonizzazione degli aiuti insieme ai piani nazionali di sviluppo e di integrazione all'UE adottati dai beneficiari IPA e nei MIPD.

Una conferenza sul sostegno efficace all'allargamento, organizzata congiuntamente dalla Commissione e dalla presidenza svedese dell'UE a Bruxelles il 19 ottobre, ha esaminato gli aspetti più generali relativi al programma sull'efficacia degli aiuti e ha concluso che un approccio alla programmazione dell'assistenza che tenga conto delle esigenze e delle strategie dei beneficiari potrebbe contribuire a migliorare l'efficienza degli aiuti di preadesione. La stessa ha inoltre concluso che una siffatta impostazione sarebbe utile non soltanto per affrontare le priorità di preadesione ma anche per contribuire a superare l'impatto della crisi finanziaria. Inoltre, poiché alcuni donatori nei Balcani occidentali erano in una posizione migliore per affrontare rapidamente tali difficoltà, lo stretto coordinamento dei donatori consentirebbe all'IPA di indirizzare il suo sostegno nel modo più efficace e complementare.

Le relazioni di valutazione sulla programmazione e sull'attuazione dell'assistenza IPA e sull'assistenza precedente l'adesione (cfr. parte 3) si sono inoltre dimostrate una valida fonte di riflessione sui modi migliori per garantire il rispetto degli obiettivi generali di assistenza.

Gli insegnamenti tratti da queste relazioni hanno orientato la Commissione a **indirizzare la propria assistenza di preadesione in modo diverso, passando da un approccio principalmente basato sui progetti a uno più globale basato sulle politiche**, onde aumentare il suo impatto globale. A novembre la Commissione ha deciso di introdurre progressivamente **l'approccio settoriale nella pianificazione dell'IPA**. Tali sforzi compiuti nel 2010 sono confluiti nella pianificazione strategica e nella programmazione dell'assistenza (cfr. sezione 3 per maggiori dettagli) e proseguirà nel 2011.

³ Cfr. http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_oct_2009_en.htm.

Nel dicembre 2009, il Consiglio Affari generali ha appoggiato politicamente questo nuovo approccio settoriale nella pianificazione dell'IPA, avallando le conclusioni delle suddette conferenze: *«Il Consiglio... sottolinea il legame essenziale tra le priorità della politica di allargamento e l'assistenza finanziaria, in linea con i risultati delle recenti conferenze destinate a migliorare l'efficacia dell'aiuto, ..., si compiace degli sforzi compiuti dalla Commissione verso uno stretto allineamento dei programmi annuali IPA con le priorità individuate nelle relazioni sui progressi».*

Inoltre, alla luce delle conclusioni emerse dalle relazioni di valutazione, la programmazione IPA per i Balcani occidentali è già stata razionalizzata nel 2009, il che ha dato luogo a meno progetti e di dimensioni maggiori, concepiti per agevolare la gestione dell'attuazione e aumentarne l'efficacia e la visibilità. Ancora una volta, particolare attenzione è stata rivolta allo sviluppo istituzionale, in particolare a settori connessi con lo stato di diritto, conformemente alla strategia di allargamento. Anche lo sviluppo socioeconomico è rimasto una priorità importante, in particolare alla luce della crisi economica. Per i Balcani occidentali e la Turchia è stato adottato un pacchetto di risposta alla crisi, mentre la Serbia ha beneficiato di un sostegno finanziario, collegato a un accordo con l'FMI.

2. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DELL'IPA: QUADRO GENERALE

2.1. Pianificazione strategica e programmazione

2.1.1. Quadro finanziario indicativo pluriennale (QFIP)

La tabella seguente indica gli stanziamenti di fondi IPA 2009 in milioni di euro per beneficiario e per componente, nonché quelli dei programmi pluribeneficiari, aggiornati nel QFIP 2011-2013⁴. I dati tengono conto dei trasferimenti effettuati fra le componenti I e II nel corso del 2009.

⁴ COM(2009)543 definitivo del 14 ottobre 2009.

Tabella 1: dotazioni 2009 per beneficiario e per componente (a prezzi correnti in milioni di euro)

Beneficiari IPA/ Componenti	I	II	III	IV	V	TOTALE
Albania	71,4	9,8				81,2
Bosnia-Erzegovina	83,9	5,2				89,1
Croazia	45,6	15,9	49,7	14,2	25,8	151,2
ex Repubblica iugoslava di Macedonia	39,3	4,4	20,8	7,1	10,2	81,8
Kosovo	106,1					106,1
Montenegro	28,6	4,7				33,3
Serbia	182,6	12,2				194,8
Turchia	239,6	3,0	182,7	55,6	85,5	566,4
Pluribeneficiari	166,1					166,1
TOTALE	963,2	55,2	253,2	76,9	121,5	1 470,0

Le informazioni riguardanti la base degli stanziamenti per beneficiario e per componente sono disponibili nella comunicazione della Commissione sul QFIP.

2.1.2. Documenti di programmazione indicativa pluriennale (MIPD)

I MIPD 2009-2011 sono stati trasmessi per parere al comitato di gestione dell'IPA nella prima metà del 2009 e precisamente a marzo (MIPD per Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Kosovo) e ad aprile (MIPD per Croazia, Turchia e MIPD pluribeneficiari). Con una eccezione dovuta alle astensioni, hanno ottenuto l'unanimità dei consensi degli Stati membri e, tra giugno e luglio, sono stati tutti adottati dalla Commissione.

Come negli anni precedenti e conformemente all'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento IPA, sono state rivedute le priorità principali nell'ambito di ogni componente, come previsto nei documenti di programmazione indicativa pluriennale 2008-2010 esistenti. Ha prevalso la **continuità** data la mancanza di sviluppi nell'UE, nella regione o altrove che avrebbero potuto giustificare revisioni sostanziali. Le autorità nazionali e le altre parti interessate (Stati membri, istituzioni finanziarie internazionali (IFI), beneficiari potenziali, società civile) sono state consultate durante il processo di revisione.

Per quanto concerne il volume di assistenza nell'ambito della componente I, la capacità di assumere gli obblighi inerenti all'adesione o di attuare l'*acquis* sono rimaste la priorità per i paesi candidati e, per quanto riguarda l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, di pari importanza dei criteri politici. Al secondo posto per importanza vi è stato il dialogo con la società civile per la Turchia e i criteri politici per la Croazia. Per quanto concerne i candidati potenziali, i criteri economici hanno prevalso in Serbia, Montenegro e in Kosovo, mentre in l'Albania e in Bosnia-Erzegovina ha prevalso la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione unitamente ai criteri politici, per quanto riguarda l'ultimo Stato. Seguivano per importanza i criteri politici per Serbia, Kosovo e Albania, mentre il Montenegro li ha posti sullo stesso piano delle norme europee.

Nel contesto del comitato di gestione dell'IPA, la Commissione e gli Stati membri hanno esaminati le possibilità di dare maggiore risalto ai seguenti aspetti dei documenti di programmazione:

- applicare l'esperienza acquisita dall'accreditamento per l'attuazione decentrata in paesi candidati al processo di accreditamento presso altri beneficiari IPA. In generale, allineare meglio la gestione decentrata con i sistemi dei beneficiari al fine di rafforzare la capacità di coinvolgimento e di assorbimento. Evitare di stabilire un calendario per l'accreditamento;
- mettere più esplicitamente in risalto i risultati attesi per quanto riguarda il rafforzamento delle strutture di integrazione europea, al di là delle condizioni di adesione all'UE. Coinvolgere maggiormente le strutture di integrazione europea nella programmazione per la verifica delle priorità nazionali legate all'adesione. Allineare maggiormente l'assistenza IPA alla pianificazione strategica nazionale o, in mancanza di quest'ultima, puntare sul rafforzamento della pianificazione delle amministrazioni, della pianificazione del bilancio nonché sui sistemi di gestione dei risultati;
- proseguire gli sforzi al fine di stabilire un numero ridotto di priorità o di priorità elevate concordate con l'amministrazione. Prestare maggiore attenzione agli insegnamenti tratti dalle esperienze passate, elaborare altri obiettivi, risultati attesi e indicatori misurabili;
- se la capacità di assorbimento costituisce un problema, prendere in considerazione un riesame della programmazione di conseguenza, tenendo conto della fattibilità dei risultati attesi nei termini stabiliti dal MIPD, rafforzare maggiormente le capacità in materia di sviluppo regionale;
- proseguire gli sforzi per aumentare la divisione dei compiti e la partecipazione dei donatori, assegnando il grosso degli aiuti bilaterali e multilaterali ai settori chiave. Migliorare ancora il processo di consultazione con i paesi beneficiari sulla base di un calendario definito, compresa la consultazione tempestiva delle parti interessate prima dell'elaborazione delle schede di progetto;
- fornire orientamenti più chiari per affrontare le questioni trasversali, tra cui lo sviluppo sostenibile e gli obiettivi specifici per in materia di uguaglianza di genere;
- garantire ulteriore sostegno ai progetti connessi ai criteri politici, alla riforma giudiziaria e alla lotta contro la corruzione. Dedicare maggiore attenzione alle questioni relative agli appalti pubblici;
- rafforzare sempre più le capacità e le strutture amministrative locali nel settore dell'ambiente e perseguire l'obiettivo dell'uguaglianza di genere per nuovi impieghi nel settore ambientale (componente III). Definire con maggiore chiarezza il processo di analisi dell'inclusione sociale e di definizione della relativa strategia, nonché l'influenza esercitata dalle parti interessate relativamente alla stessa analisi (componente IV). Dare ancora più priorità agli approcci Leader e definire in maniera più chiara le questioni orizzontali (componente V);
- potenziare la comunicazione locale in merito alla rilevanza delle attività pluribeneficarie per l'adesione, anche per accrescere la partecipazione degli Stati membri alle iniziative regionali. Insistere sulla necessità di garantire la partecipazione regionale e il coinvolgimento delle strutture di cooperazione regionale nel processo di programmazione.

Sulla scia di queste discussioni, la Commissione ha adottato misure tese a rafforzare il meccanismo di consultazione, il nesso tra i MIPD e le strategie nazionali e a garantire una maggiore partecipazione dei beneficiari rispetto al passato. La struttura MIPD sarà ulteriormente rivista per tener conto dei progressi fatti verso un approccio più settoriale dell'assistenza finanziaria IPA e per fornire un quadro di programmazione più globale.

2.1.3. Programmazione dell'assistenza nel 2009

Nel 2009, l'attività di programmazione ha riguardato principalmente il completamento e l'adozione dei programmi nazionali annuali e pluribeneficiari IPA 2009 nell'ambito della componente I, nonché l'inizio della preparazione dei programmi IPA 2010. Per quanto concerne i programmi di cooperazione transfrontaliera, l'attività di programmazione si è limitata ad aggiungere le dotazioni finanziarie del 2009 ai programmi pluriennali in corso adottati nel 2007, mentre non sono state apportate revisioni sostanziali ai programmi stessi. Lo stesso vale per la programmazione delle componenti III per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e per la componente V, mentre, nel 2009, non vi è stata alcuna attività di programmazione né nell'ambito della componente III per la Croazia e la Turchia, né nell'ambito della componente IV, in quanto i programmi pluriennali esistenti erano già coperti per l'anno in questione. In generale, gli **insegnamenti tratti** dalle esperienze passate in tutti i paesi candidati e candidati potenziali hanno fornito la base per l'esercizio di programmazione nell'ambito della componente I (identificazione e definizione dei progetti). Tra gli insegnamenti tratti per i beneficiari IPA vi era la necessità di riservare *maggiore attenzione* ai seguenti aspetti:

- *ideazione e maturità dei progetti* (anche in termini di disponibilità delle analisi delle esigenze, piani, studi di fattibilità e di mercato; rischi e ipotesi fondamentali; determinazione dei beneficiari; disposizioni di attuazione semplici);
- *capacità amministrativa e di assorbimento* dei beneficiari (fondata tra l'altro sul rendimento passato e sul carico di lavoro esistenti dei progetti IPA e CARDS in corso);
- *partecipazione*, che dovrebbe essere incrementata considerando anche le strategie di sviluppo e i piani d'azione degli stessi beneficiari e coinvolgendo fin da subito i beneficiari nella pianificazione e nella programmazione dell'assistenza nonché nell'attuazione;
- *sostenibilità dei risultati*, tramite attenta pianificazione, determinazione delle priorità e tempestiva programmazione delle operazioni, nonché attenzione alla condizionalità;
- *coordinazione a diversi livelli*, vale a dire tra donatori, con altre attività connesse, tra enti governativi centrali e locali;
- *il numero di priorità chiave*, da limitare e allineare attentamente con l'agenda europea di riforma dei beneficiari;
- *correlazioni con il bilancio* e con il quadro di spesa a medio termine;
- maggiore monitoraggio, impatto, visibilità, partecipazione della società civile e questioni trasversali.

La selezione dei progetti si basava su vari parametri che riflettevano quanto sopra, in particolare: i) coerenza con le priorità strategiche e con le strategie settoriali esistenti, ii) identificazione di necessità, priorità e parti interessate pertinenti per lo sviluppo e l'attuazione dei progetti, iii) maturità e sostenibilità dei progetti, iv) capacità di attuazione dei beneficiari, v) fissazione delle priorità e attenta programmazione in linea con le priorità politiche e strategiche, vi) pertinenza e impatto, vii) continuità e/o complementarità con l'assistenza fornita in passato o in corso o con altri donatori, viii) assenza di sovrapposizioni, e ix) nuove possibili aree di assistenza risultanti dai dialoghi politici e tecnici.

I punti salienti dell'esercizio di programmazione nel 2009 nell'ambito della componente I sono stati i seguenti:

- il gemellaggio è stato lo strumento di attuazione preferito per i progetti di ravvicinamento giuridico in **Croazia** ed è stato previsto di aumentarne l'impiego;
- nell'ex **Repubblica iugoslava di Macedonia** il numero dei contratti è diminuito rispetto al programma dell'anno precedente, pur restando elevato; la qualità della programmazione è migliorata;
- in **Turchia**, la programmazione 2009 si è basata su una dettagliata definizione di fasi, criteri e scadenze (documento relativo al processo di programmazione). La Commissione ha proposto strategie settoriali coerenti per guidare il processo di programmazione e la partecipazione delle parti interessate al ciclo di programmazione tramite gruppi di lavoro settoriali. Particolare attenzione è stata rivolta al miglioramento della partecipazione e al dialogo con la società civile in risposta alla crisi economico-finanziaria, oltre al trasferimento di 35 milioni di euro dalla componente I al pacchetto pluribeneficiari di risposta alla crisi - strumento per l'efficienza energetica, a un contributo eccezionale per sostenere la partecipazione della Turchia ai programmi UE. D'altro canto, l'accordo di principio del beneficiario sul fatto di anticipare la fase preparatoria e avere gruppi di lavoro più settoriali nonché i dibattiti su come rendere la programmazione più strategica e orientata alla politica non sono stati ancora seguiti da un accordo su misure concrete. Per il beneficiario è stato fondamentale mantenere la flessibilità basata sulle esigenze future relative ai settori sostenuti e l'uso dell'esercizio di programmazione per favorire la riforma di ogni ministero. Le proposte iniziali relative ai progetti sono diminuite di un terzo rispetto al 2008 (una tendenza confermata nel processo di programmazione 2010) e il sostegno della Commissione si è ancora dimostrato necessario per consentire loro di raggiungere un livello di maturità sufficiente.

La situazione dovrebbe migliorare in seguito all'adozione, a luglio 2009, di una legge che definisce l'organizzazione e i doveri dell'organismo di attuazione competente. La progressiva introduzione di approcci settoriali alla pianificazione e programmazione dell'assistenza dovrebbe contribuire ad accrescere la partecipazione e l'impatto nonché rafforzare i legami fra l'assistenza finanziaria e le priorità politiche. Si cercherà anche di definire indicatori e parametri più rilevanti e misurabili, e, insieme, di porre maggiormente l'accento sui risultati e sull'impatto dei progetti. Sarà necessario migliorare la capacità delle strutture coinvolte nella programmazione, attuazione e controllo IPA e riesaminare il lavoro dei sottocomitati di monitoraggio settoriali, nonché il nuovo MIPD;

- in **Albania** i beneficiari sono stati maggiormente coinvolti nella programmazione, il che ha determinato una partecipazione maggiore. È stata migliorata la qualità delle schede di progetto e si è manifestata una tendenza a elaborare un numero inferiore di progetti (infrastrutturali) ma di dimensioni maggiori, in risposta alla crisi finanziaria;
- la programmazione in **Bosnia-Erzegovina** è stata incentrata sulle misure tese a ridurre l'impatto della crisi finanziaria. Si è registrato un aumento dell'assistenza destinata ad accordi di gestione centralizzata congiunta o indiretta con le IFI e con altri attori nazionali o internazionali. Anche in questo caso si è registrata una tendenza a elaborare una quantità inferiore di progetti, ma di dimensioni maggiori;
- in **Kosovo** le istituzioni beneficiarie sono state maggiormente coinvolte nella programmazione e, rispetto al passato, sono state presentate più proposte di progetto (sebbene prive di definizione delle priorità e filtraggio). Lo stretto coordinamento con la missione UE per lo Stato di diritto (EULEX) e con il rappresentante speciale dell'Unione europea/Ufficio civile internazionale (EUSR/ICO) ha garantito la complementarità dell'azione dell'Unione europea;
- in **Montenegro**, la programmazione è stata caratterizzata da una migliore qualità delle bozze delle schede dei progetti e da una maggiore attenzione alla condizionalità (cofinanziamento, proprietà fondiaria e acquisizioni per le infrastrutture) e alla dimensione dei progetti, conformi alla (ridotta) dimensione amministrativa e alla sua capacità di assorbimento. Altre caratteristiche hanno incluso il miglioramento delle complementarità e della collaborazione con altri donatori; il miglioramento delle consultazioni con la società civile; una maggiore leadership da parte del paese beneficiario per la programmazione 2010 (avviata nel 2009) e un graduale spostamento dell'attenzione verso i criteri economici e la capacità di assumere gli obblighi inerenti all'adesione;
- in **Serbia**, il processo di programmazione è stato caratterizzato dall'intensa partecipazione delle istituzioni beneficiarie e dalla buona qualità dei documenti di programmazione. Oltre il 60 % dell'assistenza a titolo della componente I è stata erogata sotto forma di sostegno al bilancio per salvaguardare le riforme strutturali; le condizioni generali, ivi incluso un quadro macroeconomico e di bilancio sostenibile, sono state sostenute dalle IFI; i circuiti amministrativi e finanziari hanno creato un sano contesto fiduciario; specifiche condizioni di erogazione legate alla sana gestione finanziaria pubblica; mantenimento e sviluppo della capacità amministrativa di istituzioni e organismi pertinenti connessi all'adesione all'UE. Alla fine del periodo di riferimento, il governo ha presentato al Parlamento una nuova legge sul sistema di bilancio e ha adottato la strategia di controllo finanziario interno nel settore pubblico.

Dettagliate informazioni sul contenuto di ciascun programma nazionale o annuale IPA 2009 e del programma pluribeneficiari IPA 2009 sono disponibili nel documento di riferimento (parte I e parte II). Lo stesso documento può essere preso come riferimento per i programmi pluriennali nell'ambito delle componenti da II a V.

2.2. Attuazione

2.2.1. Modalità e strutture di attuazione

L'assistenza nell'ambito dell'IPA è ideata per preparare i paesi candidati e i potenziali candidati ad assumere la piena responsabilità della gestione dell'assistenza finanziaria dell'UE.

Per questo motivo la gestione decentrata da parte dei beneficiari è la modalità di gestione che s'intende raggiungere, non appena le loro capacità amministrative saranno ritenute sufficientemente sviluppate e saranno posti in essere sistemi di gestione e di controllo adeguati per garantire la sana gestione finanziaria. Per i paesi candidati, l'obiettivo a medio termine è la gestione interamente decentrata, in cui sono previsti solo controlli *ex post* della Commissione (mentre l'assistenza a titolo della componente V è attuata in questo modo sin dall'inizio). Ciascun paese beneficiario deve di conseguenza disporre di strategie, piani d'azione e tabelle di marcia specifici per procedere verso tali obiettivi, preparando al contempo le autorità nazionali a dotarsi delle capacità adeguate all'aumento di responsabilità che ne consegue.

Nel 2009, i **paesi candidati potenziali** hanno progredito a velocità diverse **verso il conferimento dei poteri di gestione decentrata**. Alla fine del periodo di riferimento, l'**Albania** aveva compiuto notevoli progressi relativamente alla componente I (creazione di strutture chiave, presentazione di candidature chiave e personale formato nelle pertinenti agenzie di attuazione) e progressi incoraggianti in relazione alla componente V (redazione di un progetto di calendario per la gestione decentrata senza controlli *ex ante*), mentre era ancora a uno stadio iniziale per le componenti II, III e IV. Al contrario, la **Bosnia-Erzegovina** ha compiuto pochi progressi, avendo unicamente attuato la nomina del coordinatore nazionale IPA presso il ministero delle Finanze, mentre non ha provveduto a reclutare tutto il personale necessario per l'Unità centrale finanziamenti e appalti (CFCU) e il Fondo nazionale. Il **Kosovo** è rimasto appena agli inizi della preparazione della tabella di marcia per la gestione decentrata. Alcuni progressi sono stati compiuti in **Montenegro** per le componenti I e II, con la missione di "valutazione delle carenze", mentre per le componenti III e V, l'identificazione dei principali enti preposti all'attuazione non è stata seguita da altre tappe fondamentali, ivi inclusa la definizione dei calendari. Avendo da ultimo aggiornato i propri calendari per la gestione decentrata nel marzo 2009 e designato tutti i principali attori entro la fine del periodo di riferimento, la **Serbia** non rispettava ancora gli impegni assunti in termini di numero di effettivi nelle strutture di integrazione all'UE, a causa di restrizioni di bilancio.

Per quanto concerne i **paesi candidati**, nel 2009 la **Croazia** ha continuato a rafforzare il suo sistema di gestione decentrata delle componenti da I a IV dell'IPA (che era stato già accreditato), in particolare per quanto riguarda l'audit interno, l'autorità di audit e le funzioni di controllo delle strutture operative. Sono stati elaborati i calendari per la soppressione dei controlli *ex ante* per le componenti I, III e IV, l'ultima delle quali necessita di miglioramenti. Per la componente II è stata istituita una nuova struttura esecutiva sebbene i controlli *ex ante* non erano stati ancora eliminati alla fine del periodo di riferimento. Per quanto concerne la componente V, i poteri di gestione sono stati conferiti nel 2009 per due misure su sette. L'approvazione di altre misure è prevista per il 2010.

Nel 2009, i piani per il conferimento della gestione nell'ambito della componente I nell'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia** hanno registrato una battuta d'arresto a causa di molteplici rischi elevati identificati nell'ambito delle pertinenti strutture di attuazione e controllo. L'accreditamento è stato invece conferito per la gestione delle componenti III, IV e V e un calendario per la gestione decentrata senza controlli *ex ante* per la componente III è stato presentato alla Commissione per esame (mentre, per la componente IV, è stato previsto per la prima metà del 2010). Nel 2009 non è stata presentata alcuna domanda di conferimento della gestione nell'ambito della componente II, mentre una dovrebbe essere presentata per il 2010.

Nel 2009, i poteri di gestione per i programmi operativi rientranti nell'ambito delle componenti III e IV sono stati conferiti alla **Turchia**, dopodiché sono stati firmati quattro relativi accordi di finanziamento. Il paese ha preparato i calendari per il decentramento completo, ha adottato misure legislative per rafforzare le strutture accreditate nell'ambito della componente I e ha elaborato piani per porre rimedio alle debolezze esistenti quanto ai sistemi di gestione e di controllo, sebbene, alla fine del periodo di riferimento, non li abbia ancora messi in atto. Nel frattempo le capacità dell'agenzia preposta all'attuazione della componente I sono aumentate in seguito al conferimento da parte delle strutture operative nell'ambito delle componenti III e IV di alcune funzioni relative alle gare d'appalto e alla stipula di contratti fino al 2010. Nel 2009 non si sono registrati sviluppi positivi per quanto riguarda l'accreditamento nell'ambito della componente V a causa di ritardi nel calendario dell'accreditamento nazionale, dovuti a fattori quali la complessità della struttura del programma di sviluppo rurale IPA in Turchia e la mancanza di un impegno politico ad alto livello per il processo. Un piano d'azione modificato, elaborato nel corso dell'anno in esame, prevedeva un accreditamento nazionale per l'anno 2010 che avrebbe permesso il conferimento della gestione nel 2011. Di conseguenza, l'attuazione dei fondi della componente V per gli anni 2007 e 2008 potrebbe essere a rischio. Si sono registrati pochi progressi anche nell'ambito della gestione congiunta della componente II.

Dalle relazioni di audit dei paesi candidati risulta che i sistemi nazionali hanno compiuto progressi alterni. Gli audit dei sistemi condotti in Turchia dalla Commissione hanno continuato a registrare risultati ad alto rischio, anche se in misura minore rispetto agli anni precedenti. In Croazia le autorità hanno notevolmente rafforzato i sistemi di controllo per i fondi IPA. Tuttavia, permangono preoccupazioni riguardo alla fattibilità del calendario proposto dall'ordinatore nazionale per l'eliminazione dei controlli *ex ante* della Commissione, cosicché quest'ultima ha considerato l'ipotesi di sospendere parzialmente i controlli individuali.

2.2.2. *Panoramica sull'attuazione dell'IPA nel 2009*

2.2.2.1. Componente I

Tabella 2: Riepilogo degli importi relativi alla componente I dell'IPA 2007-2009 (programmi annuali) impegnati, aggiudicati e versati al 31 dicembre 2009 per beneficiario, in milioni di euro

Beneficiari IPA	Impegnati	Aggiudicati	% aggiudicata	Versati	% versata
Albania	183,17	49,97	27,28%	14,67	8,01%
Bosnia-Erzegovina	196,99	58,59	29,74%	12,91	6,55%
Croazia	131,38	19,48	14,83%	13,48	10,26%
ex Repubblica iugoslava di Macedonia	109,12	21,98	20,14%	10,85	9,94%
Kosovo	348,30	149,95	43,05%	59,02	16,95%
Montenegro	79,10	32,74	41,39%	8,74	11,05%
Serbia	504,03	242,80	48,17%	83,50	16,57%
Turchia	716,88	247,80	34,57%	227,75	31,77%
Programma pluribeneficiari	597,88	421,0	70,50%	261,54	43,74%

Paesi candidati

In **Croazia** la percentuale di assegnazione dei contratti nel quadro della componente I dell'IPA per il 2007 e 2008 ha raggiunto il 32 % e il 12 % rispettivamente alla fine del periodo di riferimento. Non sono stati stipulati contratti nell'ambito dell'IPA 2009. Nel corso del 2009, l'attuazione dei programmi 2007 e 2008 dell'IPA ha rappresentato una sfida in termini di capacità amministrativa per la Croazia, sebbene un incremento delle risorse umane nell'agenzia preposta all'attuazione abbia contribuito ad accelerare le procedure di gara rispetto alla situazione del precedente strumento PHARE. L'*attuazione dell'acquis* (non l'adozione) e il rafforzamento della capacità amministrativa in vista della gestione post-adesione dei fondi strutturali hanno rappresentato le attività principali, sebbene i risultati e gli impatti dell'assistenza in tali settori saranno visibili solo dopo l'adesione.

Nell'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia** l'attività di attuazione a titolo della componente I è proseguita nel 2009 con il completamento, entro la scadenza del 30 ottobre, delle aggiudicazioni delle dotazioni dell'IPA 2007 nell'ambito del primo accordo di finanziamento. La stipula dei contratti è continuata anche nell'ambito del secondo accordo di finanziamento. Alla fine dell'anno, sono stati aggiudicati due terzi delle dotazioni dell'IPA 2007. Per quanto concerne i programmi IPA 2008 e IPA 2009, nel 2009 non sono praticamente stati stipulati contratti, mentre, per quanto concerne l'IPA 2009, l'attività si è concentrata sulla preparazione dei progetti, nell'ambito della gestione decentrata. L'attività di sviluppo istituzionale e delle capacità nell'ambito dello strumento TAIEX è stata intensa, in particolar modo nel settore agricolo, del mercato interno, della giustizia e degli affari interni.

In seguito alla ratifica dell'accordo quadro sull'IPA verso la fine del 2008, nel 2009 è stato possibile avviare l'attuazione dell'IPA in **Turchia**. A marzo e ad aprile sono stati firmati due accordi di finanziamento per l'attuazione dell'IPA 2008, per un valore di 256 milioni di euro. Alla fine del periodo di riferimento, la stipula dei contratti per l'IPA 2007, 2008 e 2009 ha raggiunto, rispettivamente, un terzo, un quarto e oltre due quinti dei fondi impegnati. Non sono ancora disponibili risultati concreti da riferire, in quanto l'attuazione dei contratti è iniziata verso la fine del periodo di riferimento. Ciononostante, degno di nota nell'ambito della componente I è un progetto di gemellaggio sui diritti dei minori, avviato all'inizio

dell'anno e per il quale i progressi sono stati visibili e i risultati attesi sono stati raggiunti. Inoltre va menzionato, per il suo impatto positivo sullo sviluppo istituzionale e delle capacità, l'intensa attività svolta nel 2009 nell'ambito dello strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX). Va ricordata anche l'elevatissima partecipazione ai programmi di Apprendimento permanente e Gioventù in azione, che hanno contribuito alla promozione di una migliore conoscenza reciproca e a una maggiore comprensione tra UE e Turchia.

Paesi candidati potenziali

Alla fine del periodo di riferimento, rispettivamente il 52 % e il 43 % delle dotazioni IPA 2007 e 2008 è stato aggiudicato in **Albania**. Benché non siano stati conclusi progetti e, quindi, in assenza di relativi risultati su cui riferire, l'attuazione di alcuni progetti di sviluppo delle capacità rilevanti è avvenuta nella seconda metà dell'anno, sostenendo le autorità albanesi nella (ri)definizione e/o attuazione dell'intera gamma di attività della polizia albanese, del calendario di gestione decentrata, della strategia trasversale contro la corruzione, della strategia per le PMI e delle misure di sostegno. Altre attività di sviluppo delle capacità sono state attivate anche in relazione alla strategia di sviluppo rurale e a misure contro le malattie animali. Alla fine dell'anno è stato firmato un contratto d'opera relativo alle infrastrutture delle strade rurali. Nel 2009 sono stati pubblicati vari inviti a presentare proposte per progetti di gemellaggio, principalmente per il settore finanziario, ma non ne era ancora stato firmato alcuno alla fine dell'anno. Sono state svolte anche attività TAIEX e SIGMA.

Come già riferito nel 2008, in **Bosnia-Erzegovina**, l'attuazione nell'ambito dell'IPA 2007 non è stata avviata prima del 2009, a causa di ritardi nell'adozione della legge sull'esenzione fiscale per i contratti finanziati dall'IPA. Ulteriori ritardi si sono accumulati nel corso del 2009 in relazione alla sigla degli accordi di finanziamento, provocando rallentamenti nell'attuazione sia dell'IPA 2007 che dell'IPA 2008. Si è registrato un aumento nella stipula di contratti: nel 2009, sono stati firmati 45 contratti nell'ambito dell'IPA mentre, nel 2008 ne erano stati firmati solo 6. Alla fine del periodo di riferimento, la stipula dei contratti per l'IPA 2007, 2008 e 2009 ha toccato, rispettivamente, il 70 %, il 13 % e il 14 % dei fondi disponibili. Sono stati avviati quattro progetti di gemellaggio in settori diversi, anche se nessuno di questi è ancora stato attuato. Anche il programma SIGMA ha fornito sostegno allo sviluppo istituzionale. A causa dei suddetti ritardi, ancora non vi sono risultati concreti da riferire nell'ambito della componente I durante il periodo di riferimento.

Nel 2009, si sono registrati buoni progressi relativamente all'attuazione dell'IPA in **Kosovo**, con un tasso di aggiudicazione da parte dell'ECLO che ha raggiunto l'obiettivo del 90 % e quasi del 40 % dei fondi IPA 2007 e IPA 2008 rispettivamente. I risultati positivi erano già visibili nell'ambito dei progetti in corso (ivi compreso il completamento e la consegna di abitazioni ricostruite o nuove destinate a famiglie appartenenti a minoranze di rimpatriati in uno dei quattro comuni interessati; borse di studio destinate a 44 studenti per studiare presso università dell'UE; inaugurazione di strutture sportive e ricreative in quattro comuni) mentre altri progetti (per es. sul reinsediamento e la reintegrazione sostenibili delle comunità rom, ashkali ed egiziane) sono stati avviati alla fine del periodo di riferimento.

In **Montenegro**, il 75 % degli stanziamenti IPA 2007 e il 45 % di quelli IPA 2008 sono stati aggiudicati entro la fine dell'anno (sono stati conclusi 47 contratti) mentre per i restanti fondi erano in corso le relative gare d'appalto. Nel 2009 ci sono stati vari progetti nell'ambito dell'attuazione dell'IPA 2007, in campi quali la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e la riforma della giustizia (gemellaggio), la riforma politica e istituzionale nel

campo dell'istruzione e della formazione (un progetto riguardante lo sviluppo istituzionale), il settore dei trasporti (lavori e assistenza tecnica e progettazione particolareggiata). Altre azioni rilevanti finanziate nell'ambito dell'IPA 2007, la cui attuazione è stata avviata nel 2009, si riferiscono all'avvicinamento all'*acquis* in vari campi. Nel marzo 2009 è stato pubblicato un invito a presentare proposte nell'ambito di un vasto progetto a favore della società civile (IPA 2007), portando a 8 il numero dei progetti che hanno cominciato a essere operativi (sulle questioni dei rom, sull'assistenza sociale agli anziani, sulla politica sociale a livello nazionale e locale, sullo sviluppo del turismo e sull'architettura tradizionale). Nuovi progetti sono stati attuati nell'ambito dell'IPA 2008 e riguardavano la ricerca di soluzioni durevoli per rifugiati e sfollati e il sostegno alla trasformazione della radiotelevisione in una emittente di servizio pubblico. L'attività TAIEX si è dimostrata valida anche in Montenegro nel 2009, così come le attività SIGMA e il gemellaggio (6 di queste sono state attuate nel corso del 2009).

In **Serbia** c'è stata un'intensa attività nell'ambito della componente I (190 contratti siglati nell'ambito della parte I degli IPA 2007, 2008 e 2009 e gare d'appalto predisposte nell'ambito degli IPA 2008 e 2009), mentre non è stato stipulato nessun contratto nell'ambito della parte II del programma nazionale IPA 2009, in quanto il relativo accordo di finanziamento non è stato firmato. Alla fine dell'anno, è stato aggiudicato il 63% dei fondi dell'IPA 2007, il 24 % dell'IPA 2008 e il 57 % dell'IPA 2009, l'ultima cifra a causa del sostegno al bilancio. Sono state avviate o proseguite attività in vari settori (sanità, sostegno ai comuni, statistiche) che, in alcuni casi, hanno iniziato a fornire i risultati o gli esiti attesi (per es. fornitura di strumenti e formazione, elaborazione o modifica di leggi e decreti legge, maggiore sensibilizzazione tramite conferenze e workshop, sviluppo di corsi). Le attività negli altri settori (energia, sviluppo socio-economico regionale, rifugiati e sfollati, istruzione) erano state appena avviate e i risultati non erano ancora visibili. Le sovvenzioni operative sono state assegnate alle agenzie di sviluppo regionale nonché alle agenzie di sostegno all'integrazione dei rifugiati e degli sfollati. L'attuazione dei progetti sull'ambiente ha registrato progressi, con la stipula di vari contratti nel corso dell'anno, in particolare su gemellaggio e progettazione, piano direttivo, strategia e servizi di sviluppo dei sistemi informatici. Sono stati pubblicati vari inviti a presentare proposte per i progetti di gemellaggio per settori come ambiente, agricoltura e sviluppo rurale, giustizia e affari interni, finanza pubblica e trasporti e tre di questi sono stati approvati. Rimane da verificare se il miglioramento della capacità di assorbimento del governo serbo basterà per gestire tutte le attività in corso, tuttavia sono tangibili gli sviluppi positivi in termini di coordinamento del gemellaggio. Il 2009 è stato peraltro caratterizzato da un sostanziale aumento delle domande per le attività TAIEX e da un'accresciuta partecipazione agli eventi organizzati.

Pluribeneficiari

L'attuazione dell'IPA è avanzata rapidamente nel 2009 nell'ambito dei programmi IPA **pluribeneficiari**, con tassi di aggiudicazione che hanno raggiunto, alla fine dell'anno, il 79 % delle dotazioni IPA 2007, l'85 % delle dotazioni IPA 2008 e il 53 % delle dotazioni IPA 2009. L'attuazione dei fondi 2008 e 2009 connessi al pacchetto di risposta alla crisi e agli investimenti comunali è stata accelerata per aiutare i beneficiari IPA ad attenuare gli effetti della crisi economica. I punti principali delle iniziative rivolte ai pluribeneficiari nel 2009 comprendono:

- *il consiglio per la cooperazione regionale (CCR)*, divenuto pienamente operativo, è impegnato a svolgere il suo ruolo strategico nella promozione della cooperazione regionale sulla base del programma strategico per il periodo 2011-2013 elaborato, con il sostegno della Commissione, nel 2009. Il CCR è stato impegnato anche nella

programmazione dell'assistenza pluribeneficiari al fine di garantire la presa in considerazione delle priorità e delle esigenze regionali. Il sostegno finanziario alle sue future attività è stato oggetto di discussione nel 2009;

- *la Scuola regionale di pubblica amministrazione (ReSPA)* creata a maggio 2009 per accelerare la cooperazione regionale nella riforma della pubblica amministrazione, rafforzare la capacità amministrativa e sviluppare le risorse umane. Alla fine del 2009, quattro dei sette membri fondatori avevano ratificato l'accordo internazionale per l'istituzione della scuola in Montenegro (che entrerà in vigore in seguito alla quinta ratifica). La ReSPA ha finora operato come scuola virtuale (in un primo momento, tramite l'OCSE e in seguito tramite l'Istituto europeo di amministrazione pubblica) e, alla fine del periodo di riferimento, aveva raggiunto la "velocità di crociera", fornendo formazioni a 2.500 giornate di formazione l'anno. L'effetto diretto di questa iniziativa è stato di favorire lo sviluppo locale del paese in cui è situata la ReSPA (Danilovgrad);
- *lotta alla criminalità organizzata*: due progetti sono degni di nota, rispettivamente 1) sulla cooperazione giudiziaria (sostegno alla rete di procuratori) e l'aggiornamento di un memorandum d'intesa volto ad ampliare la portata della cooperazione includendo anche altre forme di criminalità grave e 2) sulla cooperazione tra forze di polizia nella lotta contro il traffico illecito di droga e la prevenzione del terrorismo (è stato stipulato un contratto di sovvenzione per promuovere la cooperazione tra le forze di polizia della regione e rafforzare le unità di coordinamento per l'applicazione del diritto internazionale, anche valutando i requisiti per istituire unità di coordinamento in Kosovo e in Turchia);
- *lo strumento per la società civile (CSF)*: uno strumento unico destinato a tutti i paesi beneficiari IPA, per rafforzare le organizzazioni della società civile (CSO) e il loro ruolo nel processo politico, migliorare le capacità a livello locale per la mobilitazione civica, incoraggiare la cooperazione in rete e promuovere la collaborazione e il trasferimento di esperienze. Un ufficio d'assistenza tecnica (TASCO) è stato istituito verso la metà del 2009 per erogare formazione e assistenza alle organizzazioni locali, fornire valutazioni delle necessità, analisi dell'ambiente giuridico e finanziario locale, nonché sostegno per l'individuazione e la selezione dei progetti a livello locale. Sono stati istituiti gruppi consultivi a livello locale per discutere delle necessità e delle questioni strategiche. Inoltre, il CFS ha sostenuto eventi a carattere interpersonale, con un'elevata partecipazione dei rappresentanti provenienti dalle CSO e pareri molto positive relativamente all'utilità di tali eventi ai fini della comprensione delle politiche e dei programmi dell'UE nonché dello scambio di informazioni in rete;
- *il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF)*: ufficialmente avviato nel dicembre 2009, garantisce una cooperazione coordinata tra le IFI (BEI, BERS, CEB e altri) in un contesto caratterizzato dall'esigenza di elevati investimenti nella regione e da una scarsa disponibilità di risorse. Il WBIF costituisce un punto di accesso unico per la regione per le richieste di finanziamento a sostegno degli investimenti per le infrastrutture, mentre i fondi IPA sono in comune con gli altri fondi delle IFI. Tra i benefici ottenuti una maggiore partecipazione da parte dei beneficiari e un miglior allineamento alle priorità nazionali o regionali, il coordinamento dei donatori e il reperimento di sovvenzioni con i prestiti delle IFI.

Inoltre, nel 2009, si sono registrati progressi in generale per quanto riguarda altre attività regionali e orizzontali relative agli assi politici, economici e sulle norme europee della componente I dell'IPA, vale a dire in settori concernenti il rimpatrio dei rifugiati, l'inclusione sociale, il coordinamento in materia di previdenza sociale, la partecipazione all'Unione per il Mediterraneo, la pubblica amministrazione, la giustizia, libertà e sicurezza, lo sviluppo e il dialogo con la società civile, la cooperazione con le IFI e la competitività a sostegno degli investimenti infrastrutturali, l'efficienza energetica e gli investimenti privati, la competitività e il commercio, l'istruzione, la gioventù, le infrastrutture di qualità, i diritti di proprietà industriale e intellettuale, la sicurezza alimentare, la politica veterinaria e fitosanitaria, l'energia, la politica doganale e fiscale, le statistiche, l'ambiente (incluso il cambiamento climatico) e la sicurezza nucleare nonché la protezione contro le radiazioni.

2.2.2.2. Componente II

Tabella 3: Riepilogo degli importi relativi alla componente II dell'IPA 2007-2009 impegnati, aggiudicati e versati al 31 dicembre 2009 per beneficiario, in milioni di euro

Beneficiari IPA	Impegnati	Aggiudicati	% aggiudicata	Versati	% versata
Albania	25,09	0,68	2,71%	0,62	2,47%
Bosnia-Erzegovina	14,12	0,39	2,76%	0,31	2,20%
Croazia	40,32	0,44	1,09%	0,18	0,45%
ex Repubblica iugoslava di Macedonia	12,61	0,13	1,03%	0,00	0,00%
Kosovo	-	-	-	-	-
Montenegro	13,07	0,58	4,44%	0,25	1,91%
Serbia	31,91	1,84	5,77%	0,88	2,76%
Turchia	8,02	0,06	0,69%	0,04	0,55%

Paesi candidati

Anche nel 2009, le attività concernenti gli appalti in **Croazia** sono state limitate a titolo della componente II dell'IPA 2007 (5 %). Le procedure di concessione delle sovvenzioni sono state avviate per tutti i programmi, sebbene, alla fine del periodo di riferimento, per molti di questi, non siano stati stipulati contratti.

Per l'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia**, l'attività di attuazione nell'ambito di questa componente è iniziata anch'essa nel 2009, con la prima gara d'appalto lanciata ad agosto per il programma di cooperazione transfrontaliera con l'Albania. Le convenzioni di finanziamento per i programmi CBC 2008 con l'Albania e la Grecia sono stati sottoscritti a dicembre 2009, aprendo la strada, nel 2010, al lancio di inviti congiunti per i fondi 2007 e 2008. Tuttavia, non è ancora stato firmato alcun contratto nell'ambito di questi due programmi. Sono stati firmati solo due contratti nell'ambito del programma CBC per l'Europa sudorientale. Alla fine del periodo di riferimento, è stato aggiudicato il 30 % delle dotazioni destinate al programma a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nell'ambito dell'IPA 2007.

Nel 2009 in **Turchia** sono state avviate le procedure di assegnazione delle sovvenzioni nell'ambito di questa componente [programma dello strumento della politica europea di vicinato (ENPI) per il Mar Nero e programma di cooperazione transfrontaliera tra la Bulgaria e la Turchia], sebbene in qualche modo ritardato da lunghe procedure amministrative per la parte turca del programma di cooperazione transfrontaliera tra Bulgaria e Turchia. Tuttavia, la

situazione dovrebbe migliorare in seguito a cambiamenti a livello delle strutture gestionali competenti.

Paesi candidati potenziali

Nell'ambito della componente II, anche in **Albania** è stata avviata nel 2009 l'attuazione delle attività transfrontaliere, con i primi inviti a presentare proposte nell'ambito dei programmi tra paesi dei Balcani occidentali (Albania-Montenegro e Albania-ex Repubblica iugoslava di Macedonia) pubblicati in estate (oltre un anno dopo dalla firma dei primi accordi di finanziamento) e conclusi tra settembre e ottobre. La selezione deve essere completata nel 2010, anno in cui è prevista l'aggiudicazione dell'intera dotazione 2010. Nel 2009, è stato effettuato un lavoro preliminare anche per un invito a presentare proposte per il programma con la Grecia da avviare nel 2010. Sono stati conclusi tre contratti con i beneficiari albanesi nell'ambito del programma transnazionale del FESR Europa sudorientale. Il 26% delle dotazioni della componente II dell'IPA 2007 è stato aggiudicato alla fine dell'anno.

L'attuazione nell'ambito di questa componente è continuata nel 2009 in **Bosnia-Erzegovina** e, circa un anno dopo la firma dei primi accordi di finanziamento, sono stati pubblicati durante l'estate i primi inviti a presentare proposte nell'ambito dell'IPA 2007 e dell'IPA 2008 per i programmi tra i paesi dei Balcani occidentali, in seguito alla creazione delle strutture di gestione. La selezione dei progetti dovrà concludersi nel corso del 2010, quando tutti gli stanziamenti del 2007 e del 2008 dovrebbero essere stati aggiudicati. Sono stati pubblicati inviti a presentare proposte anche nell'ambito di programmi frontaliere con gli Stati membri, la cui conclusione è prevista per il 2010. Sono stati sottoscritti contratti nell'ambito del programma transnazionale del FESR "Europa sudorientale", assorbendo tutti i fondi IPA 2007, e sono stati pubblicati inviti a presentare proposte nel quadro del programma per il Mediterraneo.

Come negli anni precedenti, in Kosovo nel 2009 non sono state avviate attività nell'ambito dei progetti transfrontalieri, non sussistendo ancora le condizioni necessarie.

Nel 2009 sono stati pubblicati quattro inviti a presentare proposte nell'ambito di questa componente nel **Montenegro**, tre dei quali relativi ai fondi IPA 2007 e 2008, il cui completamento è previsto per il 2010.

In **Serbia** i primi inviti a presentare proposte sono stati pubblicati nel 2009 a copertura delle dotazioni 2007, 2008 e 2009 per tutti i programmi transfrontalieri con i paesi vicini. La stipula dei contratti è prevista per il 2010, fatta eccezione per il programma del FESR Europa sudorientale, nell'ambito del quale sono stati conclusi 17 contratti nell'ultimo trimestre del 2009 e, a novembre, è stato pubblicato un secondo invito a presentare proposte.

In linea generale si è registrata una partecipazione maggiore rispetto alle attese per quanto riguarda gli inviti a presentare proposte sia nei paesi candidati, che nei candidati potenziali, in particolar modo nell'ambito dei programmi tra i paesi dei Balcani occidentali, a dimostrazione del fatto che i programmi transfrontalieri sono considerati un'opportunità per la riconciliazione e l'istituzione di buoni rapporti di vicinato, nonché per il rafforzamento delle capacità locali.

2.2.2.3. Componente III

Tabella 4: Riepilogo degli importi relativi alla componente III dell'IPA 2007-2009 impegnati, aggiudicati e versati al 31 dicembre 2009 per beneficiario, in milioni di euro

Beneficiari IPA	Impegnati	Versati	% versata
Croazia	142,35	42,80	30,07%
ex Repubblica iugoslava di Macedonia	40,50	12,15	30,00%
Turchia	524,00	157,20	30,00%

Nell'ambito della componente III, anche in **Croazia** l'attività di attuazione è stata **avviata** nel 2009, principalmente concentrata sulla valutazione e sull'approvazione dei progetti e l'avvio delle procedure di gara. In compenso è rimasto basso il tasso di aggiudicazione a causa delle lunghezze e della complessità delle procedure di appalto per i programmi infrastrutturali. Circa il 30 % delle dotazioni nell'ambito di questa componente era stato versato alla fine del periodo di riferimento.

L'attuazione nell'ambito di questa componente – relativa principalmente all'elaborazione dei progetti - nella **ex Repubblica iugoslava di Macedonia** è stata possibile solo nella seconda metà del periodo di riferimento, in seguito al conferimento dei poteri di gestione e alla firma dell'accordo di finanziamento.

In seguito alla firma degli accordi di finanziamento per i tre programmi operativi a settembre e a novembre 2009, l'attuazione dell'IPA in **Turchia** ha potuto avere inizio anche per la componente III, con un invito a presentare candidature che ha registrato un interesse maggiore alle attese (le candidature nell'ambito del programma operativo per la competitività regionale hanno superato di 17 volte il volume di fondi disponibili). Alla fine del periodo di riferimento, l'attività di stipula dei contratti è rimasta limitata. Verso la fine del 2009, la Commissione ha approvato due importanti progetti infrastrutturali nell'ambito dei programmi operativi in materia di trasporti e di ambiente, la cui attuazione è stata appena avviata in un solo caso. I ritardi nell'elaborazione e la pubblicazione dei documenti gara hanno destato preoccupazione.

2.2.2.4. Componente IV

Tabella 5: Riepilogo degli importi relativi alla componente IV dell'IPA 2007-2009 impegnati, aggiudicati e versati al 31 dicembre 2009 per beneficiario, in milioni di euro

Beneficiari IPA	Impegnati	Versati	% versata
Croazia	38,28	12,7	33,18%
ex Repubblica iugoslava di Macedonia	16,30	4,89	30,00%
Turchia	158,70	47,61	30,00%

Nel 2009, l'attuazione dell'IPA è stata avviata in **Croazia** nell'ambito della componente IV con la pubblicazione di 8 regimi di sovvenzione, a seguito dell'entrata in vigore, a marzo, della convenzione di finanziamento. A fine anno circa il 33 % degli impegni nell'ambito della presente componente era stato versato.

Nell'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia**, i poteri di gestione nell'ambito di questa componente sono stati conferiti nell'ottobre 2009, cui hanno fatto seguito, a novembre, la firma dell'accordo di finanziamento e, a dicembre, il pagamento del prefinanziamento. L'attuazione è continuata ancora a ritmi molto lenti, con il serio rischio di dover disimpegnare i fondi nel 2011. Nel 2009, l'approvazione delle strutture operative è stata problematica; la situazione è migliorata nel 2010, ma l'approvazione di due strutture pertinenti (su 15) era ancora in sospenso e destava preoccupazione vista l'assenza di una prospettiva chiara al riguardo.

Nel 2009 sono stati pubblicati cinque inviti a presentare proposte in **Turchia** nell'ambito del programma operativo di questa componente, nei settori rilevanti per lo sviluppo delle risorse umane, come quello dell'istruzione per le ragazze. La partecipazione è stata nel complesso molto soddisfacente, al punto che le autorità turche hanno avuto difficoltà ad assicurare la buona gestione del processo di valutazione. Alla fine del 2009 non erano stati firmati contratti.

2.2.2.5. Componente V

Tabella 6: Riepilogo degli importi relativi alla componente V dell'IPA 2007-2009 impegnati, aggiudicati e versati al 31 dicembre 2009 per beneficiario, in milioni di euro

Beneficiari IPA	Impegnati	Versati	% versata
Croazia	76,90	0,00	0,00%
ex Repubblica iugoslava di Macedonia	19,00	0,00	0,00%
Turchia	159,20	0,00	0,00%

Nel 2009 non è stata avviata alcuna attività di attuazione in **Croazia** a titolo della componente V per le due misure accreditate e l'attività è stata incentrata sull'accREDITAMENTO delle restanti misure. Si sono registrati progressi per l'elaborazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici, anche se persistevano ritardi nell'attuazione ancora alla fine del periodo di riferimento, mettendo a rischio i fondi per il 2007 e il 2008. Perciò gli sforzi si sono concentrati sul conferimento della gestione e sugli inviti a presentare candidature. Non sono stati erogati fondi nell'ambito di questa componente.

Anche nella **ex Repubblica iugoslava di Macedonia** i preparativi finali per l'attuazione della componente V sono stati fatti nel 2009, anche se in mancanza di procedure di gara o di stipula dei contratti. Infine è stato creato il sistema di gestione e di controllo per questa componente e, a dicembre, è stato concesso il conferimento dei poteri di gestione. È stata avviata l'attuazione di tre misure su quattro nell'ambito del programma. La convenzione di finanziamento pluriennale è stata finalizzata ed è entrata in vigore.

Nel 2009 non sono state registrate attività di attuazione nell'ambito di questa componente in **Turchia**, a causa dei ritardi nell'accREDITAMENTO nazionale delle strutture necessarie. La Commissione ha continuato a sostenere il processo fornendo assistenza al rafforzamento delle capacità.

3. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

L'obiettivo principale della valutazione è sostenere il processo decisionale nella pianificazione e nell'attuazione dell'assistenza di preadesione nonché nella formulazione di politiche e strategie, valutando il funzionamento dell'assistenza finanziaria nella realizzazione degli obiettivi di preadesione. La valutazione riguarda principalmente un livello superiore rispetto ai progetti (settori, programmi, obiettivi strategici, ecc.). La valutazione fornisce anche alla Commissione un giudizio sulle azioni in base ai risultati, agli impatti e alle necessità che si prefiggono di soddisfare e costituisce una garanzia di responsabilità per quanto riguarda l'uso dei fondi di preadesione. Inoltre, viene fornito sostegno allo sviluppo della capacità locale di valutazione quale mezzo per rafforzare la capacità dei beneficiari di gestire e monitorare l'assistenza preadesione.

Nel 2009 sono state realizzate valutazioni settoriali, tematiche e ad hoc nel quadro del sistema di valutazione intermedia (IE) in Turchia e in Croazia. Tali valutazioni hanno interessato principalmente lo strumento finanziario di preadesione (Turchia) e i programmi PHARE e CARDS (Croazia). Nel corso del 2009, il sistema di valutazione intermedia (IE) è stato sostituito da un nuovo strumento di valutazione intermedia a livello di programma (valutazione intermedia del programma nazionale – CPiE) sia per l'assistenza IPA che per quella pre-IPA nei tre paesi candidati. Rispetto al precedente approccio a livello settoriale, la CPiE è maggiormente incentrata sugli approcci a livello di programma, sebbene continui a svolgere la funzione di strumento di gestione per gli amministratori del programma, in particolare fornendo contributi per il processo decisionale. La CPiE è stata inoltre concepita quale strumento per rafforzare, se necessario e in maniera mirata, le capacità dei beneficiari IPA, aiutando questi ultimi a conformarsi alla disposizione del regolamento di attuazione IPA, in virtù del quale i beneficiari devono assumere la responsabilità delle valutazioni intermedie a titolo della componente I dell'IPA dopo il conferimento dei poteri di gestione.

Per la Croazia, la CPiE⁵ era stata già completata alla fine del periodo di riferimento. Per la Turchia⁶ e per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia⁷, la CPiE sarà completata nel corso del 2010. La CPiE per la Croazia ha riesaminato una serie di questioni orizzontali quali la programmazione, la gestione, il monitoraggio e la valutazione dell'assistenza e ha analizzato la rilevanza, l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità delle iniziative finanziate nell'ambito dei programmi PHARE 2005 e 2006 e IPA 2007 e 2008. Le principali risultanze, che sono inequivocabilmente positive su determinati aspetti mentre su altri sottolineano la necessità di miglioramenti, sono le seguenti:

- *logica d'intervento*: la valutazione della logica d'intervento ha evidenziato un buon allineamento tra i programmi nazionali e i MIPD, mentre vi erano margini di miglioramento a livello di progetto, particolarmente per quanto attiene alla definizione di obiettivi e indicatori;
- *gestione dell'assistenza*: il meccanismo di programmazione ha evidenziato alcuni miglioramenti intervenuti nel corso del tempo, tuttavia si potrebbe introdurre una selezione più rigorosa delle proposte di progetto, basata su aspetti più sostanziali e meno formali. A livello di attuazione del progetto sono stati compiuti miglioramenti significativi per quanto riguarda la fase di gara e di stipula dei contratti, e vi sono segni di miglioramento anche in ordine alla "attuabilità" dei progetti;
- *controllo*: il sistema di controllo funzionava relativamente bene, ma occorreva riallineare la configurazione esistente dei sottocomitati di controllo settoriali (SMSC) (originariamente istituiti nel 2006 per garantire il controllo dell'assistenza decentrata nell'ambito dei programmi CARDS e PHARE) alle priorità dell'assistenza IPA, poiché quest'ultima era strutturata in maniera diversa rispetto a PHARE e persegue priorità diverse. Ciò ha determinato uno squilibrio nella distribuzione del carico di lavoro tra i comitati. Inoltre, la scarsa partecipazione degli alti funzionari alle

⁵ Valutazione intermedia del programma nazionale 2009 dell'assistenza di preadesione all'UE per la Croazia; contratto n. IPA/2009/215-223.

⁶ Valutazione intermedia del programma nazionale 2009 dell'assistenza di preadesione all'UE per la Turchia; contratto n. IPA/2009/218-310.

⁷ Valutazione intermedia del programma nazionale 2009 dell'assistenza di preadesione all'UE per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia; contratto n. IPA/2009/224-311.

riunioni degli SMSC ne ha limitato le possibilità di intervenire nel processo decisionale. Infine, vi erano ampi margini di miglioramento per quanto riguarda i contenuti e la qualità delle relazioni di controllo elaborate dall'amministrazione croata;

- *valutazione*: mentre il livello di approvazione dei destinatari delle raccomandazioni tratte dalle valutazioni della Commissione europea è stato abbastanza soddisfacente, era però necessario migliorare il meccanismo di follow up della loro attuazione;
- *efficacia dell'assistenza*: la maggior parte dei progetti ha presentato un elevato livello di *pertinenza*, essendo, sotto questo aspetto, ben allineati alle molteplici esigenze di adesione. Si sono registrati risultati generalmente positivi relativamente all'*efficacia* e alle prospettive per l'*impatto* in settori connessi a specifici requisiti dell'*acquis*, mentre i risultati variavano in settori connessi alla capacità amministrativa e alla pubblica amministrazione. Le prospettive per la *sostenibilità* dei risultati sono eterogenee. Il problema principale ha riguardato l'insufficienza di personale nelle istituzioni beneficiarie e in particolar modo le difficoltà incontrate nel trattenere il personale, perché in molte istituzioni si è verificato un esodo costante di personale qualificato, spesso formato grazie all'assistenza dell'UE.

Meno positiva, una valutazione sulla riforma della pubblica amministrazione in "Croazia e oltre"⁸, realizzata nel 2009, ha riscontrato che l'impegno politico e la titolarità insufficienti, insieme ad un'impostazione strategica carente, hanno limitato l'incidenza e la sostenibilità della riforma in Croazia. Al di là della Croazia, la relazione ha rilevato anche che la mancanza di una strategia e di una metodologia esplicita per affrontare le questioni relativi ai criteri politici (compresa la riforma della pubblica amministrazione) ha fatto sì che i candidati non avessero un quadro chiaro dei propri obblighi a tale riguardo.

Inoltre, nel 2009 è stata portata a termine un'altra valutazione sulla logica d'intervento per programmare l'assistenza alla preadesione della Turchia nell'ambito dell'IPA⁹. Dalla valutazione è emerso che la programmazione IPA era in gran parte incentrata a livello di progetti. Sebbene la maggior parte dei progetti fosse rilevante per l'adesione, non vi era una programmazione pluriennale generale. Il MIPD triennale costituiva un primo passo verso l'istituzione di un quadro di programmazione più strategico – sebbene non prevedesse ancora un quadro generale relativo alle modalità per garantire il soddisfacimento delle esigenze per l'adesione entro la data prevista e per consentire un'efficace selezione e programmazione dei progetti.

I beneficiari interessati hanno tenuto conto delle conclusioni e raccomandazioni delle valutazioni del 2009 e hanno continuato a farlo nel 2010. La Commissione da parte sua ha intensificato il suo controllo periodico sui progressi realizzati nelle azioni intraprese dai beneficiari per tener conto delle conclusioni delle valutazioni. In considerazione delle raccomandazioni della conferenza IPA del 2009 e delle conclusioni del Consiglio del dicembre 2009 sull'IPA, la Commissione si è adoperata anche per migliorare la logica d'intervento degli aiuti stanziati a titolo dell'IPA, in diversi modi che erano già in via di attuazione nel 2010, ossia:

⁸ “Sostenere la riforma della pubblica amministrazione in Croazia e oltre”, Relazione tematica n. R/ZZ/ PAR/0811

⁹ Ad Hoc Evaluation of the European Commission's Intervention Logic for Financial Assistance in Candidate Countries and Key Lessons for MIPD 2010-2012 Revision - a Case Study – Turkey. Thematic Report as part of Interim Evaluation of the EU pre-accession programmes in HR and in TR and Central Office Activities, contratto n. PHARE/2007/142-454.

- la struttura e il contenuto dei MIPD vengono riesaminati onde fornire un quadro di programmazione pluriennale maggiormente strategico, che colleghi più chiaramente l'assistenza finanziaria alle priorità politiche e assistere maggiormente i beneficiari dell'IPA a soddisfare i criteri di adesione, così da consentire una selezione e una programmazione più efficace dei progetti ;
- la programmazione viene integrata, se del caso, da un approccio maggiormente settoriale, che prevede strategie settoriali finalizzate a migliorare ancor più la titolarità e l'impatto;
- i progetti futuri saranno corredati da obiettivi e indicatori più chiari che daranno luogo a interventi migliori;
- l'applicazione di condizioni chiaramente definite sarà eventualmente rafforzata, per garantire meglio che i beneficiari soddisfino gli impegni necessari affinché gli aiuti finanziari ottengano i risultati e l'impatto voluti ;
- i sistemi di controllo saranno ancor più migliorati, di concerto con le autorità dei paesi beneficiari, per massimizzare i risultati e l'impatto dei progetti attuati;
- saranno adottate misure supplementari per tener conto delle raccomandazioni in sospeso relativamente al rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo per la gestione decentrata, al fine di migliorare la sorveglianza e il controllo dei fondi;
- audit specifici e valutazioni supplementari, nonché una stretta sorveglianza, garantiranno l'efficacia dei risultati e consentiranno di adeguare ancor più il sistema, se necessario.

4. COORDINAMENTO DEI DONATORI CON GLI STATI MEMBRI E I DONATORI BILATERALI

Come indicato in precedenza, le conferenze di alto livello relative all'assistenza preadesione si sono svolte a Tirana ad aprile 2009 e a Bruxelles a ottobre 2009 e hanno avuto come oggetto il coordinamento dei donatori e il sostegno efficace all'allargamento. Durante tali conferenze, la Commissione e gli Stati membri, assieme alle IFI e ai donatori non appartenenti all'UE, hanno convenuto di puntare al potenziamento del coordinamento dei donatori e ad una gestione più efficace dei fondi secondo lo spirito e i principi della dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, il programma d'azione di Accra e il Codice di condotta dell'UE sulla divisione del lavoro. Dato che la maggior parte degli aiuti per la regione proviene dall'Unione europea e da un ristretto numero di donatori bilaterali, laddove diversi altri donatori forniscono una parte molto esigua del finanziamento a un singolo beneficiario, è stato deciso che la complementarietà e la ripartizione del lavoro tra donatori dovranno essere sostanzialmente migliorate.

Le conclusioni di queste conferenze hanno in particolare incoraggiato l'UE e i donatori a sostenere pienamente la responsabilità del beneficiario rispetto al coordinamento dei donatori e ad adoperarsi per un approccio settoriale, al seguente scopo: contribuire a migliorare l'efficacia e l'impatto dei fondi IPA e di quelli di altri donatori; organizzare la formazione congiunta sull'efficacia degli aiuti e sui metodi di cooperazione; includere l'efficacia degli aiuti nei propri obiettivi di gestione e sistemi di comunicazione dei dati nonché garantire l'adattabilità e prevedibilità degli aiuti. I beneficiari sono stati invitati a rafforzare le strutture

di coordinamento dei donatori, a utilizzare coerentemente l'assistenza esterna e le risorse di bilancio interne nonché ad avanzare nella creazione delle strutture e della partecipazione necessarie per garantire l'efficace gestione decentrata dell'IPA.

In generale, nel corso del 2009 sono stati rafforzati i meccanismi di consultazione per la discussione dei documenti strategici IPA (come il MIPD) e dei documenti di programmazione (come le liste di progetti e i programmi nazionali) al fine di includere gli Stati membri, altri donatori, gli uffici locali delle IFI e, in alcuni casi, i rappresentanti della società civile. Tali incontri organizzati ai fini dello scambio di informazioni in tema di pianificazione, programmazione e attuazione dell'assistenza hanno in larga misura assicurato il coordinamento, la coerenza e la complementarietà. In molti casi, il beneficiario ha esercitato una crescente leadership, come in Albania, dove la responsabilità per il coordinamento della strategia di sviluppo nazionale, settoriale e transfrontaliera, oltre al coordinamento dei donatori, è stata affidata a un dipartimento del governo. Tuttavia, molto rimane da fare per aiutare i beneficiari ad assumere un ruolo di guida più forte sul coordinamento dei donatori. È altrettanto importante accrescere la capacità di coordinamento dei donatori per ottenere risultati più concreti e migliorare l'efficacia degli aiuti. Le riunioni di coordinamento devono essere maggiormente finalizzate a concordare iniziative pratiche e operative a sostegno della programmazione dei risultati nonché mirate all'attuazione delle decisioni relative alla divisione del lavoro e al sostegno per i beneficiari al fine di sviluppare strategie settoriali e attuare gli elementi portanti di un approccio settoriale.

In Kosovo sono stati compiuti progressi relativamente allo sviluppo di una piattaforma di gestione degli aiuti atta a facilitare lo scambio di informazioni sui progetti in corso e in programma tra la comunità dei donatori. Anche i governi dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e della Serbia hanno raccolto informazioni sui progetti finanziati dai donatori. L'Albania e la Bosnia-Erzegovina hanno elaborato relazioni sulla mappatura dei donatori. Le relazioni sulla mappatura dei donatori sono particolarmente utili dato che, nel corso del 2009, il quadro dei donatori ha cominciato a modificarsi nei Balcani occidentali e in Turchia. Le pressioni interne dovute alla crisi finanziaria hanno determinato variazioni nella presenza dei donatori. Alcuni Stati membri dell'UE hanno annunciato piani per ridurre proporzionalmente i programmi bilaterali o per tirarsi indietro, in modo particolare dai paesi candidati. Nonostante uno scambio di informazioni sulle risorse dei donatori e sulla presenza dei donatori a medio termine, occorre intensificare gli sforzi per assistere i beneficiari nella pianificazione dei quadri di spesa a medio termine e aiutare i donatori a pianificare programmi più coerenti. Sarà fondamentale disporre di una chiara valutazione dei piani a medio termine di tutti i donatori (comprese, in alcuni casi, Cina e Russia) per dare attuazione al codice di condotta UE in materia di divisione dei compiti e per sostenere gli approcci settoriali. La Cina e la Russia hanno avviato investimenti significativi e finanziamenti agevolati nella regione, ad esempio a sostegno dei settori dell'energia e dei trasporti. Occorrerà tenere conto di questi investimenti insieme a quelli delle IFI, in particolar modo quelli della BEI e della BERS.

Sono stati compiuti notevoli progressi nell'ambito della divisione del lavoro in Albania e sugli approcci per programma o settoriali nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Entrambi i paesi sono stati selezionati per l'attuazione dell'Iniziativa "Fast Track" sulla divisione del lavoro, concepita per accelerare l'attuazione del codice di condotta UE sulla complementarietà e sulla divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo. Il quadro operativo dell'UE sull'efficacia degli aiuti (novembre 2009) è finalizzato al raggiungimento di migliori risultati di sviluppo attraverso una collaborazione più efficace sul campo e la riduzione delle sovrapposizioni e dei costi delle operazioni. Il dipartimento per le strategie e il coordinamento dei donatori del governo albanese (DSDC) ha contribuito all'iniziativa fast track sulla

divisione dei compiti, inclusa nel piano d'azione nazionale per l'armonizzazione dell'Albania, che può dare un prezioso contributo ad altri meccanismi di coordinamento esistenti. Nel corso del 2009 è stata effettuata un'analisi congiunta in modo tale da approvare una definizione comune dei ruoli e delle responsabilità dei "donatori guida", nonché dare inizio all'assegnazione dei "donatori guida" a settori specifici.

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha elaborato dei piani e una metodologia per l'approccio per programma, con il forte sostegno della Banca mondiale e dell'UE; anche in Serbia i nuovi gruppi di lavoro settoriali hanno iniziato a dimostrare che un coordinamento efficace può garantire il raggiungimento dei risultati.

Tuttavia, i progressi nel rafforzamento dell'efficienza e dell'efficacia derivante delle strutture di coordinamento dei donatori, in grado di attuare i principi sull'efficacia dello sviluppo, dovrebbero essere meglio rilevati dai beneficiari e dai donatori. Tutti i donatori possono compiere sforzi supplementari per ridurre le duplicazioni e dei costi operativi, per esempio attraverso il lavoro analitico congiunto, il miglioramento e la condivisione dei meccanismi di valutazione e di controllo dei beneficiari, il miglioramento della capacità dei beneficiari di elaborazione delle politiche settoriali e di attuazione delle strategie di settore.

5. COORDINAMENTO CON LE IFI

La Commissione è impegnata a rafforzare il coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali (IFI) che sostengono la modernizzazione e lo sviluppo socio-economico dei Balcani occidentali. Un più stretto coordinamento con le IFI è perseguito a livello politico e istituzionale nonché in materia di finanziamento.

Il **gruppo consultivo IFI** è composto da rappresentanti della Commissione europea, del gruppo Banca mondiale (Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo - BIRS/ Società finanziaria internazionale - SFI), della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), della Banca europea per gli investimenti (BEI), della Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), del consiglio per la cooperazione regionale (CCR), della Nordic Investment Bank, della Nordic Environment Finance Corporation, della Black Sea Trade and Development Bank. Nel gennaio 2009, il gruppo consultivo IFI ha tenuto una sessione plenaria per discutere azioni correttive per i Balcani occidentali e la Turchia alla luce della crisi economico-finanziaria. I partecipanti hanno convenuto che il gruppo consultivo IFI dovrà continuare a cooperare a stretto contatto per monitorare la situazione economica e finanziaria nella regione e coordinare risposte adeguate alla crisi.

Nel 2009, la Commissione ha lavorato a stretto contatto con la Banca centrale europea e con le IFI al fine di predisporre un pacchetto di risposta alla crisi di un valore di 160 milioni di euro finanziati nell'ambito del programma IPA 2009. Le sovvenzioni dell'UE si sono aggiunte ai prestiti delle IFI nell'ambito del pacchetto per accelerare l'attuazione dei necessari investimenti per le infrastrutture comunali e degli investimenti finalizzati al risparmio energetico.

È stata riconosciuta la necessità di garantire un follow-up sia a livello dei beneficiari che a livello del settore. La Commissione ha elaborato un progetto regionale in gestione congiunta con la Banca centrale europea facente parte di un pacchetto più ampio di risposta alla crisi finanziaria. È stato avviato il sostegno alla supervisione del settore bancario regionale (micro e macroprudenziale) onde rafforzare le capacità e la cooperazione tra le banche centrali nazionali dei Balcani occidentali e quelle della Turchia e 14 banche centrali nazionali del

sistema europeo. Questo progetto coordinerà, nell'arco di due anni, il contributo dei principali attori finanziari internazionali come il comitato di Basilea dei supervisori bancari, il centro di eccellenza in campo finanziario di Lubiana, l'istituto congiunto di Vienna, il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale. Nel 2009, il segretariato del gruppo consultivo IFI è stato assunto dalla Commissione, come previsto dopo la chiusura dell'ufficio congiunto Commissione-Banca mondiale di Bruxelles.

La Commissione ha peraltro cooperato con l'iniziativa dell'OCSE Investment Compact per l'Europa sudorientale su misure volte al miglioramento della competitività delle economie nel contesto del pacchetto di risposta alla crisi dall'autunno 2009.

Nel dicembre 2009 la Commissione, la BEI, la BERS e la CEB hanno creato il **quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF)** onde rafforzare ulteriormente l'armonizzazione e la cooperazione nel campo degli investimenti finalizzati allo sviluppo socioeconomico della regione. Il WBIF comprende due strumenti: uno strumento di prestito congiunto (JLF) e uno strumento di sovvenzione congiunta (JGF). Il JLF fa confluire in un unico programma per gli investimenti prioritari i prestiti congiunti della BERS e della BEI (per un ammontare indicativo di 1 miliardo di euro) nonché quelli della CEB e di altre istituzioni finanziarie bilaterali degli Stati membri che contribuiscono al fondo europeo congiunto per i Balcani occidentali (EWBJF). Il JGF riunisce gli stanziamenti provenienti dai fondi dell'UE (bilancio IPA), dalle IFI partner partecipanti (CEB, BEI, BERS) e dell'EWBJF, cui possono aggiungersi i contributi degli Stati membri e di altri potenziali donatori.

Tra gli esempi di cooperazione migliorata si elencano: il miglioramento della visibilità sulla preparazione della programmazione dei progetti delle IFI, gli sforzi congiunti per armonizzare le priorità di investimento delle IFI con le priorità settoriali di adesione all'UE, il miglioramento della rappresentanza dei beneficiari IPA durante il processo di selezione dei progetti, la razionalizzazione della preparazione e dell'attuazione, con una maggiore enfasi sui progetti che richiedono il sostegno delle IFI, nonché la partecipazione degli Stati membri con sovvenzioni bilaterali.

Durante il 2009 si è operato intensamente per continuare l'attuazione dei tre elementi della cooperazione con le IFI: sviluppo del settore privato, micro, piccole e medie imprese (PMI), efficienza energetica e infrastrutture.

- *Elemento I - Sviluppo del settore privato*: dal lato dell'offerta, l'assistenza UE per promuovere l'accesso ai finanziamenti per le micro e piccole imprese viene erogata principalmente attraverso il fondo europeo per l'Europa sudorientale (EFSE), che ha consolidato i precedenti regimi di microcredito nell'insieme della regione in un unico strumento. L'EFSE assicura la sostenibilità a lungo termine e il reperimento di fondi offrendo la copertura del rischio così da attrarre capitali privati da investire in microcrediti. L'EFSE è stato attuato con successo. Nel dicembre 2009, il contributo della Commissione all'EFSE attraverso il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), ammontava a 96,4 milioni di euro e il valore totale del portafoglio è stato portato a 579 milioni di euro. Il portafoglio prestiti secondari ammontava a 450 milioni di euro ripartiti tra 155 600 mutuatari indiretti. Da quando è stato avviato, l'EFSE ha erogato 216 000 prestiti, corrispondenti a 1,1 miliardi di euro.

- *Elemento II – Efficienza energetica*: questo elemento mira a promuovere gli investimenti nel settore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nelle piccole e medie imprese, nel settore degli alloggi e in quello pubblico, mettendo a frutto azioni sostenute dai programmi nazionali, compresa quella mirata alla sensibilizzazione del pubblico nei confronti dell'efficienza energetica e dei potenziali risparmi energetici, ad attuare la normativa attinente alla direttiva sul rendimento energetico dell'edilizia¹⁰ e quella concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici¹¹ (compresa l'energia rinnovabile). La promozione degli investimenti nell'efficienza energetica segue la raccomandazione del Libro verde della Commissione europea sull'efficienza energetica¹², che invita le IFI a fornire fondi a lungo termine per finanziare gli investimenti nell'efficienza energetica. Nel settore edilizio e in quello industriale, gli intermediari finanziari e i mutuatari finali hanno beneficiato di un ulteriore sostegno nell'ambito dello strumento di finanziamento per l'efficienza energetica, che ha offerto loro l'opportunità di realizzare maggiori risparmi energetici e ridurre le emissioni di CO₂. Inoltre, la Commissione europea, nell'ambito del pacchetto di risposta alla crisi del 2009, ha aderito al fondo per l'efficienza energetica dell'Europa sudorientale, un partenariato pubblico-privato avviato dalla BEI e dal Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) che coinvolge anche le IFI, i donatori e gli investitori privati. Il fondo fornirà investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili tramite il sostegno finanziario dedicato e l'assistenza tecnica rivolti a imprese, società che forniscono servizi energetici, nuclei domestici, comuni e altre istituzioni pubbliche. Nel 2009, lo strumento ha sostenuto due banche locali in Bosnia-Erzegovina e in Serbia incrementando il loro portafoglio di investimenti nel settore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili. Questi progetti hanno beneficiato di un finanziamento totale di 20 milioni di euro dalla BERS oltre a 4,6 milioni di euro di

¹⁰ Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002.

¹¹ Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006.

¹² COM(2005) 265 definitivo del 22 giugno 2005.

sovvenzioni UE a titolo di incentivo agli investimenti per i mutuatari finali e di partecipazione alle spese amministrative per le banche partecipanti.

- *Elemento III - Promozione degli investimenti nelle infrastrutture:* l'esistenza di reti e servizi infrastrutturali adeguati nei campi dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente e nel settore sociale è importante per garantire lo sviluppo socioeconomico sostenuto e la stabilità nella regione. Fra i principali fattori che ostacolano il miglioramento delle infrastrutture vi sono: l'uso inefficiente delle risorse finanziarie e la mancanza di esperienza dei beneficiari nella preparazione di progetti che possono essere finanziati dalle IFI e da altri donatori e i deficit di finanziamenti che ostacolano la bancabilità dei progetti. Questa componente comprende la creazione di un meccanismo finanziario multibeneficiario e multisettoriale per i progetti infrastrutturali. Questo meccanismo sostiene le istituzioni a livello nazionale, regionale e comunale nella preparazione e nell'attuazione dei progetti d'investimento infrastrutturale finanziati dalle IFI e/o da altri donatori. Scopo di questo strumento è raggruppare i fondi necessari per attuare i progetti. Esso fornisce servizi di assistenza tecnica avanzata per l'esecuzione dei progetti come studi di pre-fattibilità e di fattibilità, progettazione preliminare e dettagliata, assistenza nell'ambito delle procedure di gara, lavori di attuazione, ecc. Il meccanismo cofinanzia anche gli investimenti nelle infrastrutture comunali che le IFI sono pronte ad attuare. Nel 2009 il meccanismo è stato integrato nel quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali. Alla fine del periodo di riferimento il meccanismo aveva sostenuto 65 progetti, per un volume di sovvenzioni pari a 123 milioni di euro e un investimento totale stimato a 1 miliardo di euro. Per esempio, in Albania, una sovvenzione UE di 4,7 milioni di euro ha dato luogo a un prestito di 12 milioni di euro che, aggiunto al contributo nazionale e ad altre sovvenzioni da fonti bilaterali, ha reso possibile un investimento di 21,7 milioni di euro riguardante l'approvvigionamento idrico e il trattamento delle acque reflue.