



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 novembre 2011 (09.11)
(OR. en)**

16589/11

**ELARG 121
PESC 1423
RELEX 1159
FIN 858
CADREFIN 123
COWEB 255
HR 7
NT 19
ISL 21
FSTR 69**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 11 ottobre 2011

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2011) 647 definitivo

Oggetto: Relazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo
Relazione annuale 2010 sull'assistenza finanziaria preadesione (IPA, PROGRAMMI PHARE, CARDS, Strumento di preadesione per la Turchia e strumento di transizione)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 647 definitivo.

All.: COM(2011) 647 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 11.10.2011
COM(2011) 647 definitivo

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

**RELAZIONE ANNUALE 2010 SULL'ASSISTENZA FINANZIARIA PREADESIONE
(IPA, PROGRAMMI PHARE, CARDS, STRUMENTO DI PREADESIONE PER LA
TURCHIA E STRUMENTO DI TRANSIZIONE)**

{SEC(2011) 1198 definitivo}

Sintesi

La presente relazione esamina i principali sviluppi strategici e operativi registrati nel 2010 nell'ambito dell'attuazione dell'assistenza preadesione e contiene alcune considerazioni sulle prospettive future. Ulteriori informazioni sulle attività condotte nel periodo di riferimento sono riportate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione¹. Quest'anno, per la prima volta, esso riunisce in un unico documento sia l'IPA² che i precedenti strumenti di preadesione e per i Balcani occidentali (i programmi PHARE e CARDS, lo strumento di preadesione per la Turchia e lo strumento di transizione)³.

La relazione annuale 2010, pubblicata a metà periodo delle prospettive finanziarie 2007-2013, offre l'opportunità di rivolgere lo sguardo ai successi e agli insegnamenti del passato e di guardare al futuro. Questa parte della relazione delinea in breve il contesto politico ed economico nel quale si sono svolte le attività finanziate dall'UE. Riporta alcuni eventi chiave dell'anno e i progressi compiuti per migliorare i documenti di pianificazione strategica e programmazione. Fornisce resoconti sintetici sull'attuazione dei progetti e sui risultati ottenuti nonché sul coordinamento fra donatori. Vengono esposte le priorità ai fini del miglioramento dell'incidenza dei fondi IPA. Le analisi delle esperienze precedenti, basate su valutazioni e conclusioni tratte dalla conferenza IPA del 2010, sono state utilizzate per formulare alcune raccomandazioni in vista dell'ulteriore miglioramento dell'impatto dei fondi IPA fino al 2013 e oltre.

1. L'ANNO IN ESAME: IL CONTESTO ECONOMICO E POLITICO

Negli ultimi dieci anni nei Balcani occidentali si sono verificati importanti cambiamenti e la regione si sta avviando verso l'integrazione nell'UE. Nel 2010, tuttavia, la crisi finanziaria mondiale ha avuto profonde ripercussioni nella regione. I paesi candidati⁴ e i candidati potenziali⁵ hanno dovuto affrontare importanti sfide, quali tassi elevati di disoccupazione, aumento dei livelli di povertà, calo degli investimenti di capitali e discontinuità nella crescita.

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Documento di riferimento – allegato alla relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo – Relazione annuale 2010 sull'assistenza finanziaria preadesione (IPA, programmi PHARE, CARDS, strumento di preadesione per la Turchia e strumento di transizione).

² Lo strumento di assistenza preadesione (IPA) dispone di una dotazione finanziaria complessiva di 11,5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. I paesi beneficiari dell'IPA sono: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia, Turchia, Islanda (dal 2011) e Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'IPA sostiene le riforme nei paesi beneficiari e il progressivo allineamento di questi ultimi agli standard e alle politiche dell'Unione europea e all'acquis, al fine di prepararli alla futura adesione all'UE.

³ La parte I del documento di lavoro riguarda l'IPA e la precedente assistenza finanziaria all'area attualmente interessata dall'allargamento, ossia Islanda, Balcani occidentali e Turchia. La parte II riguarda l'assistenza preadesione e postadesione, ancora in corso nel 2010 o in via di conclusione, agli Stati membri che sono entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004 e nel 2007.

⁴ Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Islanda, Montenegro e Turchia.

⁵ Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

A fronte di tale situazione i paesi interessati dall'allargamento hanno utilizzato il sostegno fornito dallo strumento IPA per introdurre riforme connesse all'UE volte a migliorare il clima imprenditoriale, contribuendo in tal modo a porre le basi per la ripresa e la crescita sostenibile. I paesi più deboli sono quelli che hanno subito maggiormente l'impatto della crisi. Essi hanno utilizzato l'assistenza finanziaria IPA per migliorare le condizioni delle fasce più vulnerabili della società, promuovendo fra l'altro l'inclusione economica e sociale dei Rom. I paesi candidati e i candidati potenziali hanno iniziato a recepire le politiche della "strategia Europa 2020"⁶ per lo sviluppo sostenibile e la crescita intelligente e inclusiva nelle proprie priorità politiche nazionali e azioni a livello regionale.

Nonostante il difficile contesto economico, nel 2010 sono state poste alcune pietre miliari verso l'integrazione nell'UE di alcuni paesi interessati dall'allargamento:

- la Croazia si trova nelle fasi finali dell'adesione all'UE;
- a Montenegro e Islanda è stato concesso lo status di paesi candidati e l'Islanda ha avviato i negoziati di adesione;
- la Serbia ha presentato la propria domanda di adesione all'UE;
- l'esenzione dal visto d'ingresso nell'area Schengen è stato esteso all'Albania e alla Bosnia-Erzegovina.

2. VERSO UN'ASSISTENZA PIÙ EFFICIENTE ED EFFICACE: COLLEGARE PIÙ STRETTAMENTE L'ASSISTENZA ALLE PRIORITÀ DELLA POLITICA DI ALLARGAMENTO E ALL'APPROCCIO SETTORIALE

Il graduale passaggio all'approccio settoriale

A seguito della decisione del 2009 di passare da un approccio principalmente basato sui progetti, previsto dalla componente I, a uno più globale fondato sulle politiche ovvero a un approccio settoriale all'assistenza preadesione⁷, nel 2010 la Commissione ha fornito attività di formazione sull'efficacia degli aiuti e sull'approccio settoriale al personale operativo sia presso la sede centrale che nelle delegazioni dell'UE. La Commissione ha inoltre organizzato un workshop internazionale, inclusivo e approfondito, sugli approcci settoriali nell'ambito dell'allargamento dell'UE, che si è tenuto a Sarajevo nel marzo 2010. Tali iniziative rispondevano all'esigenza di condividere le esperienze pratiche riguardanti l'elaborazione dei piani settoriali, il collegamento degli approcci settoriali agli obiettivi di integrazione UE, l'aumento della titolarità nazionale (ownership), la gestione della governance degli approcci settoriali e l'istituzione di un quadro di valutazione delle prestazioni per misurare i risultati.

Co-organizzato dalla Commissione e dalla Bosnia-Erzegovina, il workshop ha consentito a specialisti dei paesi beneficiari, personale dell'UE e altri donatori di interagire in sessioni di attività pratica. Dalle sessioni è emerso che gli approcci settoriali possono agevolare la cooperazione fra donatori e beneficiari, possibilmente sotto la guida delle autorità nazionali. Focalizzando l'attenzione delle parti interessate sull'impatto degli sforzi congiunti si può

⁶ Cfr.: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁷ Cfr. Relazione annuale 2009 sull'attuazione dello strumento di assistenza preadesione (IPA), COM(2010) 687 definitivo del 25.11.2010, sezione 1.2, pagina 3.

evitare il rischio di sovrapposizioni e rafforzare la gestione basata sui risultati. Gli approcci settoriali dovrebbero consentire di identificare meglio le priorità a breve e lungo termine e la formulazione di un serie continuativa (pipeline) di azioni a breve e lungo termine per rispondere alle esigenze in ambiti quali lo sviluppo di capacità, l'assistenza tecnica, gli investimenti, ecc.

Dal workshop è emerso che l'integrazione nell'UE ha rappresentato l'elemento determinante delle strategie settoriali nazionali e che in molti paesi beneficiari sono stati posti in essere alcuni degli "elementi portanti" degli approcci su scala settoriale, quali un organismo di coordinamento dei donatori al centro dell'amministrazione, un quadro politico per collegare le strategie nazionali alle priorità di integrazione nell'UE e un quadro di programmazione collegato al processo di bilancio. Si è tuttavia constatata la necessità di proseguire l'assistenza per elaborare strategie settoriali basate sul coinvolgimento diretto dei beneficiari e renderle operative.

Le sfide e gli insegnamenti tratti dal workshop di Sarajevo sono illustrati in *"Implementing sector approaches in the context of EU Enlargement: A "How To" Note"*⁸ che fornisce orientamenti pratici su come attuare l'approccio settoriale e si rivolge al personale dell'UE, ai funzionari dei governi nazionali e anche ad altri donatori che operano nei paesi in fase di preadesione.

Revisione dei documenti di programmazione indicativa pluriennale per il periodo 2011-2013

I documenti di programmazione indicativa pluriennale 2011-2013 (MIPD), elaborati nel 2010 per stabilire la strategia per l'assistenza finanziaria di preadesione, hanno recepito per la prima volta il passaggio a un approccio settoriale. Sono stati individuati nove settori di riferimento considerati ambiti di massima rilevanza per il processo d'integrazione nell'UE: i) riforma della pubblica amministrazione; ii) giustizia e affari interni; iii) sviluppo del settore privato; iv) trasporti; v) energia; vi) ambiente e cambiamento climatico; vii) sviluppo sociale; viii) agricoltura e sviluppo rurale; ix) sostegno e altre attività. A partire da questi, nei singoli MIPD è stato selezionato un numero più ristretto di settori prioritari.

Stabilire le priorità dell'assistenza IPA in base ad alcuni settori selezionati è risultato un compito alquanto impegnativo, soprattutto per i paesi beneficiari che si trovano a fronteggiare un'ampia gamma di difficoltà nel loro percorso di adesione all'UE. Tale mutamento di orientamento, tuttavia, è stato accolto favorevolmente dai paesi beneficiari sia al workshop di Sarajevo che nel corso delle riunioni con i coordinatori nazionali IPA, svoltesi in Montenegro nel settembre 2010 per la preparazione della conferenza IPA del 2010.

La Commissione ha guidato il processo di ideazione, in consultazione con le parti interessate locali, gli Stati membri dell'UE e altri donatori. I settori d'intervento sono stati stabiliti mediante il dialogo con i paesi beneficiari, sulla base delle esigenze espresse in piani di sviluppo nazionale e strategie nazionali e settoriali, conformemente alle priorità contenute nella strategia di allargamento e nelle relazioni sui progressi compiuti⁹ e tenendo conto altresì

⁸ Cfr.: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm

⁹ La strategia di ampliamento 2010 ha richiamato l'attenzione su alcune aree comuni nelle quali i paesi in preadesione devono consolidare le riforme. Fra esse figurano la riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione e la libertà di espressione e dei media. Dalle relazioni sui progressi compiuti è emerso che una serie di questioni

di complementarità con azioni passate o in corso da parte dell'UE, di altri donatori e di istituzioni finanziarie internazionali.

I settori collegati ai criteri politici, in particolare giustizia, affari interni e riforma della pubblica amministrazione, sono stati selezionati in tutti i MIPD, a conferma della loro importanza e del loro alto grado di priorità. In linea con le raccomandazioni della strategia di allargamento 2010, i MIPD hanno confermato che le azioni a favore dei diritti fondamentali o dei diritti delle persone appartenenti a minoranze e gruppi vulnerabili saranno inserite in tutte le attività programmate a titolo dell'IPA, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alle questioni legislative e allo sviluppo socio-economico.

Uno specifico MIPD per la cooperazione transfrontaliera prevede misure intese a favorire la ripresa dei contatti esistenti in passato fra regioni confinanti, interrotti a causa dei conflitti nella regione, che rivestono importanza fondamentale per la futura cooperazione e il miglioramento dei rapporti di vicinato. Il MIPD pluribeneficiari indica come prioritario il sostegno volto a portare a termine il processo di riconciliazione nei Balcani occidentali. Sottolinea inoltre l'importanza del sostegno teso a potenziare la cooperazione regionale nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione e a far sì che i beneficiari dell'IPA creino amministrazioni pubbliche forti, in particolare mediante l'istituzione della scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA) (cfr. riquadro).

La Scuola regionale della pubblica amministrazione

L'apertura della scuola regionale della pubblica amministrazione (ReSPA) a Danilovgrad, in Montenegro, nel novembre 2010 offre ai funzionari pubblici delle amministrazioni dei Balcani occidentali l'opportunità di ricevere una formazione conforme ai principi dello spazio amministrativo europeo e di migliorare la cooperazione regionale nel settore della riforma della pubblica amministrazione.

L'edificio che ospita la ReSPA è stato messo a disposizione dalle autorità montenegrine a Danilovgrad nel 2009, mentre le attrezzature e l'arredo sono stati forniti dall'UE nel 2010. L'obiettivo della fase 2 del progetto, avviata nel corso della prima seduta del consiglio di amministrazione del 23-24 settembre 2010, è quello di reclutare e formare il personale della ReSPA al fine di organizzare iniziative di formazione e creazione di reti per i funzionari delle amministrazioni dei partner ReSPA, nonché aumentare la visibilità della ReSPA e delle sue attività.

In numerosi MIPD si è fatto espressamente riferimento alla necessità che l'assistenza fornita dall'IPA sostenga la ripresa dalla crisi economica. Inoltre, nei MIPD si sottolinea che la politica di allargamento promuove anche l'agenda della strategia Europa 2020, che rappresenta per i paesi beneficiari un'importante fonte d'ispirazione in vista delle riforme. Ogni paese beneficiario è stato invitato a tenere conto delle priorità della strategia Europa 2020 e ad adeguare quest'ultima al proprio contesto nazionale. Altri settori importanti selezionati nei MIPD sono stati quelli dello sviluppo sociale, dell'ambiente e del cambiamento climatico, dello sviluppo agricolo e rurale, dell'energia e dei trasporti.

bilaterali dovevano essere risolte dalle parti direttamente coinvolte, in uno spirito di buon vicinato, tenendo conto degli interessi generali dell'UE. È stata inoltre sottolineata l'importanza della cooperazione regionale quale elemento essenziale del processo di stabilizzazione e associazione.

Nei MIPD è previsto che l'IPA possa finanziare azioni di natura non settoriale, quali ad esempio l'identificazione e la preparazione di programmi relativi a determinati progetti/settori, azioni connesse all'acquis che devono essere adottate/attuate secondo un calendario prestabilito, partecipazione a programmi e agenzie dell'UE ai quali il paese è ammesso a beneficiare e misure di sostegno per l'attuazione, il controllo, la valutazione e l'audit dei programmi IPA.

La tempestiva risposta fornita dall'IPA nel 2010 alle priorità individuate nelle relazioni sui progressi compiuti attraverso i documenti di programmazione strategica pluriennale conferma che esso costituisce parte integrante della strategia di allargamento e non uno strumento a sé stante. L'IPA fornisce un quadro strategico e una programmazione completi, a partire dalla verifica politica delle relazioni periodiche e dei documenti di partenariato fino alla pianificazione e programmazione dell'assistenza finanziaria.

Cooperazione con la comunità dei donatori nell'ambito dell'efficacia degli aiuti

Nel 2010 la Commissione ha coordinato l'azione e le risposte a due indagini internazionali sul coordinamento dei donatori avviate verso la fine dell'anno. La prima indagine, che ha preso in esame l'Albania, la Serbia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, riguardava l'attuazione dell'Iniziativa "fast track" dell'UE sulla divisione del lavoro. La seconda indagine, finalizzata alla preparazione dell'indagine DAC dell'OCSE sull'efficacia degli aiuti 2011¹⁰, ha considerato il Kosovo¹¹, la Bosnia-Erzegovina e l'Albania. Garantire la massima efficacia degli aiuti è di particolare importanza in Kosovo, uno dei beneficiari che riceve più aiuti al mondo¹² ed è al tempo stesso il più povero in Europa, con un RNL pro capite e indicatori nettamente inferiori alla media regionale in settori quali la sanità e l'istruzione¹³. Le autorità kosovare hanno pertanto stabilito quale obiettivo prioritario l'aumento dell'incidenza dell'assistenza esterna.

¹⁰ Ogni due anni l'OCSE conduce un'indagine sulle condizioni in cui vengono forniti aiuti nei paesi in via di sviluppo di tutto il mondo. L'indagine si basa su cinque principi chiave sottoscritti da cento donatori e paesi in via di sviluppo nella dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti. I principi sono i seguenti: 1. *titolarità del paese partner (ownership)*: i paesi in via di sviluppo decidono le proprie strategie di riduzione della povertà, migliorano le proprie istituzioni e combattono la corruzione; 2. *allineamento*: i paesi donatori si allineano a tali obiettivi e utilizzano sistemi locali; 3. *armonizzazione*: i paesi donatori coordinano, semplificano le procedure e si scambiano informazioni per evitare sovrapposizioni; 4. *risultati*: i paesi in via di sviluppo e i donatori concentrano l'attenzione sui risultati in termini di sviluppo e i risultati vengono misurati; 5. *responsabilità reciproca*: i donatori e i partner sono responsabili dei risultati dello sviluppo.

¹¹ Ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

¹² ODA per capita and as a proportion of GNI in a selection of countries, 2009

	% GNI	US\$ per capita
Afghanistan	45.7 (2008)	203.7
Albania	3	113.4
Congo, Dem Rep	23.9	35.6
Bosnia & Herzegovina	2.4	110.2
Ethiopia	13.4	46.1
Kosovo	14	436.5
Macedonia. FYR	2.2	94.7
Uganda	11.4	54.6

Source: *World Development Indicators 2010*, World Bank

¹³ Fonte: *Kosovo Human Development Report 2010*, PNUS

Secondo le indicazioni iniziali fornite da quest'ultima indagine (che si concluderà nel 2011) occorre intensificare gli sforzi per rafforzare le azioni congiunte, ivi compresi le missioni, il lavoro analitico e la cooperazione tecnica congiunti. L'impegno in tali iniziative a più ampio raggio sull'efficacia degli aiuti può fornire un trampolino di lancio estremamente utile per migliorare le operazioni sul campo in linea con buone prassi riconosciute a livello internazionale, continuando a tenere presente le specificità dello strumento IPA, che predispone anch'esso strutture operative compatibili con la futura partecipazione a politiche interne dell'UE.

Dal 2005 il "Consenso europeo sullo sviluppo"¹⁴ costituisce il documento quadro dell'UE per la cooperazione allo sviluppo, in cui sono esposti la visione comune dell'UE in materia di sviluppo, i suoi obiettivi, valori e principi. Esso pone in evidenza il duplice ruolo della Commissione, ossia il suo valore aggiunto in quanto rappresentante degli interessi congiunti di tutti gli Stati membri e il suo ruolo di donatore (essendo incaricata della gestione dei fondi UE e FES). L'IPA è uno dei molteplici strumenti finanziari attraverso i quali viene attuata la politica di sviluppo dell'UE.

La Commissione riconosce che vi sono esigenze di sviluppo differenziate fra i paesi interessati dall'allargamento e che l'IPA deve essere finalizzato alla preparazione all'adesione di beneficiari che presentano notevoli differenze dal punto di vista tanto dello sviluppo socio-economico quanto dello stadio di avanzamento nel processo di adesione. Nel 2010 la Commissione ha svolto un ruolo di coordinamento a sostegno dell'agenda di allargamento dell'UE e ha promosso la coerenza e la complementarità fra i diversi attori dell'UE che hanno continuato a fornire assistenza bilaterale ai Balcani occidentali e alla Turchia.

Tenuto conto dell'impatto della crisi economica globale, è di cruciale importanza garantire un coordinamento ancora più efficiente fra finanziamenti, altre sovvenzioni e prestiti dell'IPA per promuovere la ripresa nei paesi interessati dall'allargamento. L'introduzione dell'approccio settoriale nel 2010 ha rappresentato un passo importante per garantire la complementarità.

Inoltre, data la costante pressione esercitata sui bilanci nazionali, il quadro dei donatori sta cambiando: gli Stati membri dell'UE stanno gradualmente ritirandosi dalla regione e la maggior parte di essi preferisce sostenere il processo d'integrazione dell'UE indirettamente attraverso il bilancio UE e l'IPA, riconoscendo il vantaggio comparato dell'UE. Anche la Banca mondiale e altre organizzazioni finanziarie internazionali (IFI) hanno collegato le proprie strategie e i propri finanziamenti alle priorità dell'UE nella regione. Poco dopo che al Montenegro era stato concesso lo status di paese candidato, nel documento di strategia nazionale della Banca mondiale per il periodo 2011-2014 si riconosceva che: *"si può prevedere che presenza dell'UE si rafforzi ulteriormente, rendendo imperativo che la Banca e altri donatori coordinino i propri programmi in modo più sistematico con l'UE e con l'agenda dell'adesione all'UE."*¹⁵

Nel 2011 il lavoro proseguirà nell'intento di influire sulle scelte fra modalità diverse di assistenza fornite dai vari donatori e contribuire a razionalizzare l'assistenza stessa attraverso un'adeguata divisione del lavoro. I fondi IPA continueranno ad essere erogati anche attraverso agenzie multilaterali qualora tali agenzie presentino un chiaro valore aggiunto e vi siano

¹⁴ GU C 46 del 24.2.2006.

¹⁵ <http://siteresources.worldbank.org/INTMONTENEGRO/Resources/110127-MNE-CPS-SECBO.pdf>

disposizioni idonee a garantire la responsabilità, la sana gestione finanziaria e la visibilità dell'UE. L'approccio settoriale può contribuire a chiarire quali sono la responsabilità dei governi nei confronti dei donatori e dei propri cittadini e quali sono le responsabilità dei donatori, massimizzando così le risorse esterne. Obiettivi più chiari e indicatori misurabili, fissati congiuntamente con i beneficiari in quadri di valutazione dei risultati, contribuiranno ad assicurare che i progressi possano essere quantificati, mentre il monitoraggio periodico concorrerà a garantire che, qualora il programma non raggiunga gli obiettivi prefissati, si possa intervenire opportunamente.

La conferenza IPA 2010

La Conferenza IPA 2010, organizzata congiuntamente dalla Commissione e dalla Banca mondiale, si è tenuta il 6-7 dicembre 2010. I partecipanti sono stati circa 350, ivi compresi rappresentanti degli Stati membri dell'UE e di altri donatori, della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, della Banca europea per gli investimenti e della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa. Nel corso della conferenza sono state esaminate le difficoltà post-crisi fronteggiate dai paesi candidati e candidati potenziali e sono state esplorate le possibilità di contribuire ad affrontare tali sfide grazie a partenariati più approfonditi fra l'UE, la Banca mondiale e le istituzioni finanziarie europee. Si è inoltre discusso delle valutazioni delle esigenze da parte dei beneficiari per soddisfare i criteri di adesione dell'UE e delle condizioni necessarie per promuovere la stabilità macro-economica e la crescita sostenibile.

La conferenza ha confermato l'importanza degli investimenti e di partenariati rafforzati, in particolare l'importanza che le Istituzioni finanziarie internazionali sostengano i paesi beneficiari ai fini della partecipazione di questi ultimi alla visione condivisa di Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Fattori quali la complementarità, la combinazione di prestiti/sovvenzioni (blending), l'effetto leva innescato dall'assistenza IPA al sostegno fornito dalle IFI, nonché il trasferimento di investimenti e conoscenze possono incrementare l'impatto dei finanziamenti di preadesione. Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (Western Balkans Investment Framework, WBIF) è stato considerato un buon esempio della capacità di riunire sovvenzioni, prestiti e competenze tecniche forniti dall'UE, dalle IFI e da donatori bilaterali per progetti di investimento prioritari.

Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF)

Potenziare l'impatto dei finanziamenti preadesione

Il WBIF è incentrato su alcuni settori chiave delle economie dei Balcani occidentali, quali il settore energetico, l'ambiente, i trasporti, le infrastrutture sociali e lo sviluppo del settore privato. Si propone di razionalizzare la cooperazione e incrementare la capacità di finanziamento in vista di investimenti che contribuiscano allo sviluppo socio-economico e al processo di adesione nei Balcani occidentali.

Viene fornito sostegno alle priorità nazionali finalizzate a compiere progressi verso l'adesione all'UE. I coordinatori nazionali IPA presso ciascun paese beneficiario stabiliscono le priorità nazionali dopo aver consultato i ministeri competenti. La Commissione viene consultata per assicurare che i progetti programmati siano coerenti con le strategie nazionali e in linea con la politica dell'UE.

Le risorse vengono riunite per innescare il massimo effetto di leva del valore dei contributi erogati. I contributi WBIF sono combinati, se del caso, con gli attuali finanziamenti IPA al fine di ottimizzare la fattibilità dei progetti, razionalizzare la preparazione dei progetti e le

future possibilità di credito. Nel 2010, l'UE ha colmato il deficit di finanziamento dei progetti con un investimento di co-finanziamento dei contributi destinati a 12 progetti.

Nel contesto dei preparativi per il prossimo quadro finanziario pluriennale successivo al 2013, la conferenza IPA 2010 ha offerto l'opportunità di avviare una consultazione delle parti interessate sul futuro dell'assistenza preadesione¹⁶.

Dalla conferenza è emerso che una maggiore partecipazione diretta dei beneficiari associata a una maggiore flessibilità dello strumento IPA possono migliorare l'incidenza e l'efficienza dell'assistenza preadesione. Si è riconosciuto che vi sono ancora margini di intervento per l'ulteriore semplificazione o la riduzione degli oneri amministrativi connessi all'attribuzione dei poteri di gestione. Questo ambito suscettibile di miglioramento sarà oggetto di ulteriore studio nel 2011, quando sarà elaborata la valutazione dell'impatto per uno strumento di allargamento post-2013. Come previsto negli specifici MIPD, nei paesi interessati dall'allargamento nel periodo 2011-2013 occorrerà particolare impegno per assicurare una maggiore coerenza e complementarità del sostegno fornito a titolo delle varie componenti dell'IPA.

La conferenza ha inoltre individuato una serie di ulteriori ambiti e attività in cui è possibile migliorare l'efficacia nell'attuale quadro dell'assistenza IPA. Secondo le indicazioni per la preparazione del futuro strumento di preadesione contenute nelle conclusioni del presidente¹⁷, il prossimo strumento dovrebbe:

- continuare a focalizzarsi su un'assistenza che offra una chiara prospettiva di poter soddisfare i requisiti per l'adesione all'UE e all'acquis;
- essere in linea con la strategia Europa 2020 e offrire una chiara prospettiva di pianificazione e programmazione a più lungo termine come pure sviluppare una serie significativa di progetti di investimento realistici e bancabili;
- migliorare la capacità di assorbimento sia dei fondi di preadesione che dei fondi strutturali disponibili nella fase postadesione, verificando i modi possibili di ridurre il divario nel volume di tali fondi;
- promuovere la sostenibilità e il miglioramento costante delle capacità amministrative, ivi comprese quelle a livello della pianificazione e programmazione strategiche;
- considerare la possibilità di un uso più ampio e strategico del sostegno a bilanci settoriali e di programmi pluriennali;
- creare condizioni favorevoli per la concessione di credito da parte delle IFI e per attrarre capitali privati;
- elaborare criteri per strategie efficaci di sovvenzione IPA atte a ottimizzare la complementarità, la combinazione di sovvenzioni/prestiti e l'effetto leva dello

¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_final_report.pdf

¹⁷ Gli atti della conferenza sono disponibili su: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm

strumento IPA per favorire l'assistenza delle IFI, nonché il trasferimento di investimenti e conoscenze;

- creare le condizioni per investimenti innovativi e il rafforzamento dei partenariati, in particolare con le IFI, che possano promuovere la partecipazione dei paesi beneficiari alla visione condivisa di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nel corso del 2011 sono proseguite le consultazioni con i beneficiari dell'IPA, gli Stati membri dell'UE, le IFI, altri donatori e la società civile sulla futura assistenza preadesione post-2013.

Alla riunione di esperti sulla cooperazione transfrontaliera dell'IPA fra i paesi dei Balcani occidentali [“Specialist meeting on IPA Cross-border Cooperation (CBC) between Western Balkans countries”] tenutasi il 7 dicembre sono intervenuti 200 partecipanti provenienti dai Balcani occidentali, dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE. Durante la riunione si è preso atto degli esiti positivi dei programmi di cooperazione transfrontaliera nella regione, anche per quanto riguarda il processo di riconciliazione, sono stati valutati attentamente le tappe fondamentali e i successi che hanno caratterizzato il periodo 2007-2010 e sono state discusse le prospettive future. La riunione ha inoltre avviato la discussione con le parti interessate sulla valutazione della cooperazione transfrontaliera IPA nei Balcani occidentali post-2013. I partecipanti hanno sottolineato la propria generale soddisfazione in merito ai programmi di cooperazione transfrontaliera, in particolare per quanto riguarda l'impatto positivo sulla popolazione locale (in termini di ripresa e consolidamento dei rapporti fra comunità confinanti, attuazione di progetti volti ad avvicinare persone di entrambi i versanti dei confini, preparazione ai fondi strutturali, ecc.). Il livello elevato delle richieste da parte dei beneficiari ha portato argomentazioni a favore di un aumento dei fondi destinati alla cooperazione transfrontaliera. Vi è stato ampio consenso sulla necessità di semplificare le disposizioni attuative proseguendo la loro armonizzazione con quelle dei Fondi strutturali dell'UE.

3. PUNTI SALIENTI DELL'ATTUAZIONE E DEL COMPLETAMENTO DEI PROGRAMMI NEL 2010

Modalità e strutture di attuazione, aggiudicazione dei contratti ed esborsi

I risultati ottenuti nel 2010 mostrano un netto progresso rispetto agli anni precedenti nella maggior parte dei paesi beneficiari, sia sul versante dell'aggiudicazione dei contratti che degli esborsi dell'assistenza. Si registrano passi avanti nella preparazione alla gestione decentrata dell'assistenza IPA, con alcune differenze fra i paesi candidati e i candidati potenziali.

In **Albania** è stato registrato un significativo miglioramento delle prestazioni nel 2010, proseguendo la tendenza positiva già iniziata nel 2009. Sono stati aggiudicati oltre 92 milioni di euro e si registrano progressi nell'esercizio di programmazione, nei tassi di esborso e nell'attuazione di progetti infrastrutturali e di sviluppo istituzionale. L'attuazione dei progetti continua però a rappresentare una sfida, in parte a causa della debolezza delle capacità amministrative dei ministeri competenti e in parte a causa di ostacoli burocratici, quali ad esempio le licenze edilizie mancanti. Nel 2010 l'Albania ha rinnovato gli sforzi al fine di istituire le strutture necessarie e sviluppare le capacità necessarie per la gestione decentrata dell'assistenza IPA. Sono stati compiuti progressi significativi, in particolare per quanto riguarda le strutture chiave richieste per le componenti I e V. La Commissione ha proseguito i

preparativi per le altre componenti dell'IPA. Le autorità albanesi hanno iniziato a elaborare un *quadro di coerenza strategica* [Strategic Coherence Framework] per le componenti III e IV; il dialogo sul documento è stato avviato in autunno. Sono inoltre progredite le discussioni della bozza di programma di sviluppo agricolo e rurale dell'Albania.

La Bosnia-Erzegovina è riuscita ad aggiudicare contratti per oltre 70 milioni di euro alla fine dell'anno in esame, con un incremento superiore al 100% rispetto al 2009, mentre il tasso di pagamento, con un importo di 83,31 milioni di euro, è triplicato rispetto al 2009. Nell'aprile 2010, la Bosnia-Erzegovina ha nominato il funzionario accreditante competente, l'ordinatore nazionale e il coordinatore nazionale IPA. I rappresentanti dello Stato e delle entità non sono riusciti a raggiungere un accordo sulle strutture preposte a coadiuvare l'attuazione decentrata dell'IPA e a compiere i preparativi per le componenti III, IV e V. La Commissione ha adottato metodi di gestione diversi per attuare l'assistenza in modo efficace ed efficiente nel paese, operando principalmente attraverso la gestione centrale congiunta e indiretta.

In **Croazia** nel 2010 si sono registrati rallentamenti nell'aggiudicazione dei contratti e nell'attuazione dell'assistenza a titolo delle componenti III e V. Ciò è dovuto a ritardi nel conferimento della gestione decentrata, a organismi di recente istituzione che hanno contribuito ad aumentare le pressioni sul sistema di attuazione e alla complessità di alcuni contratti relativi a grandi infrastrutture. Le prestazioni dell'IPA a titolo delle componenti I e IV sono state buone. Con il sostegno di SIGMA e TAIEX, 21 progetti di gemellaggio sono in via di attuazione nei settori della riforma della pubblica amministrazione e dello Stato di diritto. Progressi significativi sono stati compiuti nella preparazione dell'accreditamento per la gestione decentrata senza controlli *ex ante*, come attestato dalla diminuzione della percentuale di rigetto dei fascicoli presentati alla delegazione UE per il controllo *ex ante*. Il paese, inoltre, si è assunto la piena responsabilità della valutazione intermedia dell'assistenza nell'ambito della componente I, mentre nell'agosto 2010 la Commissione ha conferito la gestione dei programmi di cooperazione transfrontaliera all'Agenzia croata per lo sviluppo regionale. Il 2010 è stato il primo anno di efficace attuazione del programma a titolo della componente V: alla Croazia erano infatti stati conferiti dalla Commissione i poteri di gestione senza controlli *ex ante* per le prime misure nel novembre 2009.

L'**ex Repubblica iugoslava di Macedonia** ha compiuto ulteriori miglioramenti per ciò che concerne la programmazione e nel dicembre 2010 ha ottenuto l'accreditamento per la gestione decentrata dell'assistenza a titolo della componente I. L'attuazione del programma ha registrato un'accelerazione con l'impegno di 35 milioni di euro e il completamento di 88 contratti. Il paese ha adottato misure legislative essenziali per rafforzare le strutture accreditate a gestire i fondi IPA e notevoli passi avanti sono stati fatti nell'ambito delle componenti I, IV e V. La concessione, nel mese di novembre, di una sovvenzione diretta all'Agenzia di Stato per l'occupazione ha segnato una tappa importante in vista dell'attuazione diretta del *Programma operativo per lo sviluppo delle risorse umane*. È iniziata l'attuazione decentrata di tre misure nell'ambito della componente V. Restano tuttavia più limitati i progressi nell'ambito delle componenti II e III essenzialmente a causa, rispettivamente, di problemi di coordinamento tra le autorità vicine e dell'insufficiente qualità della serie di progetti tecnici.

I negoziati di adesione per l'**Islanda** sono iniziati nel giugno 2010. Nel corso dell'anno si è svolta una serie di iniziative TAIEX e in autunno sono iniziati i preparativi per il MIPD 2011-2013 e per il programma nazionale 2011. L'Islanda costituisce un'eccezione fra i paesi candidati sia per quanto riguarda il grado di allineamento del paese con la legislazione dell'UE, raggiunto tramite l'accordo sullo Spazio economico europeo, sia dal punto di vista

del suo livello di sviluppo economico e sociale. In considerazione di ciò si è convenuto che il paese riceverà l'assistenza IPA esclusivamente a titolo della componente I, gestita dalla Commissione. Le autorità islandesi hanno dimostrato alti livelli di titolarità e di impegno nei confronti dell'assistenza IPA. Nel corso dell'anno è stato nominato il coordinatore nazionale IPA, che ha assunto l'incarico presso il ministero degli Esteri.

Una delle pietre miliari poste in **Kosovo** è l'approvazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera, per la prima volta, con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e con l'Albania. L'attuazione dei progetti ha preso il via in diversi settori, come quelli dello sviluppo economico regionale, dell'efficienza energetica, della riforma del sistema giudiziario e della riconciliazione. Nell'attuazione in Kosovo ci si è limitati alla gestione centralizzata da parte della Commissione europea in quanto la gestione decentrata era ancora in fase iniziale. Le autorità locali hanno tuttavia compiuto notevoli sforzi per aumentare la titolarità, soprattutto riguardo alla stesura dei programmi annuali, e la Commissione ha dato il proprio sostegno a tale processo.

In **Montenegro** si evidenziano tendenze positive rispetto al 2009 riguardo all'attuazione dei progetti IPA e ai contratti. Sono stati infatti sottoscritti oltre 200 contratti, rispetto ai 66 del 2009, e sono stati completati 81 contratti per un valore complessivo di 9 milioni di euro. In vista del decentramento della gestione dei fondi UE, nel 2010 il Montenegro ha completato la fase 1 ed è passato alla fase 2 (colmare le carenze) per quanto riguarda le componenti I e II, mentre per le altre componenti il paese è rimasto alla fase 0. Cinque progetti IPA sono stati finalizzati alla preparazione dei sistemi alla gestione decentrata. Nel 2010 si sono registrati progressi per quanto riguarda il rafforzamento delle capacità dell'ordinatore nazionale, del fondo nazionale, dell'unità centrale di finanziamento e aggiudicazione e dell'ordinatore del programma. È stata istituita formalmente un'autorità di audit presso la Corte dei conti, dove sarà ospitata provvisoriamente fino alla fine del 2011. A seguito dei cambiamenti intervenuti nell'amministrazione alla fine del 2010, sono stati nominati un nuovo coordinatore nazionale IPA e un nuovo funzionario accreditante competente.

In **Serbia**, alla fine dell'anno, erano in via di attuazione progetti per un valore di 606 milioni di euro, con un aumento del 43% rispetto alle prestazioni di aggiudicazione ottenute nel 2009. Nelle relazioni di monitoraggio esterno il livello medio di prestazione dei progetti in corso è stato giudicato "buono" e l'attuazione dei programmi sia del 2009 che del 2010 è stata valutata "entro i termini". Nel 2010 la Serbia ha compiuto progressi verso la gestione decentrata dell'assistenza IPA, raggiungendo la fase 2 (colmare le carenze) per le componenti da I a IV. Con il sostegno di un progetto di gemellaggio, ha iniziato a predisporre le strutture necessarie per la futura gestione di fondi a titolo della componente V.

In **Turchia**, benché si siano protratti i ritardi nell'attuazione, nel 2010 l'UE ha erogato ingenti fondi IPA al paese, con un buon assorbimento dei fondi. Inoltre, una serie di importanti progetti è stata portata a termine nel corso dell'anno e l'attuazione di progetti IPA nei settori dell'istruzione, dell'imprenditorialità e dell'inclusione sociale ha iniziato a fornire risultati significativi. Numerose riforme di cruciale importanza hanno migliorato la programmazione, la gestione e il controllo dei fondi UE. Alcuni progressi sono stati compiuti con l'ottenimento dell'accreditamento del ministero dell'Ambiente e dei beni forestali alle funzioni di appalto, aggiudicazione e gestione finanziaria per il programma operativo ambientale a titolo della componente III. Per la componente V, a luglio 2010 è entrato in vigore un accordo settoriale con disposizioni attuative specifiche che hanno fornito la base giuridica per attuare l'assistenza per lo sviluppo rurale. Importanti passi avanti, inoltre, sono stati compiuti con la presentazione del pacchetto di accreditamento a seguito della quale la Commissione ha potuto

intraprendere il processo di preparazione per il conferimento della gestione. È tuttavia necessario affrontare alcune debolezze critiche a livello tanto del personale che della capacità amministrativa prima di poter considerare l'attuazione decentrata pienamente funzionante.

Un quadro orientato ai risultati

La crisi economica e di bilancio impone maggiore attenzione alla necessità di fornire assistenza con obiettivi chiari e misurabili, in modo da poter monitorare i risultati e dimostrare l'impiego efficiente del denaro dei contribuenti dell'UE. Una descrizione più precisa degli effetti tangibili per i cittadini dei Balcani occidentali e della Turchia migliorerà altresì la visibilità dell'assistenza IPA nonché le garanzie e i crediti supplementari che tale assistenza può innescare.

La programmazione orientata ai risultati si basa su una chiara identificazione e sull'intesa su obiettivi e indicatori misurabili associate a valide procedure di controllo. Varie revisioni, i workshop e la conferenza IPA 2010 hanno evidenziato la necessità di sviluppare ulteriormente una programmazione strategica e orientata ai risultati incentrata su approcci su scala settoriale, incrementare la capacità di fissare obiettivi specifici, misurabili, attuabili, realistici e temporalmente definiti (SMART) e relativi indicatori, nonché elaborare quadri di controllo adeguati, ivi compresa l'elaborazione di statistiche e dati di riferimento, così come è già richiesto per i programmi a titolo delle componenti da III a V. Sono stati adottati provvedimenti per perseguire questi obiettivi nel 2010: i sistemi sono sempre più focalizzati sui risultati e tale orientamento sarà ulteriormente intensificato nel 2011 con disposizioni in materia di monitoraggio rafforzato.

Un gran numero di progetti completati nel 2010 ha consentito di ottenere esiti e risultati tangibili in diversi settori, sia nei paesi candidati che nei candidati potenziali. I risultati degli investimenti strutturali, agricoli e infrastrutturali sono più facilmente misurabili rispetto a quelli in settori connessi al processo di riforma e allo sviluppo istituzionale. In questi ultimi è più difficile fissare indicatori misurabili. Si sono comunque conseguiti risultati ed esiti attraverso una serie di attività di assistenza tecnica e di gemellaggio che hanno fornito sostegno ai beneficiari nella realizzazione degli adeguamenti necessari per conformarsi all'acquis e alle norme dell'UE.

Alcuni esempi nei paesi candidati

In **Croazia**, l'assistenza IPA è stata predisposta specificatamente per rispondere alla strategia di ampliamento e soddisfare le necessità residue del paese in vista dell'adeguamento agli obblighi connessi all'adesione. A titolo dell'assistenza per la transizione e lo sviluppo istituzionale è stato fornito sostegno a un progetto volto a elaborare un efficiente quadro giuridico conforme ai requisiti dell'UE e ad aiutare il parlamento croato a prepararsi in vista dell'adesione all'UE; il progetto è stato attuato dal parlamento croato e dall'assemblea nazionale ungherese con il contributo di altri Stati membri. Il programma SIGMA ha fornito contributi e sostegno analitico a una serie di progetti di pacchetti legislativi, ivi compresa la strategia nazionale antifrode e la legge anticorruzione. Ha inoltre contribuito a un programma operativo per lo sviluppo di capacità amministrative. Un'infrastruttura di informazione spaziale è stata completata e resa accessibile al pubblico via Internet. Tutte le registrazioni dell'archivio catastale sono state informatizzate e organizzate in un'unica banca dati, rendendo così il mercato immobiliare croato molto più efficiente. Nel corso del 2010 un importante progetto per migliorare la sicurezza marittima ha messo a punto un sistema di monitoraggio e di gestione per il traffico marittimo. Tre centri operativi e dieci radar sono

stati costruiti al fine di coprire tutto l'Adriatico orientale e garantire livelli più elevati di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento. Fra le azioni concrete volte a promuovere la crescita economica in Croazia vi è stato il significativo sostegno fornito alle piccole e medie imprese (PMI). Sono state concesse ventiquattro sovvenzioni alle PMI orientate all'esportazione, al fine di incrementare il volume delle esportazioni, la competitività e la produttività del settore privato. Trenta sovvenzioni per un importo complessivo di 4 milioni di euro sono state assegnate a titolo di vari programmi di cooperazione transfrontaliera fra Croazia e Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia, per finanziare progetti nei settori della tutela ambientale, del patrimonio naturale e culturale, dello sviluppo economico e della coesione sociale. Il raggiungimento di questi obiettivi della strategia di allargamento apporteranno benefici all'UE nel suo complesso.

L'ex **Repubblica iugoslava di Macedonia** ha compiuto notevoli progressi verso il raggiungimento di un più alto grado di professionalità da parte della sua pubblica amministrazione. Oltre 3.000 membri del personale hanno ricevuto formazione nel corso di workshop e visite di studio. Le attività finanziate dall'IPA hanno aiutato il paese a dare attuazione al sistema nazionale di coordinamento della formazione e aumentato il know-how pratico dei funzionari in ambiti prioritari quali gli appalti, la gestione finanziaria e le irregolarità. L'esito di tali interventi è stato il miglioramento delle capacità presso l'unità centrale per i finanziamenti e i contratti (Central Financing and Contracting Department, CFCD) e il fondo nazionale (FN). Nel 2010, tuttavia, le misure preparatorie per i programmi "Apprendimento permanente" e "Gioventù in azione" hanno dovuto essere sospese a causa di irregolarità e gravi carenze nella gestione finanziaria e nel sistema di controllo del paese per l'attuazione di tali programmi. L'accento posto sulle riforme istituzionali, sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, sullo sviluppo di capacità del settore pubblico e sulla sostenibilità delle capacità amministrative necessarie in vista dell'integrazione nell'UE contribuiranno fra l'altro ad aumentare la competitività della ex Repubblica iugoslava di Macedonia e a promuovere la ripresa economica. Sono stati compiuti progressi anche sul versante dell'allineamento della legislazione nazionale all'acquis dell'UE nei settori doganale, ambientale e della procedura penale. Nel 2010 è stata condotta una valutazione approfondita della legislazione doganale e, tramite un'analisi delle carenze, sono state individuate le riforme necessarie per soddisfare i requisiti del codice doganale comunitario e i relativi regolamenti. L'assistenza tecnica volta a coadiuvare l'elaborazione di progetti di legge nell'ambito della tutela ambientale ha consentito di ottenere risultati tangibili. Le direttive dell'UE sono state recepite pienamente nella legislazione nazionale al momento dell'adozione delle norme in materia di gestione delle batterie e degli accumulatori e delle misure di tutela contro l'inquinamento acustico dell'ambiente. Un progetto di gemellaggio avviato nel 2009 ha contribuito a portare a termine con successo l'adozione nel 2010 di una nuova legge in materia di procedura penale.

Benché l'attuazione del primo programma annuale dell'IPA per l'**Islanda** non fosse ancora iniziata nel 2010, non essendo ancora stato ultimato l'accordo quadro fra il paese e l'UE, nel corso dell'anno sono state condotte alcune missioni di valutazione TAIEX su capitoli dell'adesione selezionati al fine di individuare le carenze e definire le necessità del paese in vista dell'allineamento alle norme dell'UE e di sostenere i preparativi per l'adesione. Alcuni eventi TAIEX, brevi e mirati, rivolti alle autorità islandesi hanno svolto un'efficace opera di sensibilizzazione ad aspetti molto specifici dei requisiti dell'acquis, quali ad esempio quelli relativi alle statistiche a breve termine sulle imprese e la contabilità finanziaria, nonché sui requisiti istituzionali per la gestione dei fondi strutturali.

In **Montenegro**, è stato portato a termine un progetto infrastrutturale finanziato dall'IPA per la costruzione di parte di un'importante tangenziale che consente di evitare il centro della capitale, Podgorica. Ne sono derivati risultati immediati quali il miglioramento dei flussi di traffico, una maggiore integrazione del Montenegro nelle reti turistiche, l'adeguamento delle norme nazionali in materia di sicurezza stradale agli standard dell'UE, e si è contribuito in tal modo a sostenere la crescita economica. Nei settori della giustizia, della libertà e della sicurezza, sono stati portati a termine alcuni progetti di gemellaggio volti a rafforzare la cooperazione fra le agenzie nella lotta contro la criminalità organizzata e sono stati istituiti un sistema di sorveglianza per la criminalità organizzata e una banca dati antiriciclaggio. Il sostegno concreto fornito attraverso un piano di sovvenzioni per gli alloggi, programmi di sostegno al reddito e formazione specializzata si è rivolto direttamente a oltre 2.100 rifugiati e sfollati in Montenegro. Si è contribuito in tal modo all'obiettivo della strategia nazionale relativo alla ricerca di soluzioni durevoli ai problemi di questi gruppi vulnerabili. Il sostegno dell'IPA ha inoltre consentito l'adozione di una serie di norme e iniziative correlate di sviluppo di capacità in settori prioritari quali l'istruzione, la giustizia minorile, l'ambiente e lo sviluppo economico. Gli sforzi del Montenegro di misurarsi con gli sviluppi di più ampia portata dell'istruzione a livello europeo sono stati sostenuti attraverso l'adozione di un nuovo quadro nazionale delle qualifiche. Il quadro per l'efficiente attuazione degli obiettivi della politica per la giustizia minorile è stato consolidato attraverso la preparazione di una nuova normativa in materia di tutela dei diritti dei giovani e lo sviluppo di capacità del personale addetto alla giustizia giovanile. Grazie all'assistenza tecnica fornita nell'elaborazione della legislazione in materia e ad un piano d'azione sull'energia e l'efficienza energetica, il Montenegro potrà dare attuazione agli impegni nell'ambito del trattato che istituisce la Comunità dell'energia. Oltre 780 dipendenti della pubblica amministrazione hanno ricevuto formazione nel settore degli appalti pubblici ed è stato elaborato un nuovo progetto di legge in materia di appalti pubblici. Le prospettive di sviluppo economico sostenibile sono state migliorate attraverso un progetto di gemellaggio volto a rafforzare la capacità di regolamentazione e supervisione delle autorità preposte alla regolamentazione finanziaria. Nonostante l'aumento della titolarità grazie al coinvolgimento dei beneficiari finali nella preparazione dei progetti dell'IPA, la capacità di attuazione e assorbimento talvolta è stata ostacolata dalle dimensioni ridotte e dalle carenze dell'amministrazione pubblica e del personale che si occupa delle questioni connesse all'IPA.

L'assistenza dell'UE alla **Turchia** ha prodotto importanti risultati in numerosi settori fra quelli elencati nell'asse prioritario d'intervento nella strategia di allargamento e nelle relazioni sui progressi compiuti, in particolare nei settori dei diritti umani fondamentali, della parità fra i sessi e dell'inclusione sociale. Sono stati destinati 2 milioni di euro al sostegno di centri locali per le donne al fine di contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere e migliorare lo status sociale, economico e politico delle donne nelle regioni meno sviluppate della Turchia. L'obiettivo della coesione della società civile è stato affrontato attraverso il progetto "Dialogo della società civile UE-Turchia – ponti culturali" "*EU- Turchia Civil Society Dialogue - Cultural bridges*". Alcuni eventi artistici e culturali organizzati in 18 paesi hanno promosso con successo gli scambi culturali e contribuito a superare i pregiudizi esistenti nelle società turca ed europea. Questo obiettivo è stato perseguito anche con il proseguimento del programma di borse di studio Jean Monnet che, introdotto in Turchia nel 1989, ha offerto ai giovani turchi l'opportunità di svolgere studi post-laurea nell'UE e ha consentito a oltre 1.100 dipendenti pubblici, neolaureati e dipendenti del settore privato di acquisire nuove conoscenze e competenze connesse all'adesione all'UE. Un progetto significativo a sostegno del mercato del lavoro si è concluso nel mese di aprile 2010. Il progetto ha aiutato 11.000 donne e giovani disoccupati di 25 città a trovare lavoro offrendo opportunità di formazione professionale e

servizi di consulenza di qualità. Inoltre è stato fornito alle piccole e medie imprese (PMI) sostegno agli investimenti a lungo termine volti a stabilire le condizioni per la creazione di opportunità di occupazione sostenibile attraverso i due programmi per la concessione di prestiti alle piccole imprese (Small Enterprise Loan Programs I and II, SELP). Benché le PMI rappresentino il 99% del totale delle imprese in Turchia e costituiscano l'asse portante dell'economia, l'accesso al credito risulta difficile. Secondo i dati statistici raccolti dagli istituti di credito, entro la fine del 2010 sono stati creati 11.291 nuovi posti di lavoro e 34.346 posti sono stati assicurati in 49 province turche. SELP continuerà a garantire un forte sostegno agli investimenti e all'occupazione fornendo prestiti e capitale di esercizio fino al 2012.

Esempi nei paesi candidati potenziali

Nel corso del 2010 in **Albania** sono stati conclusi 80 contratti nell'ambito del programma CARDS. Sono stati conseguiti risultati concreti in vari ambiti prioritari, ivi compresi quelli della giustizia, degli affari interni e della tutela dei diritti fondamentali. Un progetto a sostegno della riforma della funzione pubblica ha contribuito all'elaborazione di numerosi disegni di legge volti a modernizzare il quadro giuridico e di un'ordinanza del presidente del Consiglio in materia di gestione dei dipendenti pubblici nei ministeri competenti e presso il Consiglio dei ministri. In tal modo sono state poste le basi per stabilire norme chiare, riformare le procedure e rafforzare le capacità di gestione del ministero albanese della Pubblica amministrazione. Un progetto di preparazione delle autorità albanesi alla gestione decentrata dei fondi UE ha consentito di compiere sostanziali progressi nell'istituzione di strutture operative e sistemi di controllo della gestione. Risultati positivi sono stati raggiunti nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali grazie alla compilazione degli elenchi elettorali a seguito della creazione dei registri nazionali anagrafici e degli atti di stato civile. L'assistenza nell'ambito della riforma della polizia di Stato albanese è stata fornita da esperti della polizia di vari Stati membri. I loro interventi hanno contribuito a migliorare le conoscenze e le capacità di trattare i prigionieri e i detenuti conformemente alle norme dell'UE. Il sostegno all'attuazione della strategia nazionale nel settore ambientale ha consentito all'Albania di avvicinarsi alla meta di un adeguato recepimento dell'acquis in materia ambientale. Ciò va a beneficio dell'Albania e dei paesi confinanti nei Balcani occidentali ma rappresenta un valore aggiunto anche per i cittadini dell'UE, in quanto consentirà di circoscrivere meglio eventuali emergenze ambientali con implicazioni per i paesi confinanti dell'UE e di ridurre al minimo i rischi.

Nel 2010 sono giunti al termine quasi tutti i programmi CARDS in **Bosnia-Erzegovina**. L'assistenza dell'IPA è proseguita incentrandosi in particolare sulla riforma della pubblica amministrazione, rafforzando lo Stato di diritto e sostenendo la ripresa dalla crisi economica mondiale. Un progetto finalizzato ad aumentare la trasparenza nei rapporti fra le amministrazioni locali e le organizzazioni della società civile (OSC) è stato attuato con successo a livello comunale. Sono stati adottati meccanismi trasparenti per l'erogazione di fondi comunali alle organizzazioni della società civile e sono state intensificate la comunicazione e la cooperazione fra le autorità e tali organizzazioni. Sono stati attuati 67 sottoprogetti finalizzati alla riduzione della povertà, all'inclusione sociale, alla parità fra i sessi, ai diritti umani, alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della situazione delle minoranze e dei gruppi vulnerabili. Un progetto congiunto a favore di una gestione efficiente delle carceri è stato attuato dal Consiglio d'Europa. Oltre 420 membri del personale carcerario hanno partecipato ad attività di formazione nell'ambito della gestione della detenzione dei detenuti secondo le norme dell'UE, 12 hanno ricevuto formazione come formatori, sono stati adottati quadri giuridici ed è stata rafforzata la collaborazione fra il personale carcerario e i funzionari ministeriali: un importante contributo in una situazione frammentaria dal punto di

vista sia amministrativo che politico. È stata fornita assistenza tecnica alla Banca centrale in vista della conformità agli standard dell'UE per le banche centrali. Le soluzioni informatiche raccomandate nell'ambito del progetto hanno consentito alla Banca centrale di migliorare l'elaborazione dei dati statistici e delle informazioni destinati ai responsabili decisionali e alle analisi economiche sulla stabilità fiscale.

La tutela delle minoranze e dei gruppi vulnerabili costituisce una questione assai grave e urgente in **Kosovo**. I progetti finanziati dall'IPA hanno consentito di ottenere risultati positivi in questo ambito nel 2010. Il campo Rom di Cesmin Lug è stato chiuso e 130 famiglie rifugiate provenienti da comunità minoritarie hanno potuto fare ritorno in Kosovo, usufruendo di un pacchetto completo di assistenza e formazione professionale volto ad assicurare il loro reinsediamento e la loro reintegrazione. Nel settore della giustizia, un progetto relativo alle indagini su giudici e pubblici ministeri e alla loro riconferma ha dato la possibilità di vagliare l'idoneità di tutti i candidati a nomine permanenti di giudici e pubblici ministeri, consentendo la nomina di personale altamente qualificato in numerose posizioni cruciali del sistema giudiziario. Poiché il 60% dei designati ricopre l'incarico per la prima volta, si tratta di un importante rinnovamento del settore della magistratura e delle procure del Kosovo. L'assistenza prestata alla polizia di frontiera e di confine ha consentito di fornire una formazione specifica a oltre 750 funzionari di polizia per migliorare le loro capacità di prevenire l'attraversamento illegale delle frontiere e il contrabbando, di rafforzare il coordinamento con i paesi confinanti e di progredire verso l'adozione degli standard dell'UE in materia di Stato di diritto. Un progetto pilota sull'efficienza energetica – una delle principali priorità della strategia dell'UE per l'intera regione dei Balcani occidentali – ha contribuito a ridurre il consumo energetico e la domanda di energia. A seguito dell'adozione di un quadro giuridico e di un piano nazionale sull'efficienza energetica, l'IPA ha fornito assistenza all'attuazione del piano. Attraverso progetti dimostrativi nelle scuole e negli ospedali è stata svolta un'azione di sensibilizzazione. È stato fornito supporto all'amministrazione locale al fine di aumentare le capacità di valutare la spesa energetica e di condurre procedure di audit nel settore energetico. L'esistenza di un quadro giuridico e di regolamentazione ha incoraggiato le IFI a destinare fondi al settore sia privato che pubblico a sostegno degli investimenti nell'efficienza energetica. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, per esempio, ha erogato piccoli prestiti per promuovere l'efficienza energetica nelle PMI.

In **Serbia** sono stati ottenuti buoni risultati nell'ambito della tutela delle persone appartenenti a minoranze o gruppi vulnerabili. Un progetto di sovvenzioni a favore di rifugiati e sfollati ha finanziato alloggi e attività generatrici di reddito, migliorando di conseguenza la qualità della vita di circa 600 famiglie vulnerabili. L'IPA ha fornito inoltre assistenza all'agenzia pubblica per l'accreditamento degli istituti sanitari al fine di realizzare un sistema sanitario più sicuro, più equo e orientato a fornire prestazioni elevate, in linea con i sistemi sanitari dell'UE. Le infrastrutture regionali hanno ricevuto sostegno tramite progetti infrastrutturali nei settori dell'approvvigionamento idrico e del trattamento delle acque reflue e dei rifiuti solidi. Un progetto finalizzato alla costruzione del nuovo ponte Žeželj a Novi Sad, con le relative infrastrutture di collegamento, avrà effetti positivi anche nei paesi confinanti e, più in generale, su scala europea, poiché Novi Sad è situata sul "Corridoio X" internazionale, ossia l'arteria di trasporto che collega l'Europa centrale e l'Europa sudorientale. Fra gli interventi specifici connessi all'adeguamento ai requisiti dell'acquis si segnala il pieno allineamento della Serbia alla legislazione dell'UE in materia di tutela della qualità dell'aria, presupposto per i lavori preparatori all'elaborazione di programmi volti a garantire una migliore qualità dell'aria a livello comunale. Sono state eseguite mappe ortofotografiche digitali dell'intero

territorio nazionale e si è svolta la prima campagna nazionale per la vaccinazione orale delle volpi contro la rabbia, che si inserisce nei generali sforzi compiuti a livello dell'UE per eliminare la rabbia e la peste suina nei Balcani occidentali.

4. INSEGNAMENTI SUPPLEMENTARI PER IL FUTURO

Nel corso del 2010 la Commissione ha condotto una serie di importanti valutazioni relative all'assistenza preadesione¹⁸:

- una metavalutazione intermedia dell'IPA;
- una valutazione della partecipazione delle parti interessate alla programmazione e all'attuazione dell'assistenza preadesione per la Turchia;
- una valutazione dei costi e benefici del gemellaggio e dell'assistenza tecnica;
- una valutazione intermedia dei programmi di cooperazione transfrontaliera (CTF) fra i paesi candidati e i candidati potenziali.

Metavalutazione dell'IPA

La metavalutazione dell'IPA si è concentrata in particolare sul quadro strategico dell'IPA (i MIPD) e sulla logica di programmazione, principalmente nell'ambito della componente I. Oggetto della valutazione è stato il modo in cui è stata pianificata e programmata l'assistenza nonché la sua rilevanza, efficienza, efficacia, incidenza e sostenibilità.

Secondo le conclusioni della valutazione, i MIPD hanno fornito un preciso orientamento al processo di programmazione per tutte le componenti dell'IPA e ciò ha comportato un miglioramento rispetto ai documenti equivalenti riguardanti la precedente programmazione di assistenza preadesione. I donatori nei paesi beneficiari dell'IPA hanno riconosciuto il ruolo guida svolto dall'UE e, in misura variabile, hanno utilizzato i MIPD per orientare la propria programmazione. Nella valutazione si è constatato che i meccanismi di coordinamento e armonizzazione dell'assistenza sono stati ben predisposti. Le esigenze finanziarie dei paesi beneficiari, in particolare quelle relative alle infrastrutture, erano nettamente superiori ai finanziamenti messi a disposizione dall'IPA (e da altri donatori). Pertanto, una sfida fondamentale posta all'assistenza IPA in futuro è quella di promuovere l'uso efficiente dei flussi finanziari di tutti i donatori e di innescare un effetto di leva per ulteriori fonti di finanziamento. Nella valutazione vengono riportati esempi positivi di uso dell'IPA per attrarre ulteriori finanziamenti da donatori e IFI, in particolare a favore di progetti infrastrutturali.

Nel primo anno dell'IPA, il 2007, erano state riferite alcune inefficienze per ciò che concerne il rispetto dei tempi di attuazione, ma nel frattempo i tempi di aggiudicazione dei contratti e di attuazione sono migliorati. La qualità degli obiettivi e degli indicatori sia nei MIPD che nei documenti di programmazione di livello inferiore (i programmi nazionali annuali e le schede di progetto) era migliorata nel periodo 2007-2009. I progetti sono stati giudicati in generale pertinenti. Complessivamente l'output in termini di risultati immediati dell'assistenza IPA, quali ad esempio il numero di persone formate, è stato adeguato. I risultati a livello di esiti (outcome), tuttavia, ossia i benefici che saranno tratti concretamente a seguito della

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm

formazione ricevuta, sono apparsi meno espliciti. L'efficacia dell'IPA è risultata maggiore negli ambiti connessi all'acquis, mentre alcuni ambiti orizzontali, quali la riforma della pubblica amministrazione, sono risultati particolarmente impegnativi.

Sono stati raccomandati ulteriori miglioramenti, fra i quali il potenziamento del ruolo dei paesi beneficiari in tutte le fasi del processo di preparazione e selezione dei progetti. Un fattore chiave ai fini dell'impatto e della sostenibilità risiede nella titolarità dei beneficiari rispetto all'agenda delle riforme e alla capacità delle proprie amministrazioni. In considerazione di ciò, i valutatori hanno segnalato alcuni rischi per l'impatto e la sostenibilità connessi a possibili difficoltà nel disporre di un organico adeguato e nel trattenere il personale qualificato.

Concentrando l'assistenza su un numero più limitato di settori si potrebbero aumentare l'efficacia e l'impatto futuro. L'adozione di un approccio pluriennale/settoriale nell'ambito della componente I (già adottato nell'ambito di altre componenti dell'IPA) dovrebbe agevolare l'individuazione delle priorità e la programmazione dell'assistenza, nonché il coordinamento fra i donatori, e aumentare il coinvolgimento diretto dei beneficiari nell'assistenza. È stata raccomandata l'introduzione graduale di un approccio settoriale, tenendo conto della capacità dei beneficiari di gestire l'attuazione.

Valutazione della partecipazione delle parti interessate alla programmazione e all'attuazione dell'assistenza preadesione per la Turchia

Questa valutazione ha preso in esame la partecipazione delle parti interessate alla programmazione e all'attuazione della componente I dell'IPA. Ha formulato raccomandazioni su come si possa approfondire tale partecipazione per migliorare i risultati dell'assistenza finanziaria.

La partecipazione delle parti interessate è stata generalmente accolta positivamente e l'interesse a rafforzare ed estendere tale partecipazione è via via aumentato. Nella programmazione e attuazione dell'IPA sono stati coinvolti partner dello sviluppo e organizzazioni dell'UE composte da parti interessate (13%), istituzioni governative (46%) e organizzazioni della società civile (41%). Le parti interessate esterne sono state coinvolte nello scambio di informazioni e nei processi di consultazione e solo in misura minore in quanto partner o in processi di codecisione. Ciò ha determinato minore partecipazione e limitato senso di impegno nel processo da parte loro.

Nella valutazione si è constatato che, benché l'elaborazione di strategie settoriali abbia rappresentato un passo importante per rafforzare l'efficace partecipazione delle parti interessate, si rendeva necessaria una prospettiva a più lungo termine. La preparazione e la revisione del MIPD hanno offerto limitate possibilità a una partecipazione estesa delle parti interessate. L'invito a presentare osservazioni scritte sui progetti dei MIPD ai partner dello sviluppo e alle organizzazioni della società civile non ha stimolato livelli adeguati di dialogo nel periodo 2007-2009. Il principale ostacolo al coinvolgimento delle parti interessate è risultato il processo di preparazione del programma nazionale annuale nell'ambito della componente I, e il contributo delle parti interessate esterne in questa fase è stato limitato. Fra i vari meccanismi di erogazione, i piani di sovvenzione sono stati ritenuti quelli che offrivano lo spazio più ampio per la partecipazione delle parti interessate, quali ad esempio i beneficiari finali.

Si raccomanda di integrare stabilmente la valutazione della partecipazione delle parti interessate nell'elaborazione delle strategie settoriali. Ciò potrebbe risultare utile per individuare gli attori rilevanti in un particolare settore, determinare le loro capacità e il contributo previsto al raggiungimento di obiettivi strategici a lungo termine. Una forte leadership sarebbe richiesta da parte delle istituzioni beneficiarie che hanno il compito di coordinare l'assistenza finanziaria al fine di fornire supporto operativo e orientamento all'intera amministrazione beneficiaria su tale aspetto.

Valutazione dei relativi costi e benefici del gemellaggio e dell'assistenza tecnica

La valutazione ha posto a confronto i due strumenti comuni utilizzati nell'attuazione dei programmi IPA: gemellaggio e assistenza tecnica (AT). Sono stati presi in esame i seguenti periodi: IPA 2007-2008, PHARE 2005-2006, CARDS 2005-2006 e lo strumento di assistenza preadesione per la Turchia 2005- 2006.

Dalla valutazione è emerso che, in pratica, la scelta fra AT e gemellaggio si basava su tre criteri: la natura del compito assegnato (gemellaggio principalmente negli ambiti connessi all'acquis), la maturità dell'istituzione beneficiaria e la capacità dell'organizzazione beneficiaria. La scelta finale dello strumento veniva compiuta correttamente sulla base del dialogo fra le delegazioni UE, la DG allargamento e il coordinatore nazionale IPA. Benché, in generale, i beneficiari siano risultati qualificati per compiere una scelta consapevole sullo strumento da adottare, numerosi beneficiari hanno segnalato di avere ancora difficoltà a compiere una selezione adeguata fra gemellaggio e AT. Come parte della valutazione è stata proposta una serie di criteri per aiutare a stabilire quando utilizzare il gemellaggio o la AT.

I progetti AT sono risultati nettamente superiori ai progetti di gemellaggio, sia dal punto di vista del numero di progetti che da quello delle risorse finanziarie (maggiori di circa quattro volte), ma la quota dei progetti di gemellaggio è andata aumentando nel corso del tempo ed è stata maggiore nei paesi candidati rispetto ai candidati potenziali. Fra gemellaggio e AT non si è riscontrata alcuna differenza significativa in termini di riuscita. Il gemellaggio, tuttavia, è risultato l'opzione preferita da molti per i suoi vantaggi tangibili, non ultimo la possibilità di instaurare relazioni durature con un'organizzazione equivalente in uno Stato membro e di un cambiamento della cultura di lavoro. Dal punto di vista del costo unitario, il gemellaggio è risultato più economico del 23% rispetto alla AT. Quest'ultima, tuttavia, veniva percepita dai beneficiari come uno strumento più flessibile e più facile da controllare.

Pur indicando che il gemellaggio era molto apprezzato da tutte le parti interessate, la valutazione ha sollevato due motivi di preoccupazione circa il funzionamento dello strumento: il lungo intervallo di tempo che spesso intercorre fra la valutazione delle carenze e l'attuazione del progetto e la mancanza di flessibilità di alcune delle attuali procedure di attuazione, per cui sarebbe utile adeguare l'assistenza alla situazione sul campo.

Valutazione intermedia di programmi di cooperazione transfrontaliera (CFT) fra paesi candidati e candidati potenziali

La prima relazione relativa a questa valutazione riguardava specificatamente la programmazione, le strutture e i processi di governance. La seconda si concluderà nel 2011 e riguarderà l'attuazione del programma.

Dalla relazione risulta che la valutazione delle esigenze, la strategia e gli obiettivi dei programmi di CTF sono stati, in generale, coerenti. Il futuro impatto dei programmi può

tuttavia essere migliorato sensibilizzando maggiormente le parti interessate al ruolo svolto dalla CTF quale precursore dei fondi strutturali e assicurando la piena rappresentanza delle amministrazioni locali e regionali nei comitati di controllo congiunti.

I pareri delle parti interessate indicano che i programmi di CTF stanno ottenendo risultati positivi dal punto di vista del miglioramento dei rapporti di vicinato e della ripresa delle relazioni pre-conflitto. La procedura di assegnazione delle sovvenzioni è stata generalmente ben documentata e l'alto numero di richieste di sovvenzione presentate indica che i programmi hanno riscosso un chiaro interesse. Le questioni tematiche e trasversali, tuttavia, non sono state sempre affrontate in modo adeguato e le procedure sono state giudicate farraginose e lente.

Nella relazione si raccomanda di rafforzare l'analisi socio-economica con una base statistica più aggiornata, una migliore spiegazione dei criteri adottati, nonché un maggiore allineamento con gli ambiti statistici. Nella relazione si raccomanda inoltre di rendere accessibili in futuro i progetti finali dei programmi (via Internet o tramite altri mezzi) per consentire un'ampia consultazione pubblica. Si raccomanda infine di razionalizzare e semplificare il pacchetto di presentazione delle domande e la procedura di valutazione.

5. CONCLUSIONI CON LO SGUARDO RIVOLTO AL PASSATO E AL FUTURO: L'ASSISTENZA PREADESIONE DOPO IL 2013

Il 2010 è stato un anno positivo per l'IPA, che ha dimostrato un costante miglioramento del proprio orientamento strategico e dell'impatto. Dalla presente relazione emerge come i finanziamenti preadesione abbiano contribuito alla creazione di istituzioni stabili, al rafforzamento dei processi democratici e dello Stato di diritto, dei diritti umani, nonché del rispetto e della tutela delle minoranze. Il sostegno dell'IPA ha concorso alla creazione di condizioni utili per migliorare il funzionamento delle economie di mercato e promosso lo sviluppo di una forza lavoro più qualificata e con una maggiore occupabilità in una fase di difficoltà economica. Ha inoltre incoraggiato la cooperazione regionale, contribuito allo sviluppo sostenibile e alla crescita inclusiva, oltre a iniziare a svolgere un'opera di sensibilizzazione alla grave sfida del cambiamento climatico. I paesi candidati hanno ricevuto una preparazione migliore ad assumere gli obblighi connessi all'adesione all'UE. Tale preparazione ha riguardato in particolare l'attuazione dei fondi e delle politiche strutturali e di sviluppo rurale previsti per il futuro. Non soltanto è stata promossa la realizzazione di infrastrutture sociali, ambientali ed economiche, di una produzione agricola competitiva e di una produzione alimentare sicura e controllata dal punto di vista igienico, ma anche le strutture e i sistemi per l'attuazione efficiente ed efficace dei fondi di post-adesione hanno continuato a progredire.

Anche gli Stati membri dell'UE beneficiano della più stretta collaborazione con i Balcani occidentali e la Turchia realizzatasi nell'assistenza preadesione, in termini di una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento energetico, dell'importazione di alimenti sicuri e controllati dal punto di vista igienico, di una maggiore sicurezza lungo le frontiere esterne dell'UE e di migliori prospettive nella gestione di sfide globali quali la lotta contro il cambiamento climatico e l'inquinamento.

Il processo di allargamento ha offerto all'UE l'opportunità di impegnarsi in azioni strategiche di più ampia portata. A tal fine e allo scopo di assicurare la coerenza politica, la politica di allargamento ha iniziato a collegarsi alla strategia Europa 2020. In tal modo, la politica di

allargamento apporta benefici all'UE e consente ai paesi candidati e candidati potenziali di raggiungere obiettivi strategici per la ripresa economica e la crescita sostenibile.

L'introduzione dell'approccio settoriale nei MIPD per il periodo 2011-2013 comporterà la riduzione del numero di settori d'intervento in tutti i paesi interessati dall'allargamento, una migliore valutazione delle priorità e una maggiore concentrazione sui risultati. Per i paesi beneficiari ciò ha comportato inoltre una maggiore attenzione agli aspetti della fattibilità, della complementarietà e della coerenza degli interventi finanziati dall'IPA con i piani e le strategie settoriali nazionali e del sostegno a tali piani da parte di altri donatori. Molto resta da fare nel 2011 e negli anni successivi al fine di assicurare una più completa partecipazione a livello nazionale e per individuare correttamente e soddisfare le esigenze in materia di sviluppo di capacità nei paesi beneficiari, così da raccogliere appieno i frutti dell'approccio settoriale. In ambiti come il cambiamento climatico, che espongono la regione a sfide globali dinamiche, il MIPD 2011-2013 riconosce che occorre intensificare gli sforzi a livello nazionale e regionale per preparare i paesi a mitigare gli effetti del cambiamento climatico e adeguarsi ad essi. La Commissione intende applicare per quanto possibile i principi di allineamento, divisione del lavoro e gestione per ottenere risultati in termini di sviluppo.

L'UE ha inoltre verificato come rapporti di partenariato più approfonditi fra l'UE e le istituzioni finanziarie internazionali ed europee possano contribuire a rispondere alle esigenze dei beneficiari attraverso il potenziamento delle partnership e nuovi meccanismi di finanziamento come la combinazione di prestiti e sovvenzioni (blending).

Nel 2010 si è assistito ad un maggiore coinvolgimento diretto dei beneficiari dell'IPA, come dimostrano il rafforzamento della leadership nell'ambito del coordinamento dei donatori e l'esecuzione da essi condotta autonomamente delle valutazioni delle necessità per la preparazione all'adesione all'UE e per il raggiungimento di finalità di sviluppo più ampie, della stabilità macroeconomica e della crescita sostenibile in preparazione alla conferenza IPA 2010. Vi è stato inoltre un notevole coinvolgimento dei beneficiari, in particolare dei coordinatori nazionali IPA e delle autorità responsabili dell'integrazione europea, nel supporto e nell'elaborazione di metodi volti a migliorare la misurazione dei risultati e dimostrare l'impatto dei fondi IPA ai propri cittadini.

La prospettiva credibile della futura adesione all'UE continua a rappresentare il principale fattore trainante delle riforme e della trasformazione delle società dei paesi interessati dall'allargamento. L'uso efficiente e mirato dei fondi IPA, associato alla capacità di favorire l'apporto di ulteriori risorse dalle IFI, dovrebbe contribuire ad accelerare l'avanzamento del processo negoziale.

Nel 2010, infine, è stata avviata una consultazione pubblica su come migliorare ulteriormente lo strumento IPA, nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE, al fine di massimizzarne l'impatto positivo sul progresso dei Balcani occidentali, della Turchia e dell'Islanda, con conseguenti benefici anche per l'UE e i suoi Stati membri.