



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 novembre 2007 (12.11)  
(OR. fr)**

**14871/07**

<b>PECOS</b>	<b>9</b>
<b>ELARG</b>	<b>117</b>
<b>FSTR</b>	<b>32</b>
<b>HR</b>	<b>13</b>

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

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

Data: 7 novembre 2007

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

---

Oggetto: Relazione della Commissione  
Relazione annuale sullo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) 2006

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 685 definitivo.

All.: COM(2007) 685 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.11.2007  
COM(2007) 685 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Relazione annuale sullo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA)  
2006**

{SEC(2007)1467}

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	Bilancio ISPA.....	3
3.	Finanziamento dei progetti.....	4
3.1.	Nuovi progetti ISPA.....	4
3.2.	Progetti sovvenzionati nel periodo 2000-2006 .....	4
3.3.	Pagamenti.....	5
4.	Assistenza tecnica .....	6
4.1.	Assistenza tecnica su iniziativa del paese beneficiario .....	6
4.2.	Assistenza tecnica (AT) su iniziativa della Commissione .....	6
5.	Gestione e attuazione .....	7
5.1.	Monitoraggio del progetto.....	7
5.2.	Gestione e controllo finanziario (compreso il sistema EDIS).....	8
5.3.	Osservazioni della Corte dei conti europea.....	8
5.4.	Partner di cofinanziamento: BEI, BERS e KfW .....	9
6.	Contributo alle politiche comunitarie.....	9
6.1.	Appalti pubblici.....	9
6.2.	Politica ambientale .....	9
6.3.	Politica dei trasporti .....	9
7.	Coordinamento degli strumenti di preadesione.....	10
8.	Sette anni di ISPA: esperienza acquisita e conclusioni.....	10

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

### Relazione annuale sullo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) 2006

#### 1. INTRODUZIONE

La presente relazione è redatta in conformità dell'articolo 12 del regolamento ISPA. Si tratta della 7a relazione annuale riguardante le attività dell'ISPA nel corso del 2006. Oltre alla Bulgaria e alla Romania, che beneficiano degli aiuti ISPA dal 2000, anno della creazione di questo nuovo strumento, la presente relazione interessa anche la Croazia, che è entrata a far parte dei paesi beneficiari quando il Consiglio europeo del giugno 2004 ha deciso di conferirle lo statuto di paese candidato.

L'anno 2006 ha portato questi paesi ad affrontare una serie di problematiche di vario tipo. Se per la Croazia l'obiettivo primario consisteva nell'impegnare la totalità delle risorse ISPA destinatele, la Bulgaria e la Romania dovevano accelerare e migliorare l'attivazione dei fondi ISPA, senza trascurare nel contempo l'organizzazione di progetti futuri nel quadro del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali cui hanno il diritto di accedere in seguito alla loro adesione. La presente relazione analizza l'evoluzione del finanziamento, della gestione e dell'attuazione dei progetti, nonché il loro contributo alle politiche dell'UE, concludendo che nel 2006 sono stati realizzati importanti progressi. Nel 2006 sono stati assegnati gli ultimi aiuti a titolo dell'ISPA, eccezion fatta per la Croazia. La parte finale della relazione dedicata alle conclusioni presenta anche una valutazione dell'esperienza acquisita durante i sette anni di attuazione dello strumento.

#### 2. BILANCIO ISPA

Nel bilancio della Commissione per il 2006 sono stati stanziati 585 Mio EUR per lo strumento ISPA. Tali stanziamenti hanno coperto tutte le spese relative ai progetti (misure) di cofinanziamento nei settori dell'ambiente e dei trasporti, nonché alla prestazione di assistenza tecnica (AT), indipendentemente dal fatto che le misure di AT fossero state adottate su iniziativa dei paesi beneficiari o della Commissione.

**Tabella 1: Bilancio ISPA del 2006 (in EUR)**

Linea di bilancio	Stanziamenti di impegno	Stanziamenti utilizzati	Pagamenti eseguiti
Linea di bilancio funzionale B13.01.04.02	4 500 000	2 338 712	2 154 419
Linea di bilancio operativa B13.05.01.01	580 500 000	580 350 000	175 579 778
<b>Totale</b>	<b>585 000 000</b>	<b>582 688 712</b>	<b>177 734 197</b>

### 3. FINANZIAMENTO DEI PROGETTI

#### 3.1. Nuovi progetti ISPA

Nel 2006 la Commissione ha approvato undici nuovi progetti ISPA. Il contributo totale dell'ISPA per l'anno è stato di 89,9 Mio EUR, pari a un tasso di sovvenzione medio dell'82,8% del costo totale rimborsabile dei progetti che ammonta a 134,5 Mio EUR. Stanziamenti d'impegno pari a 89,96 Mio EUR sono stati destinati a nuovi progetti, mentre 490,3 Mio EUR sono stati utilizzati per progetti in corso.

Degli undici nuovi progetti approvati nel 2006, quattro riguardavano la protezione dell'ambiente (un progetto sull'acqua e sulle acque residue, trattamento incluso, un'altro sui rifiuti solidi e gli altri due su misure orizzontali finalizzate all'ambiente in preparazione di futuri progetti nel quadro del Fondo di coesione e dello strumento di assistenza preadesione (IPA)).

Cinque nuovi progetti hanno riguardato il settore dei trasporti: uno è finalizzato a migliorare la navigazione sul Danubio e quattro sono progetti orizzontali in preparazione di futuri progetti nel quadro dell'IPA e del Fondo di coesione nel settore dei trasporti, destinati a consolidare la capacità istituzionale e a prestare assistenza tecnica a progetti di modernizzazione ferroviaria.

Infine, sono stati approvati due progetti di assistenza tecnica destinati al coordinatore nazionale dell'ISPA in Croazia e alle riunioni del comitato di monitoraggio ISPA in Romania. Il settore ambientale si è aggiudicato circa il 64,5% dei contributi totali dell'ISPA.

**Tabella 2: Nuovi progetti approvati nel 2006 (in EUR)**

	<b>Decisioni sui progetti</b>	<b>Costo rimborsabile</b>	<b>Contributo ISPA</b>	<b>Tasso della sovvenzione %</b>	<b>Impegni</b>
Ambiente	4	81 540 109	58 097 883	71,5	58 097 883
Trasporti	5	52 732 558	31 557 040	77	31 557 040
AT orizzontale	2	312 335	312 335	100	312 335
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>134 585 002</b>	<b>89 967 258</b>	<b>82,8</b>	<b>89 967 258</b>

#### 3.2. Progetti sovvenzionati nel periodo 2000-2006

Tra il 2000 e il 2006, la Commissione ha cofinanziato 107 progetti proposti dalla Bulgaria, dalla Croazia e dalla Romania: 69 nel settore ambientale, 33 in quello dei trasporti e 5 misure di AT orizzontali (una a favore dell'attuazione decentrata (EDIS) e quattro per organizzare comitati di monitoraggio e sostenere gli organismi di attuazione). Il costo totale di tali progetti ammonta a 4,81 miliardi di euro, di cui 4,43 miliardi sovvenzionabili dall'ISPA. L'ISPA ha contribuito con il 67,36%, ovvero con 2,98 miliardi di euro, a tali costi di investimento sovvenzionabili. Tra i due settori è stato mantenuto un equilibrio rigoroso.

Alla fine del 2006 ai tre paesi beneficiari erano stati destinati più di 2,981 miliardi di euro delle risorse ISPA per il periodo 2000–2006. Tale importo è stato impegnato integralmente.

**Tabella 3: Progetti approvati nel periodo 2000-2006 (in euro)**

Settore	Decisioni sui progetti	Costo rimborsabile	Contributo ISPA	Tasso di sovvenzione medio %	Impegni
Ambiente	69	2 079 790 226	1 497 166 495	71,99	1 497 166 495
Trasporti	33	2 344 434 543	1 482 548 029	63,24	1 482 548 029
AT orizzontale	5	1 945 643	1 945 643	100	1 945 643
<b>Totale</b>	<b>107</b>	<b>4 426 170 412</b>	<b>2 981 660 167</b>	<b>67,3</b>	<b>2 981 660 167</b>

### 3.3. Pagamenti

Tra il 2000 e il 2006, sono stati stanziati 2,981 miliardi di euro per un totale di 107 progetti nei tre paesi beneficiari. Alla fine del 2006 i pagamenti ammontavano al 24,6% (vale a dire 733 Mio EUR) delle risorse complessive stanziato dall'ISPA; nei prossimi anni restano dunque da liquidare 2,248 miliardi di euro. L'evoluzione dei pagamenti nel 2004, 2005 e 2006 è stata la seguente: dai 132,3 Mio EUR del 2004, si è passati a 229,1 Mio EUR nel 2005 con un calo a 174,3 Mio EUR nel 2006. In risposta alla netta accelerazione dei pagamenti tra il 2004 e il 2005, sono stati utilizzati tutti gli stanziamenti di pagamento previsti inizialmente dal bilancio 2005 della Commissione. In seguito al calo subito nel 2006, gli stanziamenti di pagamento non utilizzati ammontavano a 46 Mio EUR.

Questo calo nei pagamenti alla Bulgaria e alla Romania nel periodo 2005-2006 rispetto al 2004-2005 è dovuto al fatto che lo stato d'avanzamento dei progetti non era tale da giustificare pagamenti intermedi di entità cospicua. Prima del 2004-2005, i pagamenti risultavano maggiorati per il versamento di una prima parte degli anticipi, di importo notevole. Il versamento della seconda parte dipende dalla firma dei contratti, mentre il primo versamento intermedio dipende dalle spese effettivamente sostenute. Nel caso della Croazia, aggiuntasi al gruppo dei beneficiari dell'ISPA nel 2005, i primi pagamenti (anticipi) sono stati effettuati nel 2006.

**Tabella 4: Pagamenti (in EUR)**

Settore	2000-2005	2006	Totale
Ambiente	255 243 502,98	87 328 724,24	342 572 227,22
Trasporti	302 711 402,35	86 490 276,60	389 201 678,95
AT	987 324,40	482 691,08	1 470 015,48
<b>Totale</b>	<b>558 942 229,73</b>	<b>174 301 691,92</b>	<b>733 243 921,65</b>

#### 4. ASSISTENZA TECNICA

##### 4.1. Assistenza tecnica su iniziativa del paese beneficiario

Le misure di AT per la *preparazione dei progetti* devono garantire che i paesi beneficiari presentino un numero sufficiente di progetti di qualità in tempo utile per ottenere i finanziamenti, compresi quelli del Fondo di coesione e dell'IPA. Analogamente, le misure di assistenza tecnica per il *consolidamento istituzionale* sono destinate a migliorare la capacità dell'amministrazione del beneficiario di gestire e controllare l'attuazione di cospicui investimenti in infrastrutture.

Nel 2006 sono state approvate quattro domande relative alla preparazione di progetti, di cui due nel settore dei trasporti e due nel settore dell'ambiente. Sono stati inoltre approvati due progetti di AT a favore del consolidamento della capacità istituzionale.

Nel periodo 2000-2006 l'ISPA ha destinato oltre 149 Mio EUR a più di 29 progetti concernenti il consolidamento istituzionale o la preparazione di progetti.

**Tabella 5: Assistenza tecnica su iniziativa del paese beneficiario  
2000-2006 (in EUR)**

Settore	N. di progetti	Costo rimborsabile	Partecipazione ISPA
Ambiente	9	87 791 848	64 434 542
Trasporti	15	99 493 298	82 833 250
AT orizzontale	5	1 945 643	1 945 643
<b>Totale</b>	<b>29</b>	<b>189 230 789</b>	<b>149 213 435</b>

##### 4.2. Assistenza tecnica (AT) su iniziativa della Commissione

L'AT su iniziativa della Commissione consiste sostanzialmente nel finanziamento dei suoi servizi interni per la realizzazione di attività essenziali di controllo e di gestione dei programmi o, direttamente, dei beneficiari di alcuni servizi orizzontali di importanza decisiva. Tali attività rientrano in tre categorie:

- l'assistenza tecnica locale *intra muros* (destinata a coprire le retribuzioni del personale assunto nelle delegazioni CE in Bulgaria, Romania e Croazia, nonché le spese generali pertinenti);

- l'assistenza *extra-muros* alle delegazioni CE (destinata essenzialmente a coprire le spese per la collaborazione di esperti nella realizzazione dei controlli *ex ante* dei documenti di gara, nonché nelle attività di formazione); e
- i contratti di servizi e le sovvenzioni a favore della valutazione dei progetti, elaborazione delle politiche, analisi strategica, servizi di consulenza, supervisione e attività similari legate all'attuazione.

**Tabella 6: Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione 2006  
in EUR**

Attività	Stanziamenti utilizzati	Pagamenti <sup>1</sup>
Assistenza intra muros	1 880 800	1 478 984
Assistenza extra muros	457 912	675 435
Contratti di servizi e sovvenzioni <sup>2</sup>	80 000	1 278 086
<b>Totale</b>	<b>2 418 712</b>	<b>3 432 505</b>

1) sono inclusi tutti i pagamenti effettuati nel 2006, alcuni dei quali riguardano impegni anteriori al 2006

2) comprese alcune attività relative ai paesi beneficiari dell'ISPA diventati Stati membri nel 2004

## **5. GESTIONE E ATTUAZIONE**

### **5.1. Monitoraggio del progetto**

Dopo che nell'estate 2006 gli organismi di attuazione rumeni sono passati al sistema EDIS, la delegazione ha continuato a controllare le attività legate alle gare di appalto e all'aggiudicazione dei contratti fino all'adesione. Oltre ad esercitare i poteri della Commissione per l'approvazione di gare d'appalto e aggiudicazioni (anteriormente al sistema EDIS), il suo scopo è assicurare il progresso sul campo e mantenere contatti con le autorità nazionali e i beneficiari finali in caso di problemi.

Mentre i primi progetti ISPA per Bulgaria e Romania sono stati approvati dalla Commissione nel 2000, la loro attuazione è iniziata nel migliore dei casi nel 2001, generalmente con bandi di gara per contratti di servizi relativi alla supervisione all'attuazione. Tuttavia, a causa di ritardi nelle procedure di appalto e di aggiudicazione, i primi contratti di lavori effettivi sono stati firmati solo nel 2002. Da allora l'attuazione sul campo è lentamente accelerata, come dimostra il progresso nei pagamenti effettuati dalla Commissione alle autorità nazionali di questi due paesi in via di adesione.

Per quanto riguarda la Croazia, alla fine del 2006 non era ancora stato avviato alcun progetto. Tuttavia, nel gennaio 2007 sono stati pubblicati i bandi delle prime due gare di appalto per contratti di servizi.



## **5.2. Gestione e controllo finanziario (compreso il sistema EDIS)**

Le principali disposizioni che disciplinano la gestione e il controllo finanziari, nonché il trattamento delle irregolarità, sono stabilite dal regolamento ISPA e dall'allegato III dei protocolli di finanziamento, applicabili secondo il regime di controllo *ex ante* della Commissione. Esse riguardano prevalentemente l'istituzione di sistemi e di procedure di controllo finanziario interno che garantiscano procedure di appalto trasparenti e non discriminatorie, l'esattezza delle spese dichiarate, un'adeguata struttura di audit interno, una pista di controllo idonea e un appropriato trattamento delle irregolarità.

Nel 2006, sono state condotte quattro missioni di audit in Romania e Bulgaria nel contesto del processo EDIS, la cui ultima fase consiste in un audit di verifica effettuato dagli ispettori della Commissione al fine di determinare se i paesi in via di adesione sono pronti ad assumersi la piena responsabilità delle gare d'appalto e dell'aggiudicazione dei contratti, prescindendo dai controlli *ex ante* realizzati dalle delegazioni CE.

Parallelamente a EDIS, in Romania sono stati effettuati numerosi audit dei progetti per verificare la legalità e regolarità delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e dei relativi pagamenti. I principali problemi in tale contesto riguardavano la notifica alla Commissione delle spese non rimborsabili, l'assenza di documenti giustificativi, la verifica insufficientemente o mal documentata della rimborsabilità delle spese, modifiche a posteriori dei contratti apportate in modo scorretto e il rispetto parziale delle misure relative alla pubblicità e all'informazione.

Numerosi audit di progetti sono stati inoltre effettuati in Bulgaria. Le conclusioni di tali controlli hanno generalmente confermato le lacune constatate nel corso degli audit dei sistemi, vale a dire la qualità insufficiente dei fascicoli relativi ai bandi di gara e all'aggiudicazione degli appalti, in particolare con riguardo alle modifiche apportate ai contratti, la necessità di migliorare la verifica delle dichiarazioni di spesa e il rispetto parziale delle prescrizioni in materia di pubblicità e di informazione. Dato che nel 2006 l'attuazione dei progetti ISPA in Croazia è stata molto lenta, si sono svolti audit dei compiti amministrativi legati alle questioni rimaste irrisolte in seguito agli audit dei sistemi, effettuati nel secondo semestre 2005, e che, di fatto, hanno confermato la decisione della Commissione, del febbraio 2006, di autorizzare la Croazia a mettere in opera il sistema DIS. La principale carenza persistente riguarda lo sviluppo di una politica efficace e coerente volta a garantire la stabilità del personale.

## **5.3. Osservazioni della Corte dei conti europea**

La Corte dei conti europea ha presentato alla Commissione uno studio limitato riguardante prevalentemente le attività di quest'ultima relative ai sistemi di gestione e di controllo in uno dei paesi candidati all'adesione (Croazia) e nei paesi in via di adesione (Bulgaria e Romania), nonché un'analisi dello stato d'avanzamento di EDIS in questi ultimi paesi.

La Corte ha constatato che, in genere, tenuto conto dell'ambito del controllo, le transazioni monitorate non presentavano una significativa incidenza di errori. Essa rilevava inoltre un miglioramento dei sistemi di controllo e di sorveglianza a livello

della Commissione, ma anche notevoli carenze su scala nazionale. Quanto ai progetti ISPA, la frequenza relativamente elevata di tali carenze è stata compensata dall'adozione di misure correttive risultanti dai controlli *ex ante* delle delegazioni.

#### **5.4. Partner di cofinanziamento: BEI, BERS e KfW**

Vista la loro competenza nella preparazione e nell'attuazione dei progetti, la Commissione ha incontrato regolarmente questi istituti di credito e, dove possibile, ha cercato di identificare progetti e missioni di valutazione comuni dei progetti per i quali occorrevano finanziamenti esterni. Nel 2006 la BEI ha accordato un prestito per un progetto.

## **6. CONTRIBUTO ALLE POLITICHE COMUNITARIE**

### **6.1. Appalti pubblici**

Il rispetto dei criteri giuridici per garantire che gli appalti pubblici siano validi, equi e trasparenti come stabilito nella guida PRAG (Guida pratica per le procedure di appalto nel quadro delle azioni esterne della CE) costituisce una sfida importante per i paesi candidati beneficiari. Ciò è dovuto al fatto che in tali paesi le qualifiche del personale non sono sempre all'altezza delle capacità richieste per gestire complessi progetti per infrastrutture, in particolare per quanto riguarda le gare d'appalto e le aggiudicazioni. A causa delle difficoltà incontrate in tale ambito, la Commissione ha cercato di sviluppare attività di assistenza tecnica destinate a rafforzare le capacità, i sistemi e le procedure di appalto dei beneficiari. Fra l'altro, essa ha continuato a organizzare diversi seminari e sessioni di formazione, con la distribuzione di manuali e guide pratiche.

### **6.2. Politica ambientale**

Fornendo un'assistenza diretta ai progetti ambientali prioritari, l'ISPA accelera l'attuazione della politica ambientale e il rispetto delle norme UE nei paesi beneficiari. In particolare, è stata potenziata la capacità amministrativa nella pianificazione e nella definizione delle priorità in materia di investimenti ambientali. Si registra inoltre un costante progresso nella corretta attuazione della direttiva VIA, anche per quanto riguarda gli aspetti connessi alla consultazione dei cittadini. Tuttavia, è necessario che tali paesi risolvano le difficoltà incontrate dalle autorità responsabili della protezione dell'ambiente per reperire risorse e personale sufficienti, nonché per la mancanza di coordinamento tra i diversi settori della politica e di pianificazione strategica.

### **6.3. Politica dei trasporti**

Nei paesi beneficiari le reti di trasporto, definite, nel caso della Bulgaria e della Romania, in conformità alla valutazione TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment* - Valutazione del fabbisogno di infrastrutture di trasporti), sono state costruite nell'ambito dei corridoi di trasporto paneuropei. Queste reti sono utilizzate come base per la pianificazione delle strategie di trasporto nazionali ai fini dell'ISPA, riguardano cioè la costruzione o il ripristino di sezioni, punti nodali o bretelle di accesso collegati alle reti. Sei di questi corridoi attraversano i territori della Bulgaria,

della Croazia e della Romania. Conformemente ai nuovi orientamenti comunitari per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto (RTE-T), tre progetti prioritari (*l'asse autostradale Igoumenitsa/Patrasso-Atene-Sofia-Budapest, l'asse delle vie navigabili interne Reno/Mosa-Meno-Danubio e l'asse ferroviario Atene-Sofia-Budapest-Vienna-Praga-Norimberga/Dresda*) riguardano assi che passano per la Bulgaria e la Romania e uno che passa per la Croazia (*asse ferroviario Lione-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Lubiana-Budapest-frontiera ucraina*). Nel caso della Croazia, che non rientrava nello studio TINA, il fabbisogno in infrastrutture dei trasporti è stato determinato conformemente alle priorità individuate nello studio sulle infrastrutture dei trasporti nella regione dei Balcani (REBIS - *Regional Balkans Infrastructure Study – Transport*). È stato quindi individuato come progetto prioritario un asse ferroviario supplementare (*Salisburgo-Lubiana-Zagabria-Belgrado-Nis-Skopje-Salonicco*).

## 7. COORDINAMENTO DEGLI STRUMENTI DI PREADESIONE

Come previsto dal regolamento di coordinamento, la Commissione assicura uno stretto coordinamento fra i tre strumenti di preadesione, PHARE, SAPARD e ISPA. Il regolamento specifica chiaramente i settori a cui ciascuno strumento fornisce assistenza, minimizzando in tal modo le possibili sovrapposizioni tra i diversi strumenti.

Il comitato di gestione PHARE assicura il coordinamento fra questi tre strumenti, mentre un ulteriore coordinamento è attuato tramite il comitato comune di monitoraggio PHARE, il comitato di coordinamento fra i servizi e le riunioni periodiche con le delegazioni CE nei paesi beneficiari.

## 8. SETTE ANNI DI ISPA: ESPERIENZA ACQUISITA E CONCLUSIONI

L'applicazione dello strumento strutturale ISPA si è conclusa nel 2006, almeno per quanto riguarda la maggior parte dei progetti e dei paesi beneficiari (saranno portati avanti nel quadro dell'applicazione del regolamento ISPA del Consiglio solo sei progetti croati). È giunto il momento dunque di trarre conclusioni dall'esperienza maturata negli ultimi sette anni.

L'ISPA è stato concepito nel 1999 per poter finanziare la modernizzazione delle infrastrutture e preparare i paesi candidati dell'Europa orientale e centrale all'assunzione degli strumenti della politica di coesione, in particolare del Fondo di coesione, di cui possono beneficiare gli Stati membri in ritardo di sviluppo. Di conseguenza, per quanto riguarda i settori considerati ammissibili (ambiente e trasporti) e i sistemi di gestione e di controllo, il regolamento ISPA del Consiglio è stato elaborato sul modello del regolamento del Fondo di coesione. Eventuali differenze nel sistema di gestione derivano principalmente dal fatto che alcune disposizioni essenziali relative all'aggiudicazione dei contratti pubblici e al controllo finanziario devono rispettare le norme sugli aiuti esterni.

L'ISPA ha sovvenzionato **il finanziamento di infrastrutture chiave in una misura senza precedenti**. Solo in Romania, Bulgaria e Croazia si stanno finanziando 107

progetti, che fruiscono di sovvenzioni comunitarie per un importo pari a 3 miliardi di euro e mobilitano in totale risorse per 4,8 miliardi di euro.

I paesi beneficiari hanno dovuto definire strategie di investimento ISPA in una prospettiva settennale. Si trattava di documenti nazionali, ma il loro contenuto e la loro qualità dovevano essere approvati dai servizi della Commissione per poter ottenere il finanziamento. L'ISPA ha pertanto introdotto la **pianificazione strategica** al fine di ottenere finanziamenti comunitari in due settori determinanti per stimolare lo sviluppo economico e la coesione.

La pianificazione strategica e l'attuazione di progetti costituiscono un'esperienza preziosa di "**apprendimento attraverso la pratica**", che aiuterà i paesi beneficiari a prepararsi meglio ad assorbire l'aiuto dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, nonché, nel caso della Crozia, dell'IPA.

Nel corso degli anni i paesi beneficiari hanno migliorato, in generale, la qualità della preparazione dei loro progetti, riducendo i tempi – e di conseguenza le risorse – necessari alla Commissione per approvare i progetti di finanziamento. Con l'aiuto della Commissione e di consulenti internazionali i paesi beneficiari hanno imparato a **conformarsi alle disposizioni essenziali del diritto comunitario**, quali le direttive in materia di VIA (valutazione dell'impatto ambientale), le altre norme ambientali e all'*acquis* pertinente, le regole sugli appalti pubblici; essi hanno saputo sviluppare competenze per la preparazione dei progetti, come l'analisi finanziaria, studi tecnici, progettazione, gare di appalto e aggiudicazione dei contratti, nonché per l'attuazione di tali progetti. L'ISPA ha aiutato i paesi beneficiari a familiarizzare con le nuove formule di finanziamento (ad esempio, i partenariati pubblico-privato), con i moderni principi di pianificazione (quali lo sviluppo sostenibile, la valutazione dell'impatto ambientale e la relativa consultazione pubblica), con le politiche settoriali (ad esempio, l'investimento integrato nel settore idrico), o con le modifiche del diritto nazionale nei settori essenziali per l'esecuzione dei progetti (come l'acquisizione di terreni).

Nel quadro dell'ISPA, i paesi beneficiari e la Commissione hanno stabilito uno **stretto rapporto con le istituzioni finanziarie internazionali (IFI)**, in particolare con la BEI. Un numero significativo di progetti ISPA è cofinanziato da tali istituzioni, che hanno anche partecipato, ove pertinente, a missioni di programmazione e di valutazione. In particolare nei primi anni di applicazione dello strumento ISPA, hanno aiutato a preparare i progetti e a finanziare gli investimenti anche donatori bilaterali. Le sinergie sviluppate con le IFI nel quadro dell'ISPA hanno contribuito alla decisione della Commissione di dar vita all'iniziativa JASPERS quale strumento di assistenza ai nuovi Stati membri nella preparazione dei progetti.

L'ISPA ha destinato notevoli risorse finanziarie **all'assistenza tecnica (AT), alla preparazione dei progetti, al consolidamento della capacità amministrativa e alla realizzazione di studi strategici**. L'AT ha rivestito un ruolo particolarmente importante nel finanziare la preparazione dei progetti nel quadro del Fondo di coesione nei nuovi Stati membri e dell'IPA nel caso particolare della Crozia.

La maggior parte dei progetti ISPA nei nuovi Stati membri sarà ultimata conformemente alle norme del Fondo di coesione. Le similarità tra le disposizioni

che regolano l'ISPA e quelle del Fondo di coesione hanno consentito ai paesi beneficiari divenuti Stati membri nel 2004 e nel 2007 di **passare senza difficoltà dall'ISPA al Fondo di coesione**.

La Commissione ha tenuto conto dell'esperienza acquisita nel quadro dell'ISPA anche al momento di elaborare il regolamento del Consiglio relativo all'IPA e le pertinenti disposizioni d'attuazione. La componente di sviluppo regionale dell'IPA raggruppa i settori di finanziamento che nel periodo 2000-2006 rientravano in diversi strumenti (ISPA e PHARE) gestiti da varie direzioni generali, attribuendone la responsabilità alla direzione generale della Politica regionale. La pianificazione strategica, le metodologie di preparazione dei progetti, l'assistenza tecnica e il consolidamento della capacità sono elementi sviluppati con esito positivo nel quadro dell'ISPA attualmente ripresi nell'IPA.

Come ultimo punto, ma non meno importante va notato che il **ruolo particolarmente attivo svolto dagli Stati membri** nel comitato di gestione dell'ISPA e la competenza dei loro esperti sono stati fattori determinanti del miglioramento della qualità dei progetti ISPA. Tale comitato ha dato rilievo all'approccio collaborativo sviluppato nel contesto dell'ISPA tra gli Stati membri e i paesi candidati.

Per quanto riguarda gli aspetti negativi, **lo stato di avanzamento effettivo dei progetti sul campo è notevolmente in ritardo** rispetto alle previsioni (iniziali). Tenuto conto delle dimensioni e della portata senza precedenti di ISPA, nonché delle carenze rilevate delle amministrazioni nazionali, non ci si poteva aspettare una facile partenza. Ma il fatto è che la Bulgaria e la Romania hanno bisogno di più di quattro anni per liquidare gli impegni dell'anno "n" e che la Croazia, dopo più di due anni di ISPA, non ha ancora firmato i primi contratti di lavoro. Alla fine del 2006, è stata liquidata solo la quarta parte delle risorse impegnate nell'intero periodo di applicazione dello strumento ISPA. Sostanzialmente, tali ritardi nell'attuazione derivano dalla mancanza di capacità adeguate, come risulta dalla carente preparazione dei progetti, dall'inosservanza delle norme comunitarie pertinenti, relative, ad esempio, alla VIA o all'aggiudicazione degli appalti pubblici, dalla cattiva gestione dei contratti, dalla scarsa chiarezza riguardo ai diritti di proprietà sui terreni, nonché dai ritardi nell'acquisizione degli stessi.

Benché gli organismi di attuazione rumeni beneficino di EDIS dal giugno 2006 (il più consistente portafoglio di EDIS mai concesso prima dell'adesione) e alcuni organismi bulgari vi abbiano accesso ormai dal novembre 2006, **EDIS è stato attuato con notevole ritardo**. Una gestione interamente decentralizzata prima dell'adesione è un importante indicatore dello stato di preparazione di un paese beneficiario per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle risorse destinategli e il rispetto degli obblighi di gestione finanziaria relativi in particolare agli appalti pubblici.

Nonostante l'importanza determinante dei sistemi e delle strutture di programmazione e di attuazione, è il personale che attraverso la sua qualità e la sua competenza ne assicura il buon funzionamento. **La mancanza di sostenibilità nell'amministrazione pubblica** responsabile dell'applicazione dell'ISPA ha destato serie preoccupazioni in numerosi organismi di attuazione. La formazione e l'esperienza acquisita sul campo nella gestione dei progetti ha suscitato l'interesse del

settore privato nei confronti degli esperti, comportando un elevato avvicendamento del personale e problemi continui di posti vacanti e di assunzione di personale adeguato (sindrome della partenza al termine della formazione).

Per la preparazione dell'ISPA e la sua messa in atto **si è dovuto fare massiccio ricorso all'assistenza esterna**. Consulenti internazionali sono stati incaricati di elaborare progetti di qualità ed è stato necessario ricorrere ad esperti internazionali e a consulenti esterni per aiutare ad esaminare offerte complesse e a controllarne l'attuazione; i controlli *ex ante* delle delegazioni hanno costituito una rete di sicurezza determinante per vigilare sul rispetto delle norme in materia di aggiudicazione degli appalti. Tale ricorso all'assistenza e alla consulenza esterna ha limitato il senso di proprietà e di responsabilità delle autorità e degli organismi locali, condizioni *sine qua non* per la riuscita della programmazione e dell'attuazione.