



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.12.2009  
COM(2009)700 definitivo

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

**RELAZIONE ANNUALE DEL 2008 SUL PROGRAMMA PHARE, SULLO  
STRUMENTO DI PREADESIONE PER LA TURCHIA, SUL PROGRAMMA CARDS  
E SULLO STRUMENTO DI TRANSIZIONE**

{SEC(2009) 1726}

## 1. INTRODUZIONE

La presente relazione e il documento che la accompagna riguardano l'attuazione del programma Phare<sup>1</sup>, dello strumento di preadesione per la Turchia<sup>2</sup>, del programma CARDS<sup>3</sup> e dello strumento di transizione<sup>4</sup> nel 2008, con una data limite fissata al 31 dicembre 2008. E' opportuno ricordare che, poiché il 2006 è stato l'ultimo anno di programmazione di Phare, dello strumento di preadesione per la Turchia e di CARDS, nel 2008 non sono stati promossi nuovi programmi nell'ambito di tali strumenti<sup>5</sup>.

L'assistenza preadesione di Phare intendeva aiutare i paesi candidati e i paesi in via di adesione a rafforzare le proprie istituzioni e amministrazioni pubbliche in modo da poter funzionare in maniera efficiente all'interno dell'Unione europea, promuovere la convergenza con la legislazione comunitaria, ridurre i periodi di transizione e promuovere la coesione economica e sociale.

Il programma CARDS si proponeva di sostenere la partecipazione di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo<sup>6</sup> al processo di stabilizzazione e di associazione (PSA). Si trattava di promuovere la stabilità nella regione e di agevolare al tempo stesso un'associazione più stretta con l'Unione europea.

La presente relazione contiene inoltre alcune informazioni sullo strumento di transizione per i nuovi Stati membri, introdotto per rinnovare il sostegno al potenziamento istituzionale al fine di rafforzare e consolidare la capacità istituzionale e amministrativa di attuazione dell'*acquis*.

A partire dal 2007, i finanziamenti preadesione dell'UE sono stati convogliati in un unico strumento, lo strumento di assistenza preadesione (IPA), concepito per fornire un sostegno mirato ai paesi candidati effettivi e potenziali. L'IPA sostituisce cinque strumenti finanziari precedenti dell'UE: Phare, ISPA<sup>7</sup>, SAPARD<sup>8</sup>, lo strumento di preadesione per la Turchia e CARDS. Dal 2008 la Commissione elabora relazioni annuali sull'attuazione dello strumento di assistenza preadesione.

---

<sup>1</sup> Phare, regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio del 18 dicembre 1989.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 2500/2001 del Consiglio del 17 dicembre 2001.

<sup>3</sup> Assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione (regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000).

<sup>4</sup> Articolo 31 del trattato di adesione della Bulgaria e della Romania.

<sup>5</sup> La programmazione del 2008 per i paesi candidati e potenzialmente candidati ha avuto luogo nell'ambito del nuovo strumento IPA e sarà illustrata nella relazione annuale IPA del 2008, come previsto dal regolamento IPA n. 1085 del 2006 (articolo 13, paragrafo 6).

<sup>6</sup> Ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>7</sup> Strumento per le politiche strutturali di preadesione, regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999).

<sup>8</sup> Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999).

## **2. L'ANNO IN RASSEGNA**

### **2.1. Principali sviluppi del processo di allargamento nel 2008**

Il "pacchetto allargamento" del novembre 2008 illustra i risultati ottenuti nel 2008 per quanto riguarda i paesi candidati effettivi<sup>9</sup> e potenziali<sup>10</sup> e il processo di stabilizzazione e di associazione. La comunicazione sulla strategia di allargamento e sulle sfide principali per il periodo 2008-2009 ha sviluppato l'approccio esistente dell'Unione europea, basato sul consenso rinnovato in merito all'allargamento definito dal Consiglio europeo nel dicembre 2006, e ha delineato l'approccio della Commissione di fronte alla sfida dei futuri allargamenti, individuando le misure necessarie per sostenere i paesi sulla strada dell'adesione. La comunicazione era corredata di relazioni in cui si valutavano i progressi compiuti dai singoli paesi candidati effettivi e potenziali in termini di conformità con i criteri di Copenaghen per l'adesione. Il pacchetto allargamento è stato accolto con favore dal Consiglio<sup>11</sup> e ha suscitato reazioni positive nei paesi interessati dal processo di allargamento.

## **3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI: QUADRO GENERALE**

### **3.1. Programma Phare, strumento di preadesione per la Turchia e programma CARDS**

Con l'introduzione dell'IPA nel 2007, dopo il 2006 non vi sono stati nuovi impegni nell'ambito del programma Phare, dello strumento di preadesione per la Turchia e di CARDS. L'attenzione si concentra sull'attuazione dei programmi degli anni precedenti e quindi anche sullo smaltimento degli arretrati, ove necessario.

Nel 2008 la maggior parte dei paesi beneficiari dell'assistenza CARDS ha continuato ad aggiudicare contratti per le dotazioni di bilancio rimanenti del 2005 e del 2006, anche se con forti differenze del tasso di aggiudicazione a seconda dei paesi. In Albania e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, gli sforzi prodigati per aggiudicare contratti sui fondi rimanenti di CARDS 2005 entro la data limite hanno fortemente limitato l'aggiudicazione di contratti per il programma CARDS 2006. In Bosnia-Erzegovina e in Kosovo, invece, i programmi CARDS fino al 2005 sono stati integralmente impegnati entro la fine dell'anno e l'aggiudicazione di contratti per CARDS 2006 ha seguito un buon ritmo.

Il 21 dicembre 2007 la delegazione della Commissione europea in Croazia ha sospeso temporaneamente l'avallo dei contratti di Phare 2006 fintanto che la Commissione non avesse constatato miglioramenti in termini di efficienza dell'attuazione decentrata in Croazia. Dopo la ripresa dell'avallo dei contratti nel luglio 2008, la Croazia è riuscita a impegnare l'84,7 % della dotazione Phare per il 2006 entro la data limite del 30 novembre 2008.

Nel 2008 erano in fase di attuazione tre programmi nell'ambito dello strumento preadesione per la Turchia, tra cui il programma nazionale 2006 per il quale era ancora in corso l'aggiudicazione dei contratti. Le scadenze fissate dal comitato misto di monitoraggio per la presentazione dei documenti di gara ai fini del controllo ex ante da parte della Commissione

---

<sup>9</sup> Croazia, Turchia e ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

<sup>10</sup> Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia e Kosovo.

<sup>11</sup>

[http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208\\_CAGRE/Council\\_conclusions\\_on%20Enlargement\\_EN.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on%20Enlargement_EN.pdf)

europea nell'ambito del programma nazionale 2006 hanno accelerato in qualche misura le procedure di appalto rispetto ai programmi precedenti. Alla fine del 2008 il tasso di aggiudicazione dei contratti per il programma nazionale 2006 era del 78,38%.

Nel 2008 sono proseguite in Bulgaria e Romania l'aggiudicazione dei contratti e l'attuazione dei programmi nazionali Phare 2006. Il 30 novembre 2008, data limite per l'aggiudicazione, in Bulgaria erano stati aggiudicati contratti solo il 17,38% dei programmi. Questa bassa percentuale era dovuta in parte alla sospensione dei finanziamenti e al fatto che le autorità bulgare avessero annullato un gran numero di contratti per i quali mancavano tempo e risorse. Per quanto riguarda la Romania, alla fine del periodo di aggiudicazione dei contratti per il programma nazionale Phare 2006 era stato impegnato il 78,01% dei programmi.

La parte I del documento allegato alla presente relazione contiene informazioni più dettagliate sull'attuazione del programma Phare, dell'assistenza finanziaria preadesione alla Turchia e del programma CARDS.

### **3.2. Strumento di transizione**

Lo strumento di transizione per la Bulgaria e la Romania è stato istituito dall'articolo 31 dell'atto di adesione per finanziare alcune iniziative di sviluppo istituzionale onde far fronte a un bisogno costante di consolidamento istituzionale in determinati settori mediante azioni che non possono essere finanziate dai Fondi strutturali o dal Fondo per lo sviluppo rurale. Si tratta quindi di un ampliamento dell'assistenza fornita fino all'adesione nell'ambito del programma Phare. L'assistenza dell'UE nell'ambito dello strumento di transizione viene fornita in base al memorandum d'intesa sull'attuazione dello strumento di transizione firmato tra le autorità bulgare e la Commissione europea il 21 giugno 2007 e tra le autorità rumene e la Commissione europea il 5 settembre 2007.

Nel 2008 sono proseguite in Bulgaria e Romania l'aggiudicazione dei contratti e l'attuazione del programma dello strumento di transizione 2007. Il termine ultimo per l'aggiudicazione dei contratti è il 15 dicembre 2009.

Nel 2008 i dieci paesi che dal 2004 beneficiano dello strumento speciale di transizione per il potenziamento istituzionale istituito dall'articolo 34 dell'atto di adesione hanno proseguito l'aggiudicazione di contratti per i progetti del programma 2006 e l'attuazione nell'ambito del programma 2005 dello strumento di transizione.

### **3.3. Passaggio al sistema di attuazione decentrato esteso (EDIS)**

L'obiettivo della Commissione era consentire ai paesi beneficiari dell'assistenza Phare di gestire i fondi comunitari nel quadro del sistema di attuazione decentrato esteso (EDIS) affinché acquisissero, prima dell'adesione, un'esperienza pratica sufficiente nella gestione di un sistema totalmente decentrato, preparandosi quindi a gestire efficacemente i fondi strutturali a partire dall'adesione (in un contesto di gestione congiunta).

La Commissione accrediterà le agenzie incaricate dell'attuazione di Phare che operano nel quadro dell'EDIS non appena queste dimostreranno di disporre delle risorse, delle strutture e dei sistemi necessari per una gestione efficace e tempestiva dell'assistenza comunitaria.

I dieci nuovi Stati membri entrati nell'UE con il quinto allargamento<sup>12</sup> operano nel quadro di EDIS dal 2005.

Per quanto riguarda Phare e l'assistenza dello strumento di transizione, la Bulgaria opera nel quadro di EDIS dal luglio 2007. Ciò significa che le autorità bulgare hanno avuto la piena responsabilità dell'aggiudicazione dei contratti e dell'esecuzione dell'assistenza. L'assistenza in fase di attuazione è gestita da quattro agenzie esecutive accreditate<sup>13</sup>.

Benché il sistema fosse stato creato e accreditato sulla base degli impegni presi dalle autorità bulgare, restavano delle lacune da colmare nel 2008 per quanto riguarda l'attuazione concreta e la gestione dell'assistenza. Una quota rilevante dei pagamenti Phare è in sospenso dal febbraio 2008 in attesa dell'attuazione di misure correttive da parte della Bulgaria. Il problema più grave del 2008 è stato il ritiro dell'accreditamento alle due agenzie esecutive bulgare (l'unità centrale finanziamenti e appalti – CFCU - e l'agenzia esecutiva presso il ministero dello Sviluppo regionale e dei lavori pubblici) il 23 luglio 2008, che ha comportato la non ammissibilità al sostegno dell'UE per la maggior parte del programma Phare 2006 in Bulgaria.

Anche la Romania ha introdotto il sistema EDIS alla fine del 2006 per due agenzie e nell'aprile 2007 per la terza agenzia, ed è quindi totalmente responsabile sia dell'aggiudicazione che dell'attuazione dei programmi di assistenza finanziaria. Le tre agenzie esecutive accreditate<sup>14</sup> gestiscono il Phare 2006 e lo strumento di transizione. Nel 2007 la Commissione aveva espresso qualche preoccupazione in merito alla capacità delle agenzie rumene di garantire una sana gestione dei fondi dell'UE, ma nel 2008 sono stati osservati notevoli miglioramenti al riguardo. Ciò nonostante, si sono registrati ritardi nell'aggiudicazione dei contratti per Phare 2006 e l'attuazione dei programmi in corso è in parte rallentata per ragioni oggettive che non sono interamente ascrivibili alle autorità rumene. Nel complesso, la cooperazione con le autorità rumene procede bene e i problemi vengono affrontati congiuntamente, con miglioramenti tangibili nella gestione dei fondi.

La Commissione sta monitorando da vicino il funzionamento dell'EDIS al fine di garantire che l'attuazione dei progetti sia tempestiva ed efficace e che vengano effettivamente raggiunti dei risultati.

### **3.4. Coordinamento dell'assistenza comunitaria preadesione**

- L'obiettivo del Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (SAPARD)<sup>15</sup> è aiutare i paesi candidati ad affrontare i problemi di adeguamento strutturale nei rispettivi settori agricoli e nelle zone rurali e ad attuare l'*acquis* riguardante la politica agricola comune (PAC) e la legislazione connessa.
- L'obiettivo principale dello Strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA)<sup>16</sup> è allineare gli standard infrastrutturali dei paesi candidati a quelli comunitari. ISPA finanzia le grandi infrastrutture nei settori dell'ambiente e dei trasporti.

---

<sup>12</sup> Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

<sup>13</sup> CFCU, ministero dello Sviluppo regionale e dei lavori pubblici, ministero del Lavoro e della politica sociale, ministero dell'Economia e dell'energia.

<sup>14</sup> CFCU, ministero dell'Integrazione europea, ministero del Lavoro.

<sup>15</sup> Per informazioni di carattere generale relative a SAPARD, si veda il sito web della DG Agricoltura.

<sup>16</sup> Per informazioni di carattere generale relative a ISPA, si veda il sito web della DG Politica regionale.

Il coordinamento tra i diversi strumenti di preadesione è stato effettuato nella fase di programmazione. L'ultimo esercizio di programmazione per gli strumenti SAPARD e ISPA ha avuto luogo nel 2006. A partire dal 2007, tutti i precedenti strumenti di preadesione sono stati sostituiti da IPA.

#### **4. COOPERAZIONE CON LA BEI E LE ISTITUZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI**

La cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e le altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI), in particolare la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), in cooperazione con il Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), è organizzata nell'ambito del memorandum d'intesa riveduto del 26 aprile 2006 tra la Commissione europea e le IFI partecipanti per i paesi dell'allargamento.

L'attuazione di programmi orizzontali ha offerto ampie possibilità di cooperazione con le IFI, consentendo che i loro prestiti fossero incrementati e abbinati alle sovvenzioni UE. Tali programmi orizzontali hanno integrato i progetti di investimento finanziati dai programmi nazionali.

Sono stati elaborati quattro programmi descritti di seguito.

Lo *Strumento per il finanziamento delle PMI* (SMEFF) mira a consolidare le capacità degli intermediari finanziari (ossia banche e società di leasing) nei paesi beneficiari, al fine di ampliare e sostenere le loro operazioni di finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI). I progetti dello SMEFF comprendono la concessione di prestiti, di garanzie sui prestiti e di contratti di leasing per gli intermediari finanziari locali con incentivi finanziari non rimborsabili. A loro volta, gli intermediari finanziari concedono prestiti o contratti di leasing a singole microimprese o PMI. Dal 2005 gli unici paesi ammissibili sono la Bulgaria, la Croazia, la Romania e la Turchia. Alla fine del dicembre 2008, l'importo totale degli incentivi UE destinati ai progetti era di circa 265 milioni di euro.

Lo *Strumento di finanziamento municipale* (MFF) è destinato ad incoraggiare gli intermediari finanziari locali a concedere prestiti ai comuni. Il meccanismo dello strumento di finanziamento municipale è simile a quello dello strumento per il finanziamento delle PMI. Nel 2008 il ritmo generale di elaborazione e firma di nuovi progetti è rimasto relativamente lento a causa degli alti costi amministrativi, del ritardo della riforma legislativa in taluni paesi e dell'inesperienza di alcuni comuni nella preparazione dei dossier di credito. Alla fine del dicembre 2008, l'importo totale degli incentivi UE impegnati nei progetti era di circa 75 milioni di euro.

Come richiesto dal Consiglio europeo di Nizza del 2002, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Commissione hanno istituito uno *Strumento creditizio per lo sviluppo delle infrastrutture municipali* (MIF) il cui obiettivo era contribuire allo sviluppo sociale ed economico delle regioni frontaliere degli Stati membri dell'UE-15. A tal fine, il MIF coniuga i prestiti finanziati con fondi della BEI agli aiuti non rimborsabili Phare, nell'intento di accelerare lo sviluppo e la realizzazione di piccoli investimenti infrastrutturali locali. Per la fine del 2008 erano stati erogati circa 40 milioni di euro per 24 progetti.

Lo *Strumento di finanziamento per l'efficienza energetica* (EEFF) è stato varato nel 2006 per affrontare il problema dei cambiamenti climatici. Esso mirava a incoraggiare gli investimenti nel settore dell'efficienza energetica in tutti i tipi di edifici e nel settore industriale, mettendo a

disposizione adeguati finanziamenti ai mutuatari finali. I risultati globali del programma consistono in un risparmio energetico e in una considerevole riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Il programma prevede linee di credito delle IFI estese agli intermediari finanziari, con incentivi per migliorare i vantaggi economici delle attrezzature e rendere più attraenti gli investimenti nel settore energetico, nonché contributi destinati agli intermediari finanziari locali per incoraggiarli a concedere prestiti per finanziare l'efficienza energetica. Alla fine del 2008 erano stati impegnati 53 milioni di euro per tre accordi di contributo e approvati progetti per circa 23 milioni di euro di incentivi in totale.

Nel 2008 i programmi sono stati modificati per introdurre una componente di efficienza energetica e prorogare fino a fine 2015 la data di aggiudicazione dei contatti tra gli intermediari finanziari partecipanti e le IFI e la data di conclusione dei contratti in modo da utilizzare integralmente i fondi disponibili.

## **5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

La funzione di controllo e valutazione a livello dei progetti punta a controllare e valutare il sostegno finanziario ai paesi beneficiari nella realizzazione degli obiettivi di preadesione, valutando i risultati del programma e traendo gli opportuni insegnamenti. Inoltre è una garanzia di responsabilità nei confronti del valore del denaro impiegato e dell'uso dei fondi di preadesione. Un altro obiettivo consiste nel favorire lo sviluppo della capacità locale di controllo e valutazione nei paesi beneficiari come mezzo per rafforzare la loro capacità di gestire e controllare gli aiuti di preadesione. La valutazione dei programmi strategici effettuata dalla sede centrale fornisce un utile contributo al processo decisionale e alla valutazione dell'impatto dell'assistenza.

### **5.1. Monitoraggio e valutazione intermedia**

Nel 2008 è stato usato un sistema di monitoraggio orientato ai risultati (ROM) per fornire alla Commissione europea e ai beneficiari dati di verifica (monitoraggio) chiari, obiettivi e coerenti circa i progetti in fase di attuazione e informazioni sulle pratiche migliori e sugli errori più frequenti, formulare raccomandazioni sui possibili miglioramenti e valutare l'efficacia dei progetti CARDS gestiti direttamente dalla Commissione europea.

Nel 2008, inoltre, sono state elaborate relazioni settoriali, tematiche e ad hoc nell'ambito del sistema di valutazione intermedia dei programmi Phare e CARDS in Croazia e dello strumento finanziario preadesione per la Turchia. Queste valutazioni sono strumenti di gestione che forniscono ai responsabili dei programmi una valutazione periodica delle attività in tutti i settori. Le relazioni contengono sistematicamente raccomandazioni volte a migliorare la gestione e l'attuazione dei programmi/progetti valutati, su cui si discute durante le riunioni di debriefing e nel comitato misto di monitoraggio per definire le azioni di follow-up. A ciò si aggiungono le raccomandazioni sull'impostazione dei programmi futuri contenute nelle valutazioni intermedie tematiche, per paese e consolidate.

### **5.2. Valutazione ex post**

Nel 2008 sono state portate a termine le valutazioni ad hoc sui programmi CARDS (2001-2006) in Albania e in Bosnia-Erzegovina nonché sui programmi regionali nei Balcani occidentali. Nella sezione 23.2 del documento che accompagna la presente relazione figura

una sintesi delle constatazioni e delle raccomandazioni di queste tre relazioni. Sono state avviate valutazioni analoghe nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in Kosovo, in Montenegro e in Serbia, che saranno completate nel 2009.