



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 4.11.2010  
COM(2010) 622 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**RELAZIONE ANNUALE SULLO STRUMENTO PER LE POLITICHE  
STRUTTURALI DI PREADESIONE (ISPA) 2009**

SEC(2010) 1304 final

## INDICE

1.	Introduzione .....	3
2.	progetto ISPA 2005HR16PPE001 – programma "Karlovac Water & Wastewater" (Programma per l'acqua e le acque reflue a Karlovac) .....	4
3.	progetto ISPA 2005HR16PPT001 – "Vinkovci to Tovarnik to State Border Railway Rehabilitation" (ripristino della linea ferroviaria Vinkovci – Tovarnik - confine di Stato) .....	5
4.	Bilancio ISPA .....	6
5.	Nuovi progetti ISPA.....	7
6.	Nuovi impegni.....	7
7.	Progetti finanziati durante il periodo 2005-2009 .....	7
8.	Pagamenti .....	8
9.	Tabelle riepilogative.....	9
10.	Forme e metodi di prestazione dell'assistenza tecnica .....	10
11.	Assistenza tecnica su iniziativa del paese beneficiario .....	10
12.	Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione .....	11
13.	Esecuzione .....	12
14.	Monitoraggio dei progetti .....	13
15.	Gestione e controllo finanziario, incluso <i>EDIS</i> .....	14
16.	Valutazione dei rischi.....	15
17.	Conclusioni della Corte dei conti europea .....	15
18.	Partner di cofinanziamento - BEI e BERS .....	15
19.	Appalti pubblici.....	17
20.	Politica della concorrenza .....	17
21.	Politica ambientale .....	17
22.	Politica dei trasporti .....	18
23.	Pubblicità .....	19

## 1. INTRODUZIONE

La Croazia, a cui il Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2004 ha conferito lo statuto di *paese candidato*, beneficia dell'assistenza dell'ISPA dal 1° gennaio 2005. Essa si è aggiunta così ai precedenti paesi beneficiari, che hanno ottenuto l'assistenza dell'ISPA da quando questo strumento è stato istituito, nel 2000. Il 1° gennaio 2007 la Bulgaria e la Romania sono diventate membri dell'Unione europea ed hanno cessato di beneficiare dei finanziamenti di preadesione, fra cui l'ISPA. Dopo l'adesione di questi due paesi, la Croazia resta il solo beneficiario dell'ISPA. La presente relazione tratta quindi unicamente le attività ISPA effettuate in Croazia.

Nel 2009 l'esecuzione dei progetti in Croazia ha fatto progressi significativi, anche se purtroppo a ciò non ha corrisposto un aumento dei pagamenti ISPA. La ragione principale è che un discreto numero di gare d'appalto lanciate nel corso dell'anno non sono state portate a termine entro lo stesso anno a causa di complicazioni nella procedura. Occorre tuttavia prendere atto di un flusso continuo di richieste di pagamenti intermedi effettuate durante l'anno, che testimoniano il fatto che l'esecuzione effettiva non ha subito interruzioni.

Nonostante l'assenza nei pagamenti e nelle procedure di appalto di prove visibili che testimonino i progressi compiuti nell'esecuzione materiale, il 2009 non è stato un anno privo di successi per l'ISPA in Croazia. La risoluzione di complessi problemi tecnici e giuridici ha permesso di lanciare finalmente diverse gare d'appalto importanti. Sia l'agenzia esecutiva che i beneficiari finali hanno inoltre compiuto sforzi notevoli per rispettare i termini e far sì che la documentazione tecnica rispondesse ai requisiti richiesti. Il risultato di tali sforzi è l'avvio dell'esecuzione effettiva di tutti e 6 i progetti ISPA in Croazia all'inizio del 2010.

Nel 2009 è stato portato materialmente a termine il primo dei 6 progetti ISPA. Inoltre, grazie a prezzi contrattuali più bassi del previsto, è stato possibile modificare i protocolli di finanziamento di 2 progetti permettendo così di ampliare la portata dei lavori finanziati con il contributo ISPA, nonché di aumentare il tasso di cofinanziamento. Con lo stesso obiettivo sono attese per il 2010 ulteriori modifiche degli altri 4 protocolli di finanziamento.

Grazie al duro lavoro e alla determinazione di tutte le parti coinvolte nell'esecuzione dei progetti ISPA nel 2009, tutti i contratti decisivi per i 6 progetti ISPA saranno firmati all'inizio del 2010. Ciò significa anche che le attività del 2010 si concentreranno non tanto sul lancio di bandi di gara, ma piuttosto sull'esecuzione concreta, sulla gestione di progetto nonché sul monitoraggio e sui pagamenti.

Il funzionamento dell'Agenzia centrale di finanziamento e aggiudicazione (CFCA, agenzia statale), cioè l'agenzia esecutiva ISPA in Croazia, è migliorato nel 2009 grazie all'esperienza accumulata gradualmente e all'aumento del personale. La fidelizzazione del personale è ancora un problema, così come il reperimento di ingegneri con esperienza adeguata. La formazione del personale è proseguita in maniera significativa nel corso dell'anno e i miglioramenti nel funzionamento dell'agenzia sono stati evidenti.

Infine, per quanto riguarda le difficoltà nell'esecuzione dei progetti ISPA, è necessario tenere presente un ultimo fattore. Nel 2009 si sono registrati progressi reali nonostante l'inizio in parallelo dell'esecuzione di progetti finanziati dallo strumento di assistenza preadesione (IPA). L'inizio di queste attività IPA ha richiesto

un contributo notevole da parte dei vari enti che gestiscono l'ISPA e soprattutto dai due ministeri direttamente interessati, il Ministero delle finanze e il CFCA.

**2. PROGETTO ISPA 2005HR16PPE001 – PROGRAMMA "KARLOVAC WATER & WASTEWATER" (PROGRAMMA PER L'ACQUA E LE ACQUE REFLUE A KARLOVAC)**

**Stato dei lavori - inverno 2009**



Costruzione delle fondamenta



Gettata delle fondamenta in calcestruzzo



Scavi e palificazione



Ingresso del cantiere

3. **PROGETTO ISPA 2005HR16PPT001 – "VINKOVCI TO TOVARNIK TO STATE BORDER RAILWAY REHABILITATION" (RIPRISTINO DELLA LINEA FERROVIARIA VINKOVCI – TOVARNIK - CONFINE DI STATO)**

**Stato dei lavori - inverno 2009**



Stazione Deletovci, lato Ovest



Stazione Deletovci, lato Est



Sezione di ferrovia ricostruita



Cartello informativo del progetto

#### 4. BILANCIO ISPA

In conformità al sistema contabile della Commissione basato sulle attività, il bilancio per lo strumento ISPA consta di due linee: la linea di bilancio funzionale B13.01.04.02 e la linea di bilancio operativa B13.05.01.01. La prima linea comprende i fondi per le spese amministrative di assistenza tecnica (AT), essenzialmente per rafforzare la delegazione dell'Unione europea presso la Repubblica di Croazia. Essa è stata chiusa nel 2006. La seconda linea di bilancio comprende gli stanziamenti di pagamento messi a disposizione per l'attuazione e il funzionamento efficace dell'ISPA in Croazia.

La linea di bilancio B13.05.01.01 copre tutte le spese per il cofinanziamento dei progetti di infrastrutture (misure). Nel 2009 da questa linea di bilancio sono stati versati 6 762 276,41 EUR.

**Tabella 1: bilancio ISPA del 2009 – in EUR**

<b>Linea di bilancio</b>	<b>Pagamenti eseguiti</b>
<b>Linea di bilancio funzionale B13.01.04.02 (chiusa nel 2006)</b>	<b>0</b>
<b>Linea di bilancio operativa B13.05.01.01</b>	<b>6 762 276,41</b>
<b>Totale</b>	<b>6 762 276,41</b>

## Finanziamento dei progetti

### 5. NUOVI PROGETTI ISPA

Nel 2009 non sono stati adottati nuovi progetti ISPA.

### 6. NUOVI IMPEGNI

Nel 2009 non sono stati assunti nuovi impegni per progetti né nel settore ambientale né in quello dei trasporti, dato che lo strumento ISPA è giunto al termine nel 2006.

### 7. PROGETTI FINANZIATI DURANTE IL PERIODO 2005-2009

Fra il 2005 e il 2006 la Commissione europea ha approvato un totale di 6 progetti sulla base di proposte presentate dalla Croazia. Di questi progetti, 3 riguardano il settore ambientale, 2 quello dei trasporti e 1 riguarda una misura orizzontale di assistenza tecnica (per l'organizzazione dei comitati di monitoraggio previsti per legge e il sostegno alle agenzie esecutive dell'ISPA). I costi d'investimento ammissibili di questi progetti ammontano a 107 474 736 EUR, con un totale di 59 000 000 EUR, pari al 54,8%, stanziato come sovvenzioni ISPA. Alla fine del 2006, la Commissione aveva impegnato la totalità dei fondi ISPA assegnati alla Croazia per il periodo 2005-2006, distribuendo gli impegni in modo equilibrato tra i settori dell'ambiente e quello dei trasporti.

**Tabella 2: Progetti approvati in Croazia nel periodo 2005-2006<sup>1</sup> – in EUR**

Settore	N. decisioni sui progetti	Costi ammissibili	Partecipazione ISPA	Tasso di sovvenzione medio %	Impegni
Ambiente	3	46 287 701	29 466 355	63,65	29 466 355
Trasporti	2	60 924 700	29 271 310	56,5	29 271 310
AT orizzontale	1	262 335	262 335	100	262 335
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>107 474 736</b>	<b>59 000 000</b>	<b>73</b>	<b>59 000 000</b>

---

<sup>1</sup> Nessun progetto è stato approvato dal 2006, anno in cui si è concluso il programma ISPA.

## 8. PAGAMENTI

Generalmente i pagamenti per ogni progetto d'investimento consistono di due anticipi per un totale del 20% del contributo dell'ISPA, di pagamenti intermedi (cioè rimborsi) fino all'80% del contributo (in casi eccezionali fino al 90%) e di pagamenti del saldo finale dopo la chiusura del progetto. Nel 2009, per i progetti ISPA approvati in Croazia sono stati effettuati pagamenti per un totale di 6,76 milioni di euro, corrispondenti all'11,4% delle sovvenzioni dell'ISPA.

I progressi sono continuati nel 2009 parallelamente all'attuazione delle misure ISPA. La maggior parte delle richieste di pagamento per l'anno in questione ha riguardato pagamenti intermedi. Questo dato è incoraggiante poiché i pagamenti intermedi vengono effettuati in base alle spese effettivamente sostenute e rispecchiano pertanto attività concrete di esecuzione dei progetti. Nel 2009 sono stati effettuati pagamenti per un valore totale di 6 762 276,41 EUR. Detto importo indica una lieve diminuzione degli importi versati rispetto ai dati del 2008 (7 888 041,30 EUR). Tale diminuzione è stata causata dalle complicazioni e dai ritardi legati a due grosse gare di appalto di lavori che, pur essendo state lanciate all'inizio del 2009, non erano ancora state completate alla fine dell'anno.

Alla fine del periodo 2005-2009 era stato versato alla Croazia un totale di 20 846 023,71 EUR, pari al 35,33% degli impegni di bilancio eseguiti in tale periodo (59 milioni di EUR).

**Tabella 3: Pagamenti – in EUR**

<b>Settore</b>	<b>2005-2008</b>	<b>2009</b>	<b>Totale 2005-2009</b>
Ambiente	5 486 527,00	2 390 822,62	7 877 349,62
Trasporti	8 387 352,30	4 371 453,79	12 758 806,09
Assistenza tecnica	209 868,00	0	209 868,00
<b>Totale</b>	<b>14 083 747,30</b>	<b>6 762 276,41</b>	<b>20 846 023,71</b>

## 9. TABELLE RIEPILOGATIVE

La seguente tabella 4 offre una sintesi degli interventi ISPA per l'anno 2009 e per il periodo 2005-2009.

**Tabella 4: Progetti decisi in Croazia nel periodo 2005-2009 – in EUR**

Sottosettore	Numero di progetti	Costi ammissibili	Partecipazione ISPA	2009		2005 – 2009	
				Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
<b>Ambiente</b>							
Acqua	0	0	0	0	0	0	0
Acqua e acque reflue (compreso il trattamento)	1	36 000 000	22 500 000	0	2 217 698,68	22 500 000	6 717 698,68
Impianti di trattamento delle acque reflue	0	0	0	0	0	0	
Rifiuti solidi	1	8 823 601	6 000 049	0	0	6 000 049	600 005,00
Qualità dell'aria	0	0	0	0	0	0	
Orizzontale	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 645,94
<b>Totale per settore</b>	<b>3</b>	<b>46 287 701</b>	<b>29 466 355</b>	<b>0</b>	<b>2 390 822,62</b>	<b>29 466 355</b>	<b>7 877 349,62</b>
<b>Trasporti</b>							
Trasporti stradali	0	0	0	0	0	0	
Trasporti ferroviari	1	60 182 962	28 789 180	0	4 275 027,79	28 789 180	12 565 954,09
Trasporti stradali e ferroviari	0	0	0	0	0	0	
Trasporti su vie navigabili interne	0	0	0	0	0	0	
Aeroporti	0	0	0	0	0	0	
Orizzontale	1	741 738	482 130	0	96 426	482 130	192 852,00
<b>Totale per settore</b>	<b>2</b>	<b>60 924 700</b>	<b>29 271 310</b>	<b>0</b>	<b>4 371 453,79</b>	<b>29 271 310</b>	<b>12 758 806,09</b>
<b>Orizzontale</b>							
Assistenza tecnica	<b>1</b>	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
<b>TOTALE</b>	<b>6</b>	<b>107 474 736</b>	<b>59 000 000</b>	<b>0</b>	<b>6 762 276,41</b>	<b>59 000 000</b>	<b>20 846 023,71</b>

## Assistenza tecnica

### 10. FORME E METODI DI PRESTAZIONE DELL'ASSISTENZA TECNICA

Il ricorso a misure di assistenza tecnica si è rivelato essenziale per garantire la buona riuscita della programmazione e dell'esecuzione dei progetti ISPA. Queste misure si concentrano sulla preparazione e sull'esecuzione dei progetti, coinvolgendo strettamente il beneficiario e applicando così il principio dell'apprendimento pratico. Inoltre, sostenendo il rafforzamento istituzionale e il miglioramento della capacità amministrativa, ISPA contribuisce alla preparazione dei paesi beneficiari per l'applicazione degli strumenti della politica di coesione.

Si utilizzano due tipi di misure di assistenza tecnica:

- l'assistenza tecnica fornita su iniziativa del paese beneficiario, che è direttamente legata al finanziamento di un progetto, vale a dire l'elaborazione o lo sviluppo del progetto, l'assistenza tecnica per l'esecuzione e per il miglioramento delle capacità amministrative;
- l'assistenza tecnica fornita su iniziativa della Commissione, che è legata essenzialmente alle attività svolte dalla delegazione dell'UE, inclusa la valutazione del progetto.

### 11. ASSISTENZA TECNICA SU INIZIATIVA DEL PAESE BENEFICIARIO

#### *Elaborazione dei progetti e rafforzamento istituzionale*

Le misure di assistenza tecnica per l'elaborazione dei progetti hanno lo scopo di aiutare i paesi beneficiari a presentare alla Commissione, in vista di un finanziamento dell'UE, progetti tecnicamente e finanziariamente validi sotto il profilo della concezione, della gestione e dell'esecuzione. Se necessario, queste misure possono includere la realizzazione di studi strategici sui settori o sottosectori che possono beneficiare dei finanziamenti di preadesione (IPA). Inoltre, esse mirano generalmente all'elaborazione di una riserva di progetti di qualità, così da disporre a tempo debito di un numero sufficiente di progetti adeguati, in modo da permettere al paese beneficiario di impegnare e assorbire interamente i fondi disponibili. L'elaborazione di una solida riserva di progetti è essenziale anche per la riuscita degli interventi dell'IPA. A tale riguardo, due delle tre misure di assistenza tecnica in corso di attuazione sono volte a preparare riserve di progetti per l'IPA nei settori dell'ambiente e dei trasporti. La terza misura è destinata ad accrescere la capacità istituzionale dell'Agenzia centrale di finanziamento e aggiudicazione (CFCA), affinché possa gestire e realizzare i progetti ISPA.

In totale, tra il 2005 e il 2006 sono state approvate 2 misure di assistenza tecnica per l'elaborazione di progetti, con un costo totale ammissibile pari a 2 205 838 EUR, di cui 1 448 436 EUR (65,6%) sono finanziati dall'ISPA. Per il rafforzamento della capacità istituzionale, nel 2006 è stata approvata una misura di assistenza tecnica, con un costo totale ammissibile pari a 262 335 EUR, finanziato dall'ISPA al 100%.

**Tabella 5: Assistenza tecnica su iniziativa della Croazia  
2005-2009 - in EUR**

Sottosettore	Numero di progetti	Costi ammissibili	Partecipazione ISPA	Impegni 2009	Pagamenti 2009	Impegni 2005-2009	Pagamenti 2005-2009
<b>Ambiente</b>							
<b>Totale per settore</b>	<b>1</b>	<b>1 464 100</b>	<b>966 306</b>	<b>0</b>	<b>173 123,94</b>	<b>966 306</b>	<b>559 654,94</b>
<b>Trasporti</b>							
<b>Totale per settore</b>	<b>1</b>	<b>741 738</b>	<b>482 130</b>	<b>0</b>	<b>96 426,00</b>	<b>482 130</b>	<b>192 852,00</b>
<b>AT orizzontale</b>							
<b>Totale per settore</b>	<b>1</b>	<b>262 335</b>	<b>262 335</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>262 335</b>	<b>209 868,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3</b>	<b>2 468 173</b>	<b>1 710 771</b>	<b>0</b>	<b>269 549,94</b>	<b>1 710 771</b>	<b>962 374,94</b>

**12. ASSISTENZA TECNICA SU INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE**

Dall'istituzione dell'ISPA, le attività di assistenza tecnica svolte su iniziativa o per conto della Commissione hanno mirato in particolare a permettere alla delegazione dell'UE di eseguire procedure di controllo ex ante (compresa la valutazione dei progetti) conformemente alle norme per la gestione dei fondi dell'UE. A partire dal 2006, nessuna misura di assistenza tecnica di questo tipo è stata finanziata dall'ISPA. Da allora, tutte queste misure sono finanziate dall'IPA.

## Gestione ed esecuzione

### 13. ESECUZIONE

In Croazia, i primi 2 progetti sono stati approvati nel dicembre 2005 e gli ultimi 4 sono stati approvati nel luglio e settembre 2006. Alla fine del 2009 era stata avviata l'esecuzione concreta di 5 dei 6 progetti ISPA, tra cui 2 dei 3 progetti di infrastrutture. La gara d'appalto per l'ultimo progetto di infrastruttura era in corso e la firma dei contratti è prevista per l'inizio del 2010. Al momento, tre contratti ISPA sono stati completati e diversi altri contratti sono in fase avanzata. Inoltre, per uno dei 3 progetti di infrastrutture tutti i contratti sono stati aggiudicati e l'esecuzione è in una fase avanzata, poiché il 65% dei lavori sono già stati completati (vedere le foto del progetto).

Alla fine del 2009 restavano da lanciare i bandi di gara per 6 contratti in tutto, di cui 4 di fornitura. Altre due gare d'appalto si trovavano nella fase di valutazione e per un altro contratto era prevista una nuova gara a causa della fine del contratto precedente.

Nel corso del 2009 hanno continuato a presentarsi problemi significativi legati alle gare d'appalto e ai contratti e in particolare è stato necessario ripetere 3 gare importanti (due di lavori e una di servizi) il che ha causato ritardi e complicazioni nell'esecuzione dei progetti in questione. Inoltre, uno degli appaltatori ha esercitato il diritto di recesso dopo diversi mesi di lavori e di conseguenza è ora necessario lanciare un altro bando di gara.

La maggior parte dei progetti ISPA sta entrando nelle fasi finali di aggiudicazione. Di conseguenza si sta cercando sempre di più di verificare che l'importo ISPA assegnato a ciascun progetto sia versato completamente. Potrebbero pertanto essere fatti adeguamenti ai progetti mediante modifiche dei rispettivi protocolli di finanziamento nel 2010.

In seguito alle modifiche degli orientamenti sulla chiusura dei progetti 2000-2006 del Fondo di coesione ed ex-Ispa<sup>2</sup>, adottati per prorogare il termine ultimo di ammissibilità delle spese fino al 31 dicembre 2011 per i progetti ex-ISPA (ora Fondo di coesione) approvati inizialmente a partire dal 1° gennaio 2004 e fino al 31 dicembre 2012 per i progetti approvati inizialmente a partire dal 1° gennaio 2004, con un sostegno di 100 milioni di EUR o più, proposte analoghe saranno preparate per i progetti di infrastrutture che al momento sono in fase di esecuzione in Croazia. La proroga del termine ultimo di ammissibilità è stata un'iniziativa della Commissione per assistere i paesi beneficiari ex-ISPA (ora Fondo di coesione) durante la crisi economica. Nel caso della Croazia questa proroga di un anno permetterebbe di versare in modo efficiente tutti i fondi ISPA assegnati al paese beneficiario.

Nel 2009 l'agenzia esecutiva croata per l'ISPA ha continuato a funzionare in maniera irregolare, anche se nel complesso si è notato un miglioramento. Fra i motivi di queste prestazioni deludenti vi è la crescente pressione di lavoro sul personale che ora si occupa anche dell'esecuzione dei progetti ISPA. Anche le procedure interne dell'amministrazione croata, lunghe e talvolta molto complesse dal punto di vista burocratico, hanno contribuito ad un ritmo di esecuzione insoddisfacente.

---

<sup>2</sup> SEC(2008) 415 del 28.3.2008.

Per concludere positivamente, occorre notare che alla fine del 2009 quasi tutti i 6 progetti ISPA erano in fase di esecuzione. I contratti fondamentali sono al momento in fase di esecuzione, oppure la firma è prevista a breve. I pochi contratti per i quali doveva ancora essere bandita una gara sono già in quella fase, oppure la pubblicazione è imminente. Nessuno di questi contratti è cruciale dal punto di vista dei tempi. Si potrebbe affermare che il 2009 è stato un anno decisivo per la Croazia per quanto riguarda il successo dell'ISPA. Nonostante le serie difficoltà, le autorità sono state in grado di fare progressi concreti grazie agli sforzi enormi di tutti gli interessati.

#### **14. MONITORAGGIO DEI PROGETTI**

Il monitoraggio generale e la valutazione dei progressi e dell'efficacia dell'esecuzione della attività ISPA sono eseguiti tramite riunioni periodiche negli uffici della delegazione UE, relazioni di monitoraggio presentate dagli organi esecutivi, visite sul posto del personale della Commissione e un monitoraggio formale con riunioni semestrali del comitato di monitoraggio ISPA in Croazia nonché relazioni annuali presentate dall'agenzia esecutiva per ciascun progetto ISPA.

Nel 2009 si sono svolte in Croazia due riunioni del comitato di monitoraggio ISPA: rispettivamente nei mesi di giugno e di novembre. In entrambe le riunioni è stata data molta attenzione alla risoluzione di problemi legati a due importanti appalti di lavoro per i quali è stato necessario ripetere la gara dopo che alcuni tentativi di aggiudicazione non erano andati a buon fine. Nonostante le difficoltà, dopo aver inserito alcune modifiche necessarie nei documenti di gara, entrambe le gare sono state lanciate nuovamente ed entro la fine dell'anno entrambe le procedure di appalto erano vicine alla conclusione.

Fra gli altri problemi discussi durante le riunioni del comitato di monitoraggio: l'aumento delle difficoltà di esecuzione dei progetti dovute all'avvicinarsi del termine ultimo di ammissibilità per il pagamento, cioè dicembre 2010; l'esigenza di ridurre i tempi necessari all'amministrazione croata per approvare i documenti; la necessità di seguire più accuratamente le procedure delle gare d'appalto (proprio il mancato rispetto di tali procedure è stata la causa della mancata aggiudicazione di uno dei principali appalti di lavori citati sopra); l'esigenza di modificare 2 protocolli di finanziamento per prorogare quanto più possibile il termine ultimo di ammissibilità per i pagamenti, adeguando il tasso di cofinanziamento e la portata dei lavori richiesti in seguito al completamento di tutte le gare; i requisiti delle relazioni finali; le discussioni riguardanti le prestazioni insoddisfacenti degli appaltatori e le conseguenze della risoluzione di un contratto specifico; l'assegnazione e l'utilizzo degli interessi generati sui singoli conti ISPA; l'utilizzo dei fondi ISPA "in eccesso" al termine della procedura di appalto per ciascun singolo progetto ISPA; l'esigenza di aumentare il personale negli enti croati coinvolti nell'esecuzione dei progetti; le modifiche da apportare ai protocolli di finanziamento rimanenti, nonché l'esigenza di richiedere un permesso speciale per prorogare il termine ultimo di ammissibilità per tutti e 3 i progetti di infrastrutture fino a dicembre 2011 (una simile proroga è già stata concessa ad alcuni progetti ex-ISPA, ora Fondo di coesione, approvati nel 2005 e nel 2006) così da permettere l'utilizzo completo dei fondi ISPA.

## 15. GESTIONE E CONTROLLO FINANZIARIO, INCLUSO *EDIS*

Le norme principali per la gestione e il controllo finanziari e il trattamento delle irregolarità sono stabiliti nelle disposizioni del regolamento ISPA<sup>3</sup> e dell'allegato III del protocollo di finanziamento, applicabili nell'ambito del regime di controllo ex ante della Commissione. Queste norme sono simili a quelle applicabili per gli interventi del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali. Gli elementi fondamentali riguardano l'istituzione di sistemi e procedure di controllo finanziario interno che garantiscano procedure di appalto trasparenti e non discriminatorie, l'accuratezza delle spese dichiarate, un'adeguata capacità di revisione interna, una pista di controllo idonea e un appropriato trattamento delle irregolarità.

L'unità di audit della DG REGIO aveva inizialmente previsto di effettuare un audit dei progetti ISPA in Croazia nel 2009. Lo scopo era di garantire che le informazioni relative all'esecuzione e ai flussi finanziari legati ai progetti ISPA fossero attendibili per quanto riguarda: 1) la legalità e la regolarità delle dichiarazioni di spesa alla Commissione; 2) la conformità alle politiche dell'UE, soprattutto per quanto riguarda i requisiti di pubblicità; 3) il rispetto dei principi della sana gestione finanziaria. Per una serie di ragioni l'audit è stato tuttavia rimandato all'inizio del 2010.

L'attenzione dell'unità di audit nel 2009 si è concentrata principalmente sulle attività legate al lancio dell'IPA<sup>4</sup>. Nonostante la mancata effettuazione di missioni in Croazia nel 2009, l'unità di audit e la delegazione UE hanno continuato a fare pressioni sulle autorità croate perché queste rafforzassero la loro capacità istituzionale continuando ad assumere e formare personale.

La delegazione UE a Zagabria ha continuato ad essere lo strumento principale per garantire il controllo e la sana gestione finanziaria. Poiché la percentuale di documenti ISPA respinti continua ad essere alta, è evidente che le autorità croate devono ancora fare molto lavoro prima che si possa fare affidamento sulla loro abilità di gestire correttamente i fondi ISPA in maniera indipendente. A questo proposito va notato che la delegazione UE non dispone a tutt'oggi di sufficiente personale dopo che alcuni tentativi di assunzione non sono andati a buon fine e che questo fatto, insieme al significativo aumento della mole di lavoro legata alle attività ISPA, ha sottoposto il personale della delegazione ad un carico e ad una pressione considerevoli.

### **DIS**

Il requisito dell'accreditamento DIS (sistema di gestione decentrata) della CFCA, l'agenzia esecutiva in Croazia, segue il disposto dell'articolo 164 del regolamento finanziario<sup>5</sup>. La Commissione ha concesso questo accreditamento il 13 febbraio 2006.

---

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 73).

<sup>4</sup> Nel 2009 l'obiettivo principale dell'unità di audit è stato quello di stabilire, con ragionevole certezza, che i sistemi per la gestione e il controllo dei progetti IPA continuassero ad essere conformi ai requisiti dei regolamenti applicabili e funzionassero in maniera efficiente.

<sup>5</sup> Disposizione tuttavia soppressa il 1° maggio 2007 mediante il regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 [GU L 390 del 30.12.2006, pag. 1].

## **EDIS**

Poiché l'ISPA è terminato nel 2006 con l'introduzione dello strumento di assistenza preadesione (IPA) il passaggio dell'ISPA al sistema EDIS (con l'utilizzo del sistema di attuazione decentrato esteso, EDIS, in cui la Commissione effettua soltanto un controllo ex-post) è diventato superfluo. Recentemente le autorità croate hanno quindi concentrato i loro sforzi nella preparazione delle strutture IPA per il passaggio all'EDIS poiché dette strutture saranno operative nel prossimo futuro fino all'adesione. Contemporaneamente, la delegazione UE in Croazia continua a svolgere un ruolo importante nella supervisione della gestione quotidiana, dell'esecuzione e del monitoraggio delle misure ISPA.

### **16. VALUTAZIONE DEI RISCHI**

La strategia di audit prevista per il 2009 era basata sui risultati di un'analisi dello stato di esecuzione dell'ISPA e degli obiettivi collegati della direzione Audit della direzione generale della Politica regionale. La strategia di audit fissa gli obiettivi che vengono definiti dal senior management della direzione generale della Politica regionale. La definizione di questi obiettivi si basa su discussioni approfondite con le direzioni operative in cui vengono scambiate informazioni sui rischi potenziali. La strategia di audit stabilisce quindi le iniziative per raggiungere gli obiettivi, tenendo conto dei rischi individuati. In genere, il rischio è minimizzato dall'applicazione di questa strategia. Nonostante inizialmente fosse previsto un audit dell'ISPA in Croazia nel 2009, nessun audit è stato eseguito. L'audit programmato è stato posticipato all'inizio del 2010.

Nel contesto del sistema di approvazione ex ante, è prioritario verificare che vengano applicate procedure di controllo sufficienti per l'esecuzione dei progetti e i pagamenti. Tuttavia, la gestione dei fondi pre-adesione comporta un rischio intrinseco in quanto i fondi sono forniti da diverse organizzazioni e sistemi. L'ammissibilità delle spese è determinata dal rispetto di norme e condizioni fissate a livello dell'UE e nazionale, il che può dar luogo a una situazione complessa e a rischi di errori di interpretazione.

### **17. CONCLUSIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

Nel 2009 non sono stati effettuati missioni o audit in Croazia.

### **18. PARTNER DI COFINANZIAMENTO - BEI E BERS**

Data la loro competenza nella preparazione ed esecuzione di progetti, la Commissione ha mantenuto contatti regolari con i suddetti istituti di finanziamento, sia a livello orizzontale, per coordinare questioni di ordine politico e metodologico connesse alla programmazione e all'esecuzione, che a livello di paese. Le capacità specialistiche di queste banche nella strutturazione di combinazioni sovvenzione/prestito a fini di finanziamento, inclusi accordi di partenariato pubblico-privato, sono estremamente utili per migliorare la qualità dei progetti finanziati dall'ISPA. Nonostante ciò, la Banca europea per gli investimenti non partecipa ad alcun progetto ISPA in Croazia.

La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo è la sola istituzione finanziaria internazionale che partecipi attivamente ad un progetto ISPA in Croazia, con un prestito di 10 milioni di euro per un progetto ambientale approvato nel 2005, il programma per l'acqua e le acque reflue a Karlovac. Rappresentanti della BERS hanno quindi partecipato ad entrambe le riunioni del comitato di monitoraggio ISPA che si sono svolte in Croazia nel 2009.

## Contributo alle politiche dell'Unione europea

### 19. APPALTI PUBBLICI

Il rispetto dei requisiti giuridici per procedure d'appalto pubbliche sane, leali e trasparenti, conformemente alle norme PRAG, ha rappresentato una delle principali sfide nell'esecuzione dei progetti ISPA. Difficoltà a garantire la conformità ai principi dell'UE in materia di appalti hanno causato ritardi nell'esecuzione dei progetti ISPA e in diversi casi è stato necessario ripetere le gare d'appalto. I servizi della Commissione, in particolare la delegazione dell'UE a Zagabria, hanno quindi dovuto continuare ad intervenire per assicurarsi che le procedure fossero applicate adeguatamente e gli errori corretti. Talvolta essa ha dovuto assistere l'agenzia esecutiva facendo da tramite nei rapporti con alcuni offerenti insoddisfatti. Nel complesso la qualità dei documenti sulle gare d'appalto è migliorata, anche se tale miglioramento è in qualche modo irregolare.

L'approvazione ex ante da parte della Commissione, che disciplina le fasi di gara e aggiudicazione dei progetti ISPA, è quindi ancora interamente giustificata poiché i progetti del passaggio all'EDIS sono stati abbandonati (cfr. sopra). Nell'ambito dell'attuale sistema di approvazione ex ante e conformemente alla decisione DIS per il conferimento della gestione, solo la CFCA svolge il ruolo di autorità aggiudicatrice responsabile dell'esecuzione dei progetti, mentre la Commissione approva ogni fase della procedura di appalto. Ne deriva che, nonostante la Commissione non sia una parte contraente, condivide la responsabilità sulla correttezza procedurale delle gare d'appalto (senza l'approvazione della Commissione gli appalti conclusi fra beneficiari e appaltatori non sono validi).

### 20. POLITICA DELLA CONCORRENZA

Dato che l'assistenza dell'ISPA è destinata principalmente a coprire le spese pubbliche, o equivalenti, concernenti progetti di infrastrutture, essa non comporta generalmente problemi di incompatibilità con le norme dell'UE in materia di concorrenza. Tranne casi di violazione delle norme sugli appalti pubblici, e purchè sia garantita la libertà di accesso a queste infrastrutture a tutti gli operatori che soddisfano le necessarie condizioni tecniche e legali, l'assistenza in questione non conferisce un vantaggio particolare a imprese specifiche.

### 21. POLITICA AMBIENTALE

Fornendo un'assistenza diretta ai progetti ambientali prioritari, l'ISPA contribuisce anche all'attuazione della politica ambientale e al rispetto delle norme dell'UE in Croazia. L'esperienza acquisita con l'elaborazione e l'esecuzione di progetti sviluppa le capacità amministrative ed accelera le riforme nel settore ambientale. In particolare, è in corso di acquisizione una maggiore capacità amministrativa nella pianificazione e nella definizione delle priorità in materia di investimenti nel settore ambientale. Si riscontra inoltre un costante progresso nella corretta attuazione della direttiva VIA<sup>6</sup>, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti relativi alla consultazione pubblica. È auspicabile che l'ISPA contribuisca in questo modo al miglioramento della protezione ambientale in Croazia.

---

<sup>6</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati [GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40].

Nel caso della Croazia è importante sottolineare che in vista dell'introduzione dell'IPA, che comporterà un maggior numero di organismi coinvolti e un flusso di progetti supplementari, è necessario garantire sufficienti risorse umane e finanziarie per la realizzazione dei progetti (inclusi il monitoraggio, l'ispezione, il rilascio dei permessi e la redazione di relazioni).

## **22. POLITICA DEI TRASPORTI**

Le reti di trasporto in Croazia, definite in conformità con TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment - Valutazione del fabbisogno di infrastrutture di trasporti) e REBIS (Regional Balkans Infrastructure Study - Studio sull'infrastruttura regionale dei Balcani) sono state costruite nell'ambito dei corridoi di trasporto paneuropei. Diversi di essi corrono attraverso il territorio della Croazia inclusi i corridoi VII (il Danubio), X (Salisburgo-Lubiana-Zagabria-Belgrado-Nis-Skopje-Veles-Salonicco, incluso il ramo Xa) nonché il corridoio V, che ha due rami in Croazia (Vb, Budapest-Zagabria-Fiume e Vc, Budapest-Sarajevo-Ploče). Queste reti sono state utilizzate come base di pianificazione della strategia di trasporto nazionale elaborata per l'ISPA. Di conseguenza l'unico progetto di trasporto ISPA (ferrovia) fa parte delle reti TINA e REBIS, riguarda cioè la costruzione o il ripristino di una sezione, punto nodale o accesso collegato alle reti. Le reti TEN-T in Croazia sono basate sulle raccomandazioni dell'osservatorio dei trasporti dell'Europa sud-orientale (SEETO, South East Europe Transport Observatory).

## **Coordinamento fra gli strumenti di preadesione**

### *Coordinamento con le delegazioni dell'UE*

Sono stati organizzati incontri periodici dai vari servizi della Commissione (DG Allargamento, Relazioni esterne e Politica regionale) con esperti delle delegazioni responsabili per PHARE e ISPA allo scopo di discutere le tematiche relative a programmazione ed esecuzione, in particolare quelle relative alle gare d'appalto e alla stipula di contratti.

### *Coordinamento con lo strumento IPA*

Al fine di assicurare un coordinamento efficiente delle attività ed evitare sovrapposizioni, i due comitati di monitoraggio ISPA che si sono tenuti in Croazia nel 2009 sono stati organizzati tenendo presente le questioni legate alla componente "sviluppo regionale" dell'IPA. Inoltre, 2 delle misure di assistenza tecnica che vengono finanziate attraverso ISPA riguardano la preparazione di riserve di progetti da eseguire utilizzando cofinanziamenti IPA.

## **23. PUBBLICITÀ**

Nel 2009 non sono state organizzate azioni pubblicitarie significative riguardanti i progetti ISPA.