

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 5/2003

concernente il finanziamento attraverso PHARE e ISPA di progetti ambientali nei paesi candidati all'adesione, corredata delle risposte della Commissione*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2003/C 167/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagine
Sintesi	I-V	2
Introduzione	1-6	3
Il settore ambientale e l'allargamento dell'Unione europea	1-3	3
L'audit della Corte	4-6	4
Progetti di potenziamento delle istituzioni nel settore ambientale	7-17	5
Entità limitata dei fondi PHARE destinati al rafforzamento delle istituzioni nel settore ambientale	7-10	5
Impatto limitato dei progetti PHARE di gemellaggio e assistenza tecnica	11-14	6
La necessità di rafforzare le istituzioni nel contesto di ISPA	15-17	7
Il finanziamento dei progetti di infrastrutture in campo ambientale	18-29	7
Carenze delle strategie ambientali	18-20	7
Cofinanziamento delle sovvenzioni PHARE e ISPA	21-29	8
Ritardi nella definizione delle strategie di finanziamento	21	8
Riduzione dei livelli di sovvenzione per progetti che generano entrate	22-25	8
Cooperazione efficace con le istituzioni finanziarie internazionali	26-29	9
La gestione dei progetti di infrastruttura in campo ambientale	30-39	9
Difficoltà incontrate nel preparare i progetti ai fini del finanziamento ISPA	30-34	9
Deficienze nelle procedure di gara e nella supervisione	35-39	11
Conclusioni e raccomandazioni	40-45	12
Persiste la necessità di rafforzare in misura rilevante le istituzioni	40-41	12
Le sovvenzioni limitate possono essere assegnate in maniera più efficace e mirata	42-43	12
La capacità di assorbimento dovrebbe essere aumentata rafforzando le capacità in materia di preparazione dei progetti e organizzazione delle procedure di gara	44-45	13
Risposte della Commissione		14

SINTESI

I. L'audit della Corte ha riguardato il finanziamento attraverso PHARE ed ISPA di progetti ambientali nel corso del periodo 1995-2000 nei dieci paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale. Esso aveva lo scopo di valutare l'efficacia degli aiuti PHARE e ISPA a favore del settore ambientale nei paesi candidati all'adesione, specie nell'ottica del sostegno fornito a questi ultimi per prepararli all'adesione all'Unione europea.

Progetti di potenziamento delle istituzioni nel settore ambientale

II. Dall'audit è emerso che l'assistenza fornita dalla Commissione a sostegno del potenziamento istituzionale nel settore dell'ambiente nei paesi candidati ha raggiunto solo in parte i propri obiettivi. Come la stessa Commissione ha riconosciuto nei documenti strategici 2001 e 2002 inerenti all'allargamento, permane la necessità per i paesi candidati di rafforzare maggiormente la propria capacità amministrativa nel settore ambientale (cfr. paragrafo 8). Questa situazione deriva, da un lato, dal carattere limitato dei fondi impegnati dalla Commissione a favore del rafforzamento delle istituzioni (cfr. paragrafo 9), nonostante le sfide particolari cui le istituzioni si trovano a dover far fronte in questo settore (cfr. paragrafo 7) e, dall'altro, dall'impatto modesto dei progetti di gemellaggio e di assistenza tecnica finanziati (cfr. paragrafi 11-14). La strategia della Commissione in materia di rafforzamento istituzionale poggia in misura eccessiva sullo strumento del gemellaggio, il quale non può, di per sé, risolvere molti dei problemi strutturali soggiacenti cui devono far fronte le amministrazioni dei paesi candidati. Tali problemi rischiano di ridurre la capacità di questi paesi di conformarsi all'acquis ambientale (cfr. paragrafi 11-14). Per quanto riguarda ISPA, persistono le deficienze relative alla capacità amministrativa, non solo a livello nazionale ma anche a livello dei beneficiari finali, dove sarebbe necessario focalizzare l'attenzione sullo sviluppo di una capacità adeguata, onde assicurare la sostenibilità dei progetti di infrastrutture (cfr. paragrafi 15-17).

Il finanziamento di progetti di infrastrutture ambientali

III. I paesi candidati avrebbero dovuto sviluppare con maggiore anticipo strategie ambientali e di finanziamento per identificare i progetti prioritari e le modalità di finanziamento più efficaci (cfr. paragrafi 18-21). ISPA ha cercato di ridurre il livello delle sovvenzioni al di sotto della soglia del 75 % (cfr. paragrafo 23) instaurando, a tal fine, una collaborazione efficace con la BEI, la BERS ed altre istituzioni finanziarie internazionali (cfr. paragrafi 26-28). La Corte ritiene tuttavia possibile ridurre ulteriormente i livelli delle sovvenzioni (cfr. paragrafi 24-25).

La gestione dei progetti di infrastrutture ambientali

IV. Le lacune a livello istituzionale sono state inoltre all'origine di problemi nella gestione del ciclo del progetto che non sempre la Commissione ha affrontato in maniera efficace. I paesi candidati hanno pertanto incontrato difficoltà nell'elaborare progetti che presentassero un livello adeguato e, in alcuni casi, i consulenti finanziati dalla Commissione per rimediare a questi problemi non hanno svolto un lavoro soddisfacente (cfr. paragrafo 31). La Commissione, dal canto suo, non si è avvalsa di risorse sufficienti nella fase della valutazione ex ante del progetto (cfr. paragrafo 32). Riguardo a taluni progetti di infrastrutture, in particolare impianti per il trattamento delle acque reflue, vi era il rischio che le loro dimensioni risultassero eccessive (cfr. paragrafo 34). Per quanto concerne l'aggiudicazione degli appalti nell'ambito di ISPA, i paesi candidati hanno incontrato serie difficoltà dovute, in parte, alla complessità delle procedure della Commissione; a tale proposito, essi necessitavano pertanto di maggior sostegno. Le dotazioni di bilancio assegnate ai progetti ISPA non comprendevano sistematicamente i fondi necessari per reclutare ingegneri che possedessero l'esperienza richiesta per supervisionare in maniera efficace l'esecuzione dei contratti (cfr. paragrafi 35-36). Benché la maggior parte dei progetti di infrastrutture, una volta avviati, fossero attuati in maniera soddisfacente, sono state rilevate alcune eccezioni significative (cfr. paragrafo 39).

V. Le raccomandazioni della Corte vertono in particolare su quanto segue:

- la necessità persistente di un rafforzamento considerevole delle istituzioni (cfr. paragrafi 40-41),
- l'esigenza di assegnare le sovvenzioni limitate con maggior efficacia e di incrementare i finanziamenti provenienti da altre fonti (cfr. paragrafi 42-43),
- la necessità di accrescere la capacità di assorbimento migliorando la capacità per quanto attiene all'elaborazione dei progetti e all'organizzazione delle procedure di gara (cfr. paragrafi 44-45).

INTRODUZIONE

Il settore ambientale e l'allargamento dell'Unione europea

1. Il settore ambientale, oggetto del Capitolo 22 dei negoziati di adesione, rappresenta una delle maggiori sfide da affrontare nell'ambito della preparazione all'allargamento dell'Unione europea, in quanto:

- a) richiede il recepimento di un vasto corpo di acquis ambientali, costituito da circa 140 direttive concernenti, fra l'altro, la qualità dell'aria e dell'acqua, la gestione dei rifiuti, la protezione della natura e il controllo dell'inquinamento industriale, nonché una normativa che abbracci l'intero settore, comprendente la valutazione dell'impatto ambientale e l'accesso ad informazioni sull'ambiente;
- b) l'applicazione di talune direttive fondamentali esige un enorme investimento in termini di infrastrutture. Ad esempio, secondo stime recenti, il costo totale del recepimento si colloca fra i 79 e i 110 miliardi di euro, facendo dell'ambiente il settore con il fabbisogno più elevato di investimenti ⁽¹⁾;
- c) è necessario sviluppare strutture di monitoraggio, nonché le risorse umane, la dotazione di bilancio e l'attrezzatura necessarie ad assicurare l'osservanza della normativa recepita;
- d) s'impone un rafforzamento delle istituzioni a livello centrale, regionale e locale, affinché possiedano la capacità amministrativa necessaria per gestire in maniera globale il recepimento, l'attuazione e la vigilanza del rispetto dell'acquis in campo ambientale.

2. Ai paesi candidati è stato imposto di recepire ed applicare, prima dell'adesione, l'intero acquis in materia di ambiente. Tuttavia, dato l'enorme fabbisogno di investimenti in questo settore, è apparso sempre evidente che sarebbe stato necessario concedere a tali paesi lunghi periodi di transizione per costruire le infrastrutture necessarie per ottemperare a talune direttive che implicano ingenti investimenti nell'ambito dei negoziati sul capitolo 22. Pertanto, non è mai stato stabilito, ai fini della chiusura provvisoria del capitolo «ambiente», un livello minimo specifico per l'attuazione

di tali direttive, sebbene la Commissione avesse richiesto la presentazione, da parte dei paesi candidati, di piani di attuazione. D'altro canto, per quanto concerne le strutture destinate a garantire l'applicazione della normativa e la capacità amministrativa in generale, i paesi candidati sono tenuti a dimostrare che, al momento dell'adesione, le istituzioni in causa funzioneranno in maniera soddisfacente.

3. Durante il periodo esaminato dalla Corte nel suo audit, l'approccio adottato dalla Commissione per i finanziamenti a favore del settore ambientale ha subito varie evoluzioni:

- a) negli anni 1995-1997, il finanziamento della Commissione ha continuato ad essere erogato, come già dall'avviamento del programma PHARE nel 1989, secondo un approccio basato sulla domanda, in cui ciascun paese candidato era libero di assegnare i propri fondi PHARE in base alle priorità nazionali;
- b) successivamente al Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, che ha lanciato l'attuale processo di allargamento, è stato conferito al programma PHARE un nuovo orientamento affinché fosse interamente incentrato sulle priorità connesse alla fase di pre-adesione stabilite nel partenariato di adesione di ciascun paese. La Commissione ha inoltre emanato una comunicazione che ne delinea la strategia in materia di ambiente ⁽²⁾.
- c) Nel 2000 i finanziamenti a favore dei progetti di infrastruttura nel settore ambientale sono stati notevolmente aumentati attraverso l'introduzione dello Strumento per le politiche strutturali di pre-adesione (ISPA) che ha messo a disposizione 1 040 milioni di euro ⁽³⁾ l'anno, nell'arco del periodo 2000-2006, a favore di grandi investimenti infrastrutturali nei settori dell'ambiente e dei trasporti ⁽⁴⁾. Il finanziamento PHARE, ammontato nel periodo 1995-1999 a circa 368 milioni di euro, ossia, in media, a 73,6 milioni di euro l'anno, a partire dal 2000 doveva essere destinato principalmente al rafforzamento istituzionale. La *tabella 1* indica, per ciascun paese, gli impegni PHARE e ISPA a favore del settore ambientale, contratti nel periodo 1995-2000.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e ai paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale su «le strategie di adesione nel settore dell'ambiente: raccogliere la sfida dell'ampliamento ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale» [COM(1998) 294 def.].

⁽³⁾ Prezzi 1999.

⁽⁴⁾ A norma dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento ISPA, deve essere assicurato «un equilibrio» fra i finanziamenti di questi due settori.

⁽¹⁾ «Comunicazione della Commissione. La problematica dell'ambiente e il suo finanziamento — le sfide poste ai paesi candidati all'adesione» [COM(2001) 304 def.].

Tabella 1*Impegni PHARE e ISPA nel settore ambientale (1995-2000)*

(Mio EUR)

	PHARE	ISPA	Totale
Bulgaria	35,2	52,0	87,2
Repubblica ceca	26,6	27,9	54,5
Estonia	24,5	15,8	40,3
Ungheria	55,1	42,6	97,7
Lettonia	27,4	26,6	54,0
Lituania	33,5	18,2	51,7
Polonia	99,7	133,7	233,4
Romania	60,3	120,6	180,9
Slovacchia	20,9	11,6	32,5
Slovenia	15,0	11,2	26,2
Totale	398,2	460,2	858,4

Fonte: Corte dei conti europea.

L'audit della Corte

4. L'obiettivo dell'audit della Corte consisteva nell'esaminare l'efficacia dei finanziamenti PHARE e ISPA a favore del settore ambientale, specie in relazione alla preparazione dei paesi candidati all'adesione. L'audit si prefiggeva, in secondo luogo, di valutare l'efficacia del quadro strategico e di finanziamento stabilito dalla Commissione e dai paesi candidati, nonché la rispondenza ai criteri di economia, efficienza e d'efficacia dei singoli progetti di investimento e di rafforzamento delle istituzioni. L'audit ha riguardato l'impegno e l'esecuzione, fino alla fine del 2001, dei finanziamenti PHARE e ISPA al settore ambientale a carico dei bilanci 1995-2000 e ha incluso un audit dei progetti in tutti i dieci paesi candidati che beneficiano di aiuti PHARE e ISPA. Sono stati esaminati dei fascicoli e interpellate le persone competenti, sia presso la sede che le delegazioni della Commissione; nei paesi candidati si sono svolti incontri con i Ministri dell'ambiente, con autorità regionali e locali, nonché con i beneficiari finali.

5. Sono stati esaminati progetti PHARE per un importo totale di 270 milioni di euro, pari a circa il 67 % del valore totale dei finanziamenti erogati in questo periodo a favore di progetti ambientali PHARE, esclusi i progetti di infrastruttura ambientali finanziati a titolo del programma PHARE di cooperazione tran-

sfrontaliera (CBC) e i programmi ambientali regionali ⁽¹⁾. Inoltre, 22 delle 39 misure ambientali ISPA, per le quali sono stati contratti impegni nel 2000, hanno formato oggetto di visite in loco. Gli impegni relativi alle misure ISPA esaminate ammontavano a 307 milioni di euro, ossia a circa due terzi del totale degli impegni ISPA in questo campo. L'audit di ISPA intendeva dare seguito alle osservazioni formulate dalla Corte nella sua relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000 ⁽²⁾ in merito all'istituzione dello strumento ISPA. Tutte le istituzioni superiori di controllo dei paesi candidati hanno partecipato, seppure in diversa misura, all'audit, o svolgendo verifiche su una parte del campione di progetti selezionato dalla Corte utilizzando la metodologia di quest'ultima, o assistendo gli auditor della Corte nel preparare le missioni in loco e durante lo svolgimento delle stesse.

6. Le osservazioni espone nella relazione di audit vertono sostanzialmente su tre aspetti principali:

- a) l'esigenza continua di un rafforzamento significativo delle istituzioni;
- b) la necessità di assegnare in maniera più efficace e mirata le sovvenzioni limitate;

⁽¹⁾ Il programma PHARE per la cooperazione transfrontaliera non è stato incluso nell'audit in quanto la Corte aveva già redatto una relazione speciale su questo programma, trattandone anche gli aspetti ambientali. I programmi regionali non sono stati esaminati avendo avuto un ruolo molto ridotto nei nuovi orientamenti PHARE per il 1998.

⁽²⁾ GU C 359 del 15.12.2001, pagg. 290-300.

- c) l'esigenza di aumentare la capacità di assorbimento migliorando l'elaborazione dei progetti e la capacità in materia di procedure di gara.

PROGETTI DI POTENZIAMENTO DELLE ISTITUZIONI NEL SETTORE AMBIENTALE

Entità limitata dei fondi PHARE destinati al rafforzamento delle istituzioni nel settore ambientale

7. Sin dal suo avviamento nel 1989, il programma PHARE ha sostenuto il rafforzamento delle istituzioni. L'importanza particolare che riveste questo aspetto nel processo di preparazione all'adesione è stata riconosciuta dalla Commissione nei nuovi orientamenti PHARE, emanati nel 1998, nei quali annunciava che, a partire da quel momento, il 30 % della dotazione annuale PHARE sarebbe stato destinato a tale fine. Il consolidamento istituzionale, ai fini dell'assegnazione di questo 30 %, è stato definito dalla Commissione come il processo volto ad «aiutare i paesi candidati a predisporre le strutture, le strategie, le risorse umane e le capacità di gestione necessarie per rafforzare la loro capacità economica, sociale, di regolamentazione e amministrativa»⁽¹⁾. Nel settore dell'ambiente, il rafforzamento delle istituzioni è fondamentale sia per garantire che al momento dell'adesione le autorità ambientali abbiano raggiunto un livello di operatività soddisfacente, sia per consentire loro di attuare in maniera efficiente ed efficace i programmi di investimenti cospicui necessari per ottemperare all'acquis (cfr. paragrafo 2). Il rafforzamento istituzionale rappresenta inoltre una sfida particolare nel settore ambientale, in quanto i Ministeri dell'ambiente sono un'istituzione relativamente nuova; le autorità regionali e locali — come del resto le agenzie ambientali — necessitano anch'essi di assistenza per assolvere le proprie responsabilità in materia di acquis. Per giunta, il coordinamento fra il Ministero dell'ambiente e gli altri organismi suddetti, nonché con gli altri Ministeri, è spesso molto difficile e deve essere sviluppato.

8. La conclusione principale sul settore ambientale cui è giunta la Commissione nel documento strategico 2001 sull'allargamento era la necessità di rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa, di monitoraggio e di applicazione. Il documento strategico 2002 della Commissione ribadiva tale messaggio, asserendo che i paesi candidati dovevano concentrare i propri sforzi sul potenziamento della propria capacità amministrativa generale.

L'audit svolto dalla Corte sui programmi PHARE e ISPA conferma le conclusioni della Commissione alla luce dei risultati esposti nei paragrafi seguenti (cfr. paragrafi 9-17).

9. I problemi descritti dalla Commissione derivano in parte dal carattere limitato dei fondi impegnati a favore del potenziamento istituzionale nel settore dell'ambiente nell'arco del periodo 1995-2000. Fino al 1998, le priorità in materia di finanziamento erano stabilite dai paesi candidati, i quali non attribuivano in genere una priorità elevata all'impiego di fondi PHARE per il rafforzamento delle istituzioni (cfr. paragrafo 10). Il fatto che nel 1998 la Commissione si sia focalizzata maggiormente sul consolidamento delle istituzioni ha incentivato in quell'anno l'impegno sistematico di fondi a favore di progetti di rafforzamento istituzionale in campo ambientale. Tuttavia, nel 1999 e nel 2000, benché i Partenariati di adesione e i Programmi nazionali per l'adozione dell'acquis fornissero un quadro strategico per la programmazione PHARE secondo le priorità concernenti il recepimento dell'acquis, in diversi paesi i progetti in materia di rafforzamento istituzionale in questo settore erano molto limitati, se non addirittura inesistenti. Rispetto al 1998, l'importo medio annuale impegnato nei due anni suddetti per progetti di gemellaggio in campo ambientale, lo strumento principale del potenziamento istituzionale, era inferiore del 30 % (cfr. *tabella 2*). Si tratta di una situazione particolarmente problematica, dal momento che il 2000 risulta essere stato l'ultimo esercizio utile per impegnare fondi per i progetti in modo da assicurarne la piena attuazione prima dell'adesione nel 2004.

10. Il carattere limitato dei fondi impegnati dalla Commissione nel periodo 1995-2000, unitamente ai paesi candidati, a favore del potenziamento istituzionale nel settore dell'ambiente rispecchia in parte la priorità più elevata attribuita dai paesi candidati ai progetti di infrastrutture ambientali, nonostante la necessità impellente di assicurare che le istituzioni ambientali funzionino in maniera adeguata al momento dell'adesione. Va inoltre considerato che nella maggior parte dei paesi candidati i Ministeri dell'ambiente non esercitano una forte influenza; quando si trattava di ripartire le risorse PHARE fra progetti concorrenti, veniva infatti data la priorità ad altri ministeri, di istituzione meno recente. Alcuni Ministeri dell'ambiente avevano inoltre difficoltà ad elaborare, in materia di rafforzamento istituzionale, proposte di progetti da sottoporre all'approvazione della Commissione ai fini del finanziamento PHARE che rispondessero ai parametri di qualità stabiliti. Nelle sue linee guida per la programmazione PHARE relative al 2002 la Commissione insisteva sulla necessità che i paesi candidati ponessero come priorità principale il potenziamento istituzionale; piani di azione dettagliati sono stati redatti per ovviare alle deficienze istituzionali. Ad ogni modo, i progetti finanziati attraverso il bilancio 2002 non saranno ultimati, in genere, prima del 2005.

⁽¹⁾ «Orientamenti per l'attuazione del programma PHARE nei paesi candidati per il periodo 2000-2006 in applicazione dell'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 3906/89»; decisione della Commissione, SEC (1999) def. Bruxelles, 13 ottobre 1999.

Tabella 2*Impegni PHARE per progetti di gemellaggio nel settore ambientale (1998-2000)*

(Mio EUR)

	1998	1999	2000
Bulgaria	1,75	2,60	3,16
Repubblica ceca	0,85	0,85	2,39
Estonia	0,81	0,00	0,00
Ungheria	1,89	0,00	1,11
Lettonia	0,65	0,00	0,00
Lituania	1,30	1,00	0,00
Polonia	2,97	2,02	2,79
Romania	1,20	0,00	0,80
Slovacchia	1,22	1,20	0,70
Slovenia	0,49	0,00	0,00
Totale	13,13	7,67	10,95

Fonte: Corte dei conti europea.

Impatto limitato dei progetti PHARE di gemellaggio e assistenza tecnica

11. Fino al 1998, i progetti relativi al rafforzamento delle istituzioni venivano eseguiti nell'ambito dell'assistenza tecnica. Nel 1998, la Commissione ha istituito il gemellaggio («Twinning») quale principale strumento per sostenere l'importanza crescente da essa attribuita al potenziamento istituzionale ⁽¹⁾. Il programma di gemellaggio prevede il distacco di funzionari pubblici degli Stati membri presso ministeri dei paesi candidati per fornire a questi ultimi consulenza nella fase di preparazione all'adesione. Lo strumento presenta due aspetti essenziali:

- a) la Commissione ha dichiarato che il gemellaggio avrebbe «garantito» pieni risultati sul piano operativo. Questo approccio si contrappone all'affidamento fatto in precedenza sull'assistenza tecnica, spesso criticata per aver semplicemente prodotto lunghe relazioni inutilizzabili;
- b) il gemellaggio sarebbe stato basato su una più stretta collaborazione con i paesi candidati, segno della mutata posizione di tali paesi con l'avvicinarsi della data dell'adesione; l'intento, infatti, era che funzionari esperti dei ministeri dei paesi candidati, anziché fruire semplicemente di servizi di consulenza, sarebbero stati affiancati nel loro lavoro da rappresentanti omologhi delle amministrazioni degli Stati membri.

12. La Corte ha controllato 19 dei 42 progetti di gemellaggio nel settore ambientale finanziati tra il 1998 e il 2000, focalizzandosi su quelli ancora in corso di attuazione o già ultimati, nonché altri 15 contratti di assistenza tecnica. Per 12 dei 14 progetti di gemellaggio completati, è stato rilevato che, sebbene il progetto di gemellaggio avesse raggiunto almeno alcuni dei risultati previsti, specie in relazione al recepimento dell'acquis, non aveva conseguito tutti gli obiettivi fissati nell'ambito della convenzione corrispondente. Pertanto, pur contribuendo al potenziamento delle istituzioni, lo strumento del gemellaggio non ha prodotto i risultati garantiti.

13. Fra i fattori importanti che ne hanno ostacolato il raggiungimento vi è la capacità amministrativa dei paesi candidati. Nella maggior parte dei casi, infatti, il personale dei Ministeri dell'ambiente non poteva lavorare a tempo pieno a fianco dei rappresentanti degli Stati membri (spesso a causa della penuria di personale nei rispettivi ministeri) e non riusciva quindi a trovare il tempo di integrare nel proprio lavoro corrente i compiti supplementari previsti dalla convenzione di gemellaggio. L'audit svolto dalla Corte sui contratti di assistenza tecnica ha evidenziato problemi simili a quelli riscontrati per i progetti di gemellaggio. In diversi paesi, dai contratti esaminati risultava che i ministeri si avvalevano ampiamente dell'input fornito dall'assistenza tecnica a causa delle risorse limitate di cui disponevano. Data la scarsità delle risorse, è stato difficile assicurare un trasferimento adeguato di know-how. Spesso gli agenti formati hanno lasciato i ministeri, o perché attratti da una retribuzione più elevata nel settore privato, o a causa di cambiamenti politici seguiti alle elezioni.

⁽¹⁾ La relazione speciale n. 6/2003 della Corte sul gemellaggio fornisce una valutazione completa di tale strumento.

14. La strategia della Commissione in materia di rafforzamento istituzionale poggia in misura eccessiva sullo strumento del gemellaggio, il quale non può, di per sé, risolvere molti dei problemi strutturali cui devono far fronte le amministrazioni dei paesi candidati, specialmente nel breve arco di tempo che precede l'adesione. La realizzazione fruttuosa dei progetti di gemellaggio dipende inoltre, in larga misura, dagli input dello Stato membro e del paese candidato e dalla loro cooperazione, piuttosto che dalla gestione della Commissione. Laddove la Commissione ha cercato di subordinare il proprio finanziamento dei programmi PHARE al soddisfacimento di determinate condizioni, affinché i beneficiari predisponessero le risorse umane adeguate, il rispetto di tali condizioni non è stato, in genere, rigorosamente verificato. Dal momento che non esiste un acquis in materia di rafforzamento istituzionale, gli standard a cui le amministrazioni pubbliche sono tenute a conformarsi non sono specificati e la Commissione non ha stabilito criteri obiettivi e misurabili per definire il livello «adeguato» di capacità amministrativa nel settore ambientale, benché lo abbia fatto in altri settori, nei limiti consentiti dall'acquis.

La necessità di rafforzare le istituzioni nel contesto di ISPA

15. Le deficienze istituzionali descritte hanno anch'esse influito sulla gestione di ISPA da parte dei paesi candidati. Alla fine del 2001, la maggior parte dei paesi non disponeva ancora di strutture pienamente operative per la gestione di tale strumento. Queste deficienze si riflettevano nella scarsa qualità di talune strategie nazionali ISPA (cfr. paragrafo 18) e nella difficoltà di presentare progetti prioritari rispondenti ai requisiti stabiliti già menzionate dalla Corte nella relazione annuale sull'esercizio 2000 ⁽¹⁾ (cfr. paragrafi 30-31). Nella maggior parte dei paesi, il Ministero dell'ambiente non disponeva delle competenze di ingegneria necessarie.

16. Analogamente ad altre istituzioni dei paesi candidati, nessuna delle istituzioni coinvolte nei progetti ISPA in campo ambientale aveva compiuto progressi tali da indurre la Commissione a ritenerla in grado di gestire il regime di decentramento esteso della Commissione (EDIS). Tale regime prevede che, per quanto concerne le procedure di gara e di aggiudicazione degli appalti, la Commissione passi dal controllo ex-ante alla verifica ex-post, partendo dal presupposto che potrà fare affidamento sulla gestione finanziaria e sui sistemi di controllo dei paesi candidati. L'introduzione di EDIS era stata programmata per l'inizio del 2002; la Commissione, però, ha iniziato solo nel dicembre 2001 a fornire sistematicamente ai paesi candidati l'assistenza tecnica necessaria per prepararli a EDIS. Nella migliore delle ipotesi, è probabile che nessun paese disponga di tale sistema prima del 2003.

17. L'esigenza di un maggiore rafforzamento delle istituzioni era particolarmente sentita anche a livello dei beneficiari finali. Dal momento che l'obiettivo principale di ISPA è il finanziamento di contratti di costruzione per progetti infrastrutturali, tale strumento non ha fornito sistematicamente assistenza alle misure di potenziamento istituzionale per sostenere i beneficiari di questi progetti. Particolare importanza rivestiva la necessità di assistere da un punto di vista tecnico le società di erogazione idrica per migliorarne la gestione operativa e finanziaria. L'esperienza maturata con il Fondo di coesione mostra come sia rischioso finanziare infrastrutture come gli impianti di trattamento delle acque reflue, i cui beneficiari non dispongono di fondi sufficienti per coprire i costi di esercizio e di manutenzione una volta completato il progetto.

IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI DI INFRASTRUTTURE IN CAMPO AMBIENTALE

Carenze delle strategie ambientali

18. Il finanziamento PHARE e ISPA risponde solo in misura molto limitata all'enorme fabbisogno di finanziamenti del settore ambientale nei paesi candidati, come evidenziato nella *tabella 2*. Al fine di assicurare che le scarse risorse disponibili per i progetti ambientali vengano utilizzate nel modo più efficace possibile, è necessario stabilire delle priorità riguardo ai progetti e finanziare prima quelli suscettibili di avere un maggiore impatto. In pratica, le strategie nazionali in materia di ambiente contenevano troppo spesso lunghi elenchi di progetti diversi da attuare senza indicare una graduatoria o un ordine di priorità riguardo alla loro preparazione ed esecuzione. Inoltre, anche quando nel 1998 la Commissione è passata da un approccio a PHARE basato sulla domanda ad un approccio finalizzato all'adesione [cfr. paragrafo 3, lettera b)], è stata data troppa importanza al fatto che il progetto fosse eventualmente pronto per l'attuazione, senza tenere sufficientemente conto del relativo ordine di priorità rispetto agli altri progetti. In realtà, il grado di maturità del progetto dipendeva spesso più da iniziative regionali e locali inerenti alla sua preparazione che non da priorità nazionali. Parimenti, benché per quanto riguarda ISPA la Commissione abbia imposto a ciascun paese di presentare una «strategia nazionale ISPA», tale strategia è stata talvolta concepita sulla base di progetti in fase di preparazione piuttosto che su progetti a cui era stata attribuita la massima priorità.

19. Gran parte dei finanziamenti PHARE e ISPA per infrastrutture ambientali sono stati assegnati al settore idrico (cfr. la *tabella 3*). Nonostante l'enorme fabbisogno di investimenti nel settore dell'aria, pochissimi sono i progetti finanziati in questo campo da PHARE e ISPA, benché il settore fosse stato giudicato prioritario in tutti i documenti strategici nazionali ISPA. Ciò deriva soprattutto dal fatto che gli investimenti necessari per quanto concerne l'atmosfera riguardano, per la maggior parte, grossi impianti di combustione di proprietà privata e dal fatto che la Commissione non ha ancora definito un approccio per finanziare tali progetti conforme ai requisiti del regolamento ISPA, specie per quanto concerne il rispetto delle norme in materia di concorrenza.

⁽¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000, paragrafo 6.23 (GU C 359 del 15.12.2001, pag. 295).

Tabella 3

Impegni PHARE e ISPA 1995-2000 per progetti di infrastrutture nel campo dell'ambiente, ripartiti per settore ambientale, rispetto al fabbisogno totale stimato

(Mio EUR)

Settore	PHARE	ISPA	PHARE e ISPA Totale	Fabbisogno totale stimato ⁽¹⁾	% PHARE e ISPA del fabbisogno totale
Acqua e acque reflue	225,0	366,8	591,8	54 000	1,10
Rifiuti solidi e rifiuti pericolosi	18,7	94,0	112,7	15 000	0,75
Aria	15,0	0,0	15,0	53 000	0,03
Totale	258,7	460,8	719,5	122 000	0,59

⁽¹⁾ «Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC» (Costi, per i PECO, del recepimento della normativa comunitaria in materia di ambiente), aprile 1997.

Fonte: Corte dei conti europea.

20. Circa il 14 % dei finanziamenti è stato utilizzato per progetti relativi alla gestione dei rifiuti. Tuttavia, benché la priorità principale in questo campo sia la creazione di discariche regionali più grandi e la chiusura di discariche più piccole, sovente non programmate, PHARE e ISPA hanno spesso finanziato nuove discariche in assenza di piani regionali e nazionali per la gestione dei rifiuti. Ad esempio, benché la Commissione abbia approvato nel 2000 tre progetti ISPA per lo smaltimento dei rifiuti solidi in Ungheria, per i quali il contributo ISPA totale era stimato in 29,6 milioni di euro, il piano nazionale per la gestione dei rifiuti è stato adottato solo nel settembre 2001, mentre quelli regionali e locali nel 2002 erano ancora in fase di elaborazione. Inoltre, due progetti PHARE relativi alla gestione dei rifiuti che dovevano servire da base per questi piani sono stati avviati solo all'inizio del 2001. Anche in molti altri paesi, i piani di gestione dei rifiuti sono stati elaborati con notevole ritardo.

Cofinanziamento delle sovvenzioni PHARE e ISPA

Ritardi nella definizione delle strategie di finanziamento

21. Considerato l'importo dei finanziamenti necessari e la scarsità dei fondi disponibili, i paesi candidati avrebbero dovuto stabilire per tempo strategie di finanziamento al fine di individuare altre fonti di finanziamento (bilanci nazionali e locali, aumenti tariffari, prestiti, etc.) che si sarebbero aggiunte alle sovvenzioni PHARE e ISPA. Tuttavia, soltanto nel giugno 2001, la Commissione ha ritenuto necessario emanare una «Comunicazione» formale su «la problematica dell'ambiente e il suo finanziamento — le sfide poste ai paesi candidati all'adesione» per aiutare questi ultimi a «mettere a punto programmi di finanziamento chiari e credibili rispetto al loro fabbisogno per l'adesione» ⁽¹⁾. Nella conclusione, la Comunicazione sottolineava che la necessità di continuare a sviluppare strategie di finanziamento per i tre set-

tori principali (risorse idriche, rifiuti e atmosfera) era divenuta «quanto mai urgente».

Riduzione dei livelli di sovvenzione per progetti che generano entrate

22. Dal momento che i progetti di infrastrutture concernenti le risorse idriche, le acque reflue e i rifiuti solidi generano proventi, un fattore chiave nel decidere se e in quale misura sia necessario un finanziamento tramite sovvenzioni consiste nello stabilire fino a che punto tali progetti possano essere finanziati dagli utenti locali attraverso aumenti tariffari per i servizi forniti. I proventi delle tariffe applicate possono o finanziare direttamente i progetti od essere utilizzati per finanziare prestiti. Questo importante aspetto della potenziale generazione di entrate non è stato però sistematicamente trattato nelle schede dei progetti usate per valutare a priori i progetti PHARE.

23. Viceversa, per quanto concerne ISPA, nel determinare in che percentuale la misura dovesse essere finanziata mediante una sovvenzione ISPA, particolare attenzione è stata prestata alla potenziale generazione di entrate. Benché sia nell'interesse dei beneficiari finali massimizzare la percentuale di finanziamento tramite sovvenzioni, uno dei principali risultati conseguiti dalla Commissione nella gestione di ISPA consiste nell'aver evitato che tutte le sovvenzioni concesse fossero fissate alla percentuale massima del 75 % stabilita dal regolamento ISPA. Associando altre forme di finanziamento provenienti da fonti nazionali e da prestiti internazionali, ISPA presenta un vantaggio rispetto al Fondo di coesione, nell'ambito del quale le sovvenzioni erogate agli Stati membri sono state spesso fissate, in pratica, al livello massimo consentito, vale a dire l'85 %. Tuttavia, come indicato nei paragrafi seguenti, è possibile ridurre ulteriormente il livello della sovvenzione; ciò consentirebbe di finanziare un maggior numero di progetti.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione: La problematica dell'ambiente e il suo finanziamento — Le sfide poste ai paesi candidati all'adesione. Bruxelles, 8 giugno 2001 [COM (2001) 304 def.].

24. Secondo il criterio citato dalla Commissione, nel considerare il livello tariffario appropriato per determinare in quale misura il progetto possa essere finanziato mediante prestiti anziché sovvenzioni ISPA, il limite massimo della spesa che gli utenti possono affrontare per beneficiare dell'erogazione idrica corrisponde al 4 % del reddito medio di un nucleo familiare ⁽¹⁾. Non sempre, tuttavia, le motivazioni fornite per giustificare la percentuale di sovvenzione ISPA stabilita per una data misura sono apparse chiare. Per diverse misure, la documentazione ISPA non indicava a quale percentuale del reddito familiare sarebbero ammontati i nuovi livelli tariffari. Per le misure in cui tale percentuale era indicata chiaramente, ad eccezione della Romania dove le tariffe superavano in realtà il 4,0 %, i livelli tariffari per l'erogazione idrica nell'ambito delle misure ISPA corrispondevano, in media, ad appena il 3,0 % circa del reddito familiare medio e variavano sensibilmente da un progetto all'altro. Poiché aumenti tariffari di appena lo 0,1 % possono aumentare sensibilmente la capacità delle autorità locali e delle società di erogazione dell'acqua di finanziare progetti infrastrutturali con risorse proprie, le sovvenzioni ISPA avrebbero potuto essere ridotte se fossero state adottate tariffe più vicine alla soglia del 4 %.

25. In Lituania, per la misura concernente la rete fognaria di Vilnius, in cui il contributo ISPA ammontava a 20 milioni di euro, si prevedeva un livello tariffario pari ad appena l'1,8 % del reddito medio familiare. In Polonia, ISPA ha versato un contributo di 47,5 milioni di euro a Torun, dove le tariffe per l'erogazione idrica erano le più basse fra i 16 capoluoghi di distretto polacchi e dove tali tariffe, anche dopo il progetto, avrebbero raggiunto, secondo quanto programmato, solo il 2,5 % del reddito familiare medio. Nella vicina città di Bydgoszcz, dove ISPA ha erogato un finanziamento di 66,2 milioni di euro, pari ad un tasso di sovvenzione del 49 %, l'analisi finanziaria svolta da consulenti tecnici ha rivelato che un aumento delle tariffe avrebbe potuto ridurre sensibilmente la percentuale della sovvenzione.

Cooperazione efficace con le istituzioni finanziarie internazionali

26. In seguito al Consiglio di Copenaghen del 1993, sono stati messi a disposizione fondi PHARE per finanziare progetti di infrastrutture, anche nel settore ambientale, unitamente alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI). In questo modo i fondi PHARE avrebbero avuto un effetto moltiplicatore, in quanto avrebbero indotto le IFI ad erogare finanziamenti a favore di progetti che altrimenti non ne avrebbero beneficiato. Inizialmente questo tipo di cooperazione è stata attuata, sostanzialmente, caso per caso; successivamente, nel 1998, è stato adottato un approccio più sistematico, con la firma di un Protocollo d'Intesa fra la Commissione europea, la BERS e la Banca mondiale, sulla prepara-

zione nella fase precedente all'adesione. Nel 2000, il protocollo suddetto è stato esteso alla Nordic Investment Bank (NIB) e alla Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO). È stata inoltre intensificata la cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), segnatamente nell'ambito dello strumento di pre-adesione della BEI.

27. Grazie alla creazione delle agevolazioni per infrastruttura su larga scala (PHARE Large Scale Infrastructure Facility — LSIF) per il periodo 1998-1999, questa cooperazione ha assunto una forma più concreta. Tuttavia, benché tale meccanismo ponesse l'accento sul finanziamento di progetti suscettibili di attirare il massimo finanziamento supplementare da parte delle IFI, in alcuni casi è stato utilizzato per completare progetti IFI già in corso (ad esempio in Romania e nei Paesi baltici).

28. Nell'ambito di ISPA, la Commissione ha instaurato una cooperazione efficace con la BEI, la BERS, la NIB e la NEFCO. Benché non sempre fosse chiaro se fosse stato raggiunto il rapporto ottimale fra sovvenzione e finanziamento mediante prestito (cfr. paragrafi 24-25), la disponibilità di sovvenzioni ISPA ha consentito alle banche di finanziare progetti che altrimenti non sarebbero stati, in genere, realizzati.

29. Un'altra potenziale e importante fonte di finanziamento era costituita dai partenariati pubblico-privato (PPP). Questa forma di finanziamento comportava tuttavia il rischio che ISPA sovvenzionasse società private. Fino al 2002, la Commissione stava ancora definendo le linee guida per i PPP che avrebbero permesso ad ISPA di ricorrere ai PPP riducendo al minimo i rischi. Anche in questo campo è necessaria una stretta collaborazione con le IFI.

LA GESTIONE DEI PROGETTI DI INFRASTRUTTURA IN CAMPO AMBIENTALE

Difficoltà incontrate nel preparare i progetti ai fini del finanziamento ISPA

30. Nonostante l'enorme fabbisogno, l'aumento considerevole di finanziamenti a favore di progetti di infrastrutture nel settore ambientale, conseguito all'introduzione di ISPA, ha comportato in realtà problemi di assorbimento nella maggior parte dei paesi candidati. Lo dimostra, fra l'altro, il valore totale stimato delle misure ambientali impegnate a titolo di ISPA nel 2000. Come si evince dalla *tabella 4*, in quattro paesi, meno del 35 % dell'intero contributo ISPA stimato riguardava misure ambientali (Repubblica ceca, Ungheria, Lituania, Romania).

⁽¹⁾ Dati basati su studi condotti in Polonia dalla Banca mondiale.

Tabella 4

Stima del contributo totale ISPA al settore ambientale espresso in percentuale del contributo totale ISPA stimato per tutte le misure

	Stima del contributo totale ISPA per il settore ambientale (Mio EUR)	Stima del contributo totale ISPA per i settori ambiente e trasporti (Mio EUR)	% stimata del contributo totale ISPA al settore ambientale rispetto al contributo totale ISPA stimato per tutte le misure
Bulgaria	78,0	158,0	49,40
Repubblica ceca	34,5	100,1	34,50
Estonia	19,8	33,9	58,40
Ungheria	70,1	259,8	27,00
Lettonia	37,7	80,8	46,70
Lituania	22,8	65,3	34,90
Polonia	250,0	527,2	47,40
Romania	181,4	528,3	34,30
Slovacchia	27,2	65,8	41,30
Slovenia	14,0	23,3	60,10
Totale	735,5	1 842,5	39,90

Fonte: Corte dei conti europea.

31. Le domande di finanziamento dei progetti presentate dalle amministrazioni dei paesi candidati spesso non rispondevano ai requisiti stabiliti per poter beneficiare del finanziamento ISPA. Di conseguenza, la Commissione ha imposto ai paesi candidati di avvalersi in larga misura dell'assistenza tecnica finanziata nell'ambito di un contratto quadro PHARE per cercare di migliorare la qualità delle proposte e consentire quindi l'impegno dei fondi. Tuttavia, essendo intervenuta in una fase relativamente tardiva e dovendo far fronte ad un'ingente mole di lavoro in un arco di tempo assai limitato, non sempre l'assistenza tecnica ha fornito i risultati attesi. Pertanto, in diversi paesi (come nella Repubblica ceca e in Lettonia) le autorità nazionali hanno dovuto invece finanziare esperti nazionali per svolgere i compiti in questione. Inoltre, la Commissione è stata costretta ad includere nelle convenzioni di finanziamento alcune condizioni riguardanti il completamento dei lavori preparatori da soddisfare prima che l'attuazione del progetto potesse avere inizio.

32. La capacità della Commissione di valutare le domande e il lavoro supplementare svolto dai consulenti era inizialmente limitata dal fatto che nel gennaio 2000 essa aveva assegnato ad ISPA solo 5 funzionari di grado A. Per la Polonia, che era di gran lunga il beneficiario principale (con 133 milioni di euro di fondi ISPA impegnati a favore del settore ambientale nel 2000), fino al novembre 2001 solo un agente era stato incaricato di occuparsi di tale settore. Un'ulteriore limitazione era costituita dalla mancanza, presso i servizi della Commissione, di competenze nel campo dell'ingegneria. Per contribuire a risolvere la situazione, è stato stipulato un contratto quadro con la Banca europea per gli

investimenti, i cui ingegneri ed economisti avevano già maturato un'esperienza considerevole in progetti finanziati dal Fondo di coesione. La Commissione, tuttavia, non ha potuto avvalersi sistematicamente di questa assistenza di alto livello a causa delle risorse limitate destinate a tal fine.

33. A partire dal 2000, ISPA ha sostituito i fondi PHARE come fonte di finanziamenti per la preparazione dei progetti. Ciononostante, benché la loro capacità in materia d'elaborazione dei progetti fosse limitata, i paesi beneficiari hanno assorbito tali fondi con lentezza. Nel 2000, infatti, sono stati impegnati nei paesi candidati solo due progetti di assistenza tecnica, per un totale di 3,7 milioni di euro.

34. Per quanto riguarda il tipo di infrastruttura più comune (gli impianti di trattamento delle acque reflue e le relative reti), nella fase di concezione del progetto uno degli aspetti tecnici principali è la capacità dell'impianto. Le strutture degli impianti, spesso concepite durante l'era comunista, erano basate su una domanda di erogazione idrica molto più elevata, dovuta soprattutto alle tariffe molto contenute. A causa dei ritardi verificatisi nel ricorso all'assistenza tecnica LSIF per valutare i progetti (cfr. paragrafo 31), il tempo a disposizione per valutare i progetti concernenti questo tipo di impianti era limitato, nonostante alcuni fattori che influenzano la capacità ottimale fossero difficili da

stimare, dati i rapidi mutamenti delle economie in questione ⁽¹⁾. È stato riscontrato che in diversi casi la Commissione aveva approvato dei progetti in cui vi era chiaramente il rischio che la capacità prevista risultasse eccessiva; ciò non solo avrebbe comportato un impiego non economico delle sovvenzioni PHARE/ISPA, ma anche costi di esercizio conseguentemente superiori al necessario:

- a) In Bulgaria non erano chiare le ragioni e le argomentazioni addotte per giustificare il potenziamento della capacità giornaliera dell'impianto di trattamento delle acque reflue di Sofia da 500 000 m³ a 700 000 m³ (per un costo di 17,3 milioni di euro). Secondo i consulenti finanziati da PHARE, non vi erano certezze circa la necessità di aumentare la capacità dell'impianto a 700 000 m³ al giorno. Essi stimavano che il flusso medio giornaliero sarebbe diminuito del 40 %, passando da un massimo di 468 368 m³ al giorno nel 2004 a 280 800 m³ nel 2020.
- b) In Lituania, dove si era verificata una netta diminuzione del consumo idrico, alcuni aspetti inducevano chiaramente a ritenere che l'impianto di Jurbarkas (PHARE: 2 milioni di euro) fosse stato progettato con una capacità eccessiva. A Kaunas, le stazioni di pompaggio finanziate attraverso PHARE erano anch'esse troppo grandi rispetto alle esigenze reali e a quelle previste (PHARE: 7,75 milioni di euro).
- c) In Polonia, dal suo avviamento nell'aprile 2000, l'impianto marittimo di trattamento delle acque reflue di Szczecin (PHARE: 1,1 milioni di euro) funzionava ad appena il 40 % della sua capacità. Sempre in Polonia, è stato rilevato che il meccanismo LSIF aveva cofinanziato (con 5 milioni di euro), assieme alla Banca mondiale, un progetto di approvvigionamento idrico a Bielsko Biala fornendo un sostegno per bacini idrici la cui capacità totale era di 80 000 m³ al giorno, quando la domanda giornaliera era di circa 55 000 m³.
- d) Per due progetti ISPA in Ungheria (Győr: 14,5 milioni di euro) e in Romania (Braila: 44,9 milioni di euro), alcuni aspetti lasciavano chiaramente presagire che le proposte presentate riguardo alla capacità avrebbero condotto ad un impianto per il trattamento delle acque reflue di dimensioni eccessive rispetto alle esigenze reali e a quelle future.

Deficienze nelle procedure di gara e nella supervisione

35. Sin dal 1998, uno dei criteri chiave applicati nel selezionare i progetti PHARE consisteva nel valutare se fossero pronti per l'attuazione. In realtà i progetti approvati ai fini del finanziamento richiedevano spesso importanti lavori preparatori supplementari. Laddove a tale condizione si aggiungeva l'inesperienza dei beneficiari nell'organizzare gare di appalto, ne è conseguito che oltre la metà dei progetti di infrastruttura PHARE sottoposti a audit hanno formato oggetto di contratti solo nell'ultimo trimestre del periodo previsto nelle convenzioni di finanziamento per l'aggiudicazione dei contratti.

⁽¹⁾ Tali fattori comprendevano i livelli di consumo idrico delle utenze domestiche, in calo a seguito degli aumenti tariffari, le prospettive delle industrie locali, l'evoluzione demografica prevista e le prospettive di crescita dei redditi.

36. La stipulazione di contratti per le misure ISPA ha subito anch'essa notevoli ritardi rispetto ai tempi stabiliti nelle convenzioni di finanziamento. Alla fine del 2001, era stato stipulato (in Slovenia) solo un contratto di lavori ISPA per un importo di 1,9 milioni di euro. Benché la preparazione delle gare di appalto per grandi progetti di infrastrutture sia un'impresa complessa e il calendario fissato dalla Commissione nelle convenzioni di finanziamento non fosse in genere realistico, vi sono molte altre ragioni alla base dei ritardi nelle gare di appalto:

- a) l'inesperienza della maggior parte dei beneficiari, sia a livello centrale che locale, per quanto riguarda la preparazione della documentazione di gara secondo le procedure della Commissione e della FIDIC ⁽²⁾;
- b) il fatto che, sebbene la Commissione avesse impegnato 7 milioni di euro nel 2000 per finanziare presso le proprie delegazioni dei posti riservati ad ingegneri incaricati di supervisionare l'attuazione di ISPA, comprese le gare di appalto, in metà delle delegazioni l'ingegnere incaricato ha assunto le proprie funzioni solo nel settembre 2001, se non più tardi;
- c) le ripercussioni negative determinate, in alcuni casi, sui progetti dai ritardi e dall'inadeguatezza del lavoro svolto dai consulenti finanziati dalla Commissione per redigere la documentazione di gara;
- d) i problemi iniziali derivanti dalle diverse disposizioni in materia di valutazione delle offerte contenute nel manuale delle procedure relativo al sistema di attuazione decentrata della Commissione e la nuova Guida pratica introdotta da quest'ultima nel gennaio 2001;
- e) i problemi sorti riguardo al cofinanziamento BERS, soprattutto in Polonia e in Romania, a causa di differenze fra le procedure di aggiudicazione degli appalti applicate dalla BERS e dalla Commissione, risolti infine con la modifica del regolamento ISPA nel dicembre 2001; e
- f) in alcuni casi, la necessità che i beneficiari soddisfino determinate condizioni prima di procedere all'attuazione, derivante solitamente dalla preparazione incompleta dei progetti (cfr. paragrafo 31).

37. La Commissione e i paesi beneficiari hanno favorito il ricorso a contratti del tipo «progettazione e costruzione» anziché a contratti di appalto «a misura». I primi hanno il vantaggio di attribuire la responsabilità della concezione dell'infrastruttura al contraente, per cui eventuali superamenti dei costi sono sostenuti da quest'ultimo anziché dal beneficiario. D'altro canto, poiché il contraente deve assumere tale rischio, è possibile che, rispetto agli appalti «a misura», vi sia una maggiorazione dei costi dei contratti, la quale sarà sostenuta dai programmi PHARE e ISPA anziché direttamente dal beneficiario. Si rileva inoltre che la Commissione non ha richiesto sistematicamente una valutazione finanziaria delle offerte concernenti contratti del primo tipo per tener conto dei costi di esercizio a lungo termine del progetto derivanti da una particolare concezione nonché dei costi di investimento.

⁽²⁾ Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils.

38. Non sempre i progetti di infrastrutture sono stati supervisionati da un ingegnere di livello internazionale. Di norma, nei paesi candidati, la supervisione è stata esercitata dal personale reclutato dal beneficiario stesso e la Commissione non ha assicurato sistematicamente che il progetto includesse la dotazione finanziaria necessaria per provvedere in maniera efficace a tale funzione. Se le misure ISPA esaminate includevano in genere i fondi previsti per la supervisione, in molti casi l'importo in questione non raggiungeva il 2 % del bilancio.

39. Benché nella maggior parte dei casi, una volta completata la procedura di gara, i lavori di costruzione siano stati eseguiti come previsto dalle convenzioni di finanziamento, l'attuazione dei progetti sottoindicati si è rivelata problematica:

- a) in Lituania, la realizzazione a Klaipeda di un progetto per il trattamento delle acque (PHARE LSIF: 7,2 milioni di euro) ha incontrato serie difficoltà a causa della scarsa preparazione del progetto; l'assenza di un ingegnere indipendente ha dato luogo a dispute fra il beneficiario e il contraente (cfr. paragrafo 38). All'epoca dell'audit della Corte (ottobre 2001), a 24 mesi dalla data prevista per l'inizio dell'esecuzione del contratto, i lavori di costruzione non erano ancora iniziati;
- b) in Bulgaria, la dotazione iniziale di 34 milioni di euro per il ripristino dell'impianto di trattamento delle acque reflue di Sofia era inferiore all'importo che il consulente riteneva costituire «il minimo necessario» per svolgere i lavori in maniera adeguata. Ciononostante, la Commissione ha ridotto successivamente a 22,4 milioni di euro i fondi previsti. Di conseguenza, a causa della portata limitata del progetto, persisteva effettivamente il rischio che l'impianto si guastasse, minacciando seriamente di inquinare i fiumi locali nonché, infine, il Danubio;
- c) in Polonia, nell'ambito del progetto geotermico di Podhale (1999 PHARE LSIF: 14 milioni di euro) per ridurre l'inquinamento atmosferico, è stato stipulato un contratto per 4,82 milioni di euro (34,4 % del programma) per la costruzione di un edificio termale. Un progetto di questo tipo non può essere considerato un contributo alla realizzazione dell'acquis in campo ambientale, né costituisce parte integrante del progetto PHARE, incentrato sul collegamento dei vari elementi del sistema di riscaldamento attraverso l'installazione di una rete di tubature. Benché la scheda del progetto riguardi l'estensione alle serre e agli alberghi termali, lo scopo era di estendere le tubature alle strutture esistenti e non di costruire un nuovo centro termale. Inoltre, dato l'importo dei finanziamenti destinati a tal fine, la scheda del progetto avrebbe dovuto indicare chiaramente l'importo riservato a questa componente, ma così non è stato.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Persiste la necessità di rafforzare in misura rilevante le istituzioni

40. L'audit ha rivelato che il programma PHARE è riuscito solo in parte a sviluppare la capacità istituzionale. Non solo i fondi impegnati dalla Commissione sono risultati in taluni casi insufficienti, ma lo strumento principale di cui essa dispone per il rafforzamento delle istituzioni, vale a dire il gemellaggio, non ha affatto consentito di raggiungere sistematicamente i cosiddetti risultati «garantiti» previsti, soprattutto a causa delle deficienze istituzionali cui dovevano far fronte i progetti. Più in generale, dato l'arco di tempo limitato che precede l'adesione, i risultati che il programma PHARE avrebbe potuto raggiungere erano chiaramente limitati e la strategia della Commissione per il rafforzamento istituzionale faceva eccessivo affidamento sullo strumento del gemellaggio, il quale non può, di per sé, risolvere molti dei problemi strutturali soggiacenti cui devono far fronte le amministrazioni dei paesi candidati. Il rafforzamento istituzionale richiede pertanto ancora notevoli sforzi, specie in considerazione del ruolo chiave che le autorità e gli operatori nazionali, regionali e locali devono svolgere per conformarsi all'acquis comunitario pianificando e attuando progetti di infrastrutture ambientali e assicurandone al contempo la sostenibilità una volta ultimata la costruzione.

41. Si raccomanda di far fronte come segue alla persistente e forte necessità di un rafforzamento delle istituzioni:

- a) le esigenze delle autorità nazionali e locali in materia di potenziamento delle istituzioni in campo ambientale meritano particolare attenzione all'atto della concessione di ulteriori aiuti di pre- o post-adesione. Tale assistenza dovrebbe essere basata su una strategia comune, concordata fra la Commissione e i paesi candidati, per la riforma dell'amministrazione pubblica;
- b) le risorse ISPA concernenti l'assistenza tecnica fornita al beneficiario finale dovrebbero essere rafforzate per incrementare le possibilità di una sostenibilità operativa e finanziaria degli investimenti nel campo delle infrastrutture;
- c) dovrebbe essere concessa un'assistenza supplementare al fine di porre in atto, con il massimo anticipo possibile in vista dell'adesione, il regime esteso di attuazione decentrata (EDIS) per le misure ISPA nei paesi candidati per preparare tali paesi a gestire i Fondi strutturali.

Le sovvenzioni limitate possono essere assegnate in maniera più efficace e mirata

42. Dall'audit svolto è emerso che i finanziamenti PHARE e ISPA avrebbero potuto essere destinati in maniera più efficace se i paesi candidati avessero elaborato con maggiore anticipo strategie ambientali e di finanziamento. Benché la Commissione abbia

in genere mantenuto le sovvenzioni ISPA al di sotto del livello massimo del 75 % grazie, in parte, all'efficace cooperazione con la BEI e le IFI, è possibile ridurre ulteriormente i livelli di sovvenzione. Nonostante l'enorme fabbisogno del settore ambientale, la capacità di assorbimento dei paesi candidati è limitata a causa della necessità persistente di un rafforzamento istituzionale e di miglioramenti nella gestione del ciclo del progetto.

43. Per una destinazione più efficace dei fondi limitati disponibili, si raccomanda quanto segue:

- a) la Commissione dovrebbe incrementare il sostegno allo sviluppo di strategie di finanziamento e monitorarne attentamente l'attuazione;
- b) sono necessari maggiori sforzi per sviluppare progetti riguardanti l'inquinamento atmosferico e assicurare al contempo che i progetti concernenti i rifiuti solidi poggino su strategie nazionali e regionali;
- c) la Commissione dovrebbe cercare di accrescere ulteriormente l'effetto moltiplicatore delle sovvenzioni ISPA, nonché stabilire e rispettare criteri più chiari per la fissazione dei livelli di sovvenzione;
- d) la Commissione dovrebbe continuare a sviluppare la cooperazione con la BEI, la BERS e altre IFI e sondare ulteriormente le possibilità di partenariati fra settore pubblico e privato.

La capacità di assorbimento dovrebbe essere aumentata rafforzando le capacità in materia di preparazione dei progetti e organizzazione delle procedure di gara

44. Le difficoltà incontrate dai paesi candidati nel preparare le proposte di progetti e nel redigere la documentazione di gara

hanno comportato ritardi e ridotto la capacità di questi paesi di assorbire il forte incremento di finanziamenti in campo ambientale erogati attraverso ISPA.

45. Per rafforzare la gestione del ciclo del progetto e la capacità di assorbimento si raccomanda di intraprendere le seguenti azioni specifiche:

- a) la Commissione dovrebbe sostenere e incoraggiare i paesi candidati ad investire le ingenti risorse necessarie per sviluppare una riserva di progetti al fine di utilizzare i restanti fondi ISPA e i futuri finanziamenti del Fondo di coesione;
- b) la Commissione dovrebbe mobilitare personale sufficiente e avvalersi pienamente e tempestivamente dell'assistenza tecnica per compiere una valutazione tecnica, finanziaria e istituzionale dei progetti di investimento;
- c) la Commissione dovrebbe fornire ai paesi candidati un supporto significativo in termini di assistenza tecnica, al fine di rafforzare le capacità per quanto attiene all'organizzazione di procedure di gara per contratti di lavori;
- d) sarebbe opportuno considerare la possibilità di ricorrere maggiormente a contratti di appalto «a misura» per progetti di infrastrutture ambientali relativamente semplici; dovrebbero inoltre essere definiti i criteri di valutazione delle offerte per far sì che per quanto concerne i contratti «progettazione e costruzione» necessari per progetti più complessi vengano selezionate le offerte economicamente più vantaggiose;
- e) la Commissione dovrebbe fare in modo che nei bilanci delle misure ISPA vengano sistematicamente inclusi i fondi necessari, affinché possano essere supervisionate da ingegneri sufficientemente esperti.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 10 aprile 2003.

Per la Corte dei conti

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I. L'audit della Corte riguarda il primo anno di programmazione ISPA. Dal 2001, la Commissione ha già avviato diverse iniziative per rimediare alle carenze individuate dalla Corte.

II. Da quando sono stati stabiliti i criteri di Copenaghen, la questione dei vincoli istituzionali è stata costantemente al centro dell'attenzione. In base alle conclusioni del Consiglio di Madrid del 1995, la capacità amministrativa di attuare l'acquis rappresenta una delle principali fonti di preoccupazione. In mancanza di un acquis specifico sulla riforma globale dell'amministrazione pubblica e nell'ambito della sussidiarietà, la Commissione ha adottato una strategia idonea e innovativa in un settore al limite delle sue competenze. I cambiamenti realizzati con l'assistenza di PHARE non sono mai stati così rapidi. La Commissione rileva che la Corte condivide la necessità di rafforzare ulteriormente la capacità istituzionale; l'assistenza continuerà ad essere fornita dopo l'adesione, attraverso i piani d'azione PHARE 2002, che hanno mobilitato un miliardo di euro, e attraverso lo strumento di transizione. L'osservazione relativa ai fondi limitati impegnati in questo settore non tiene conto dell'incidenza degli investimenti PHARE negli organismi di regolamentazione dopo il 1999. Inoltre, tale osservazione trascura il fatto che per tre anni del periodo interessato dall'audit, PHARE si è basato sulla domanda; in tale periodo, i paesi candidati hanno privilegiato progetti di infrastrutture rispetto a iniziative nel settore delle capacità amministrative o ad investimenti nelle istituzioni. Tale situazione è stata completamente modificata dal parere della Commissione, su cui poggiano le conclusioni del Consiglio di Lussemburgo del 1997. Tali sviluppi, orientati all'adesione, hanno consentito di aumentare in modo considerevole gli stanziamenti PHARE (e successivamente ISPA) a favore di progetti e a rivolgere progressivamente maggiore attenzione al potenziamento delle capacità e agli investimenti nelle istituzioni, passati al 65 % degli stanziamenti annui globali dopo il 1999. Le relazioni periodiche sono diventate strumenti strategici per individuare i vincoli istituzionali e amministrativi e hanno consentito una destinazione tattica dell'assistenza nell'ambito dei partenariati per l'adesione, dei piani d'azione e dei negoziati.

Nel quadro di ISPA, la Commissione ha già reagito alle osservazioni della Corte fornendo assistenza tecnica per potenziare la capacità amministrativa del beneficiario laddove necessario.

III. La Commissione ritiene che non esista un ampio margine di manovra per ridurre i livelli delle sovvenzioni. Per calcolare il tasso della sovvenzione bisogna tener conto di numerosi parametri, tra cui il livello di reddito, nettamente inferiore a quello degli attuali Stati membri dell'UE, e l'accesso al cofinanziamento delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Un'eventuale ulteriore riduzione dei livelli delle sovvenzioni potrebbe comportare oneri inaccettabili, specialmente per le famiglie a basso reddito.

IV. Sin dall'avvio di ISPA nel 2000, la Commissione ha avviato diverse iniziative per colmare tali lacune. Essa ha firmato vari contratti quadro, anche con la Banca europea per gli investimenti (BEI), ha ordinato ulteriori studi per riesaminare la capacità di progettazione, ha organizzato attività di formazione in materia di appalti pubblici (la Commissione concorda con le osservazioni della Corte secondo le quali le serie difficoltà incontrate dai paesi candidati nell'aggiudicazione degli appalti costituiscono un serio ostacolo) e, di norma, include nei progetti fondi destinati agli ingegneri incaricati della supervisione.

Tenuto conto del fatto che, prima delle conclusioni del Consiglio di Lussemburgo del 1997, PHARE era basato sulla domanda, la Commissione non poteva occuparsi delle carenze istituzionali se non su esplicita richiesta di un paese candidato, come la Corte osserva al paragrafo 3, lettere a) e b). Inoltre, le prestazioni insoddisfacenti dei consulenti a questo riguardo hanno obbligato la Commissione ad avviare uno strumento volto a mobilitare il know how del settore pubblico nei settori specifici dell'acquis.

Per quanto riguarda tali eccezioni all'attuazione soddisfacente della maggior parte dei progetti, si rinvia ai commenti della Commissione sul paragrafo 39.

INTRODUZIONE

2. I piani di attuazione si sono rivelati utili per il negoziato e per la programmazione interna nei vari paesi. Eventuali misure transitorie sono state concesse sulla base di un attento esame di tali piani. In seguito a detto esame, l'UE ha accettato periodi transitori di durata e portata limitate. Questi ultimi sono accompagnati da obiettivi intermedi e poggiano su strategie finanziarie contenute nei piani di attuazione.

3. c) Dal 2000, i finanziamenti PHARE in questo settore sono destinati esclusivamente al potenziamento delle capacità, essenzialmente attraverso gemellaggi e investimenti negli organismi di regolamentazione.

PROGETTI DI POTENZIAMENTO DELLE STRUTTURE ISTITUZIONALI NEL SETTORE AMBIENTALE

9. Dal 1995 al 1997, PHARE si è basato effettivamente sulla domanda. Le priorità venivano fissate dai paesi candidati, che privilegiavano progetti di infrastrutture rispetto al potenziamento delle istituzioni. In seguito alle conclusioni del Consiglio di Lussemburgo del 1997, tuttavia, nel quadro dei partenariati per

l'adesione il 30 % dei finanziamenti PHARE è stato destinato in generale al potenziamento delle istituzioni, essenzialmente attraverso i gemellaggi. Gli orientamenti PHARE del 1998 hanno indicato il potenziamento delle istituzioni quale obiettivo prioritario. In seguito agli orientamenti PHARE 1999, il 35 % circa dei fondi PHARE è stato destinato anche ad investimenti nelle infrastrutture di regolamentazione. I ministeri e le agenzie competenti in materia di ambiente hanno potuto utilizzare tali fondi per acquistare attrezzature generiche e specifiche necessarie per l'attuazione dell'acquis.

Le strutture e le tradizioni amministrative lasciate in eredità dal comunismo ai paesi candidati presentavano prospettive spaventose. Occorreva perseguire numerosi obiettivi prioritari divergenti. Inoltre, in molti paesi, riforme essenziali regionali o di altro tipo, necessarie per l'attuazione dell'acquis nel settore ambientale non erano ancora state avviate e la Commissione non poteva assistere istituzioni inesistenti.

10. I fondi limitati impegnati dalla Commissione, unitamente ai paesi candidati, negli anni 1995-1997, a favore del potenziamento istituzionale e degli investimenti nelle infrastrutture di regolamentazione del settore ambientale rispecchiano essenzialmente l'elevata priorità accordata dai paesi candidati a progetti di infrastrutture ambientali.

I piani d'azione sono stati avviati effettivamente nel 2002 e non verranno completati prima del 2005. Tuttavia, i progetti del 2000 saranno portati a termine prima dell'adesione e i progetti del 2001 saranno completati nel 2004, anno dell'adesione.

12. Attraverso i gemellaggi, la Commissione ha favorito un trasferimento senza precedenti di know how su questioni complesse e tecniche dalle diverse tradizioni amministrative degli Stati membri a paesi candidati altrettanto diversi. Soltanto il concetto fondamentale alla base della nozione di «risultato garantito» viene descritto al paragrafo 11. Esso è stato fondamentale anche per stimolare la volontà politica e mobilitare risorse dei paesi candidati. Inoltre, l'eco positiva delle amministrazioni impegnate nei gemellaggi è stata essenziale per promuovere la fiducia degli Stati membri che ha garantito la chiusura dei negoziati a Copenaghen. Questo successo ampiamente riconosciuto è stato reso possibile dai gemellaggi.

13. La Commissione condivide le osservazioni della Corte (personale che lascia i ministeri dopo aver ricevuto una formazione, dipendenza da consulenti stranieri e conseguenze analoghe dovute alla mancanza di un'adeguata capacità amministrativa e alle basse retribuzioni del settore pubblico dei paesi candidati). La Commissione ha avviato diverse attività di formazione, segnatamente nel campo degli appalti pubblici, ma permane il rischio che personale qualificato lasci l'amministrazione per il settore privato (oppure per le istituzioni dell'UE). Le forti limitazioni dell'ammi-

nistrazione pubblica in termini di risorse umane possono essere pienamente superate soltanto attraverso la crescita e lo sviluppo, sostenuti dalla sicurezza economica e dalla solidarietà derivanti dall'adesione.

14. In mancanza di un acquis specifico, come osserva la Corte, e nell'ambito della sussidiarietà, la Commissione non ha stabilito criteri per definire i livelli globali di capacità amministrativa, dato che tale impostazione non si applica alle diverse culture amministrative degli Stati membri. Non è pertanto possibile inventare norme distinte per i paesi candidati. È per questo che i gemellaggi sono risultati fondamentali per familiarizzare i paesi candidati con le pratiche esistenti, soprattutto se si tiene conto del fatto che sono gli Stati membri e non la Commissione ad attuare o gestire la parte principale dell'acquis. La Commissione ha quindi promosso una strategia senza precedenti in un settore ai limiti delle sue competenze per trasferire know how su complesse questioni tecniche da diverse tradizioni amministrative a paesi candidati altrettanto diversi. Nell'ambito di tale strategia, le relazioni periodiche (sulle quali si basano i documenti di strategia e i partenariati di adesione) hanno stabilito tatticamente le priorità, stimolato la volontà politica e mobilitato le risorse nei paesi candidati. L'eco positiva delle amministrazioni dell'UE impegnate nei gemellaggi è stata fondamentale per promuovere la fiducia che ha consentito di chiudere i negoziati a Copenaghen. Questo chiaro successo è un risultato innegabile dei gemellaggi.

15. Dal 2000, sono state avviate varie iniziative per potenziare la capacità amministrativa dei paesi candidati (ad esempio, l'assistenza tecnica fornita attraverso ISPA per l'elaborazione di progetti o gli appalti pubblici). Per quanto riguarda le osservazioni della Corte relative alla qualità delle strategie e dei progetti, la Commissione ha già tenuto conto di tali preoccupazioni, espresse nella relazione annuale della Corte del 2000 (la preparazione delle strategie era già stata avviata nel 1999. Esisteva un numero sufficiente di progetti validi conformi al regolamento ISPA e agli obiettivi strategici dell'adesione).

16. La Commissione ha incoraggiato i paesi candidati ad impiegare i fondi dell'assistenza tecnica ISPA per preparare il regime di decentramento esteso della Commissione (EDIS). Nel 2002, i dieci paesi beneficiari di ISPA avevano ricevuto fondi di assistenza tecnica per l'introduzione di EDIS. Tale assistenza tecnica fornisce anche un sostegno per la gestione finanziaria delle agenzie incaricate dell'attuazione. Entro la fine del 2000, i dieci paesi avevano compiuto i primi passi verso l'introduzione di EDIS («valutazione delle carenze»), tre erano passati alla seconda fase («eliminazione delle carenze») ed uno aveva terminato la terza fase («valutazione della conformità»).

Nel 2000, la Commissione si era adoperata per garantire che gli organismi responsabili ponessero in essere le strutture necessarie per la gestione di ISPA in conformità dei requisiti del sistema in vigore.

17. La Commissione conviene che l'obiettivo prioritario di ISPA consiste nel finanziamento delle infrastrutture. Le iniziative volte al potenziamento istituzionale vengono incluse nelle misure ISPA soltanto qualora riguardino progetti specifici e agenzie incaricate dell'attuazione. Al momento della richiesta di fondi, i paesi candidati devono fornire informazioni sul dispositivo istituzionale di attuazione del progetto. All'occorrenza, le misure ISPA comprendono una componente di assistenza tecnica volta a migliorare le prestazioni finanziarie e operative dei beneficiari finali. Durante la fase di valutazione del progetto, ma anche durante l'attuazione, viene spesso fornita assistenza tecnica attraverso i contratti quadro firmati dalla Commissione, ad esempio nel caso di complesse partnership pubblico-privato per le quali manca spesso la capacità istituzionale. Inoltre, la variazione del tasso delle sovvenzioni ISPA tiene conto anche della capacità di coprire i costi di esercizio e di manutenzione.

IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI DI INFRASTRUTTURE IN CAMPO AMBIENTALE

18. La Corte ha espresso preoccupazioni analoghe nella relazione annuale 2000. In tale occasione, la Commissione aveva risposto che la preparazione ad ISPA dei paesi candidati era già iniziata nel 1999 con il negoziato di strategie e la fornitura di orientamenti. Tali strategie definiscono le priorità del finanziamento ISPA, tenendo conto, al momento della selezione di progetti prioritari, dei requisiti normativi, del fabbisogno di investimenti, dell'impatto o della disponibilità di cofinanziamento. ISPA intende finanziare progetti prioritari, abbastanza maturi per ottenere finanziamenti e soddisfare i requisiti e le norme del finanziamento. I progetti finanziati nel 2000 erano destinati a soddisfare il fabbisogno più urgente di investimenti nel settore ambientale.

L'ordine di priorità non è più importante del grado di preparazione. Se un progetto non è «maturo» non può essere finanziato.

19. La Commissione non ha ancora deciso misure relative all'inquinamento atmosferico, soprattutto a causa della complessità di tali progetti e quindi della mancanza di domande di finanziamento ammissibili. Benché le strategie nazionali ISPA ritengano prioritari, per alcuni paesi, i progetti nel settore dell'inquinamento atmosferico, la Commissione non ha ancora ricevuto domande che soddisfino i criteri di ammissibilità del regolamento ISPA, segnatamente il rispetto delle norme in materia di concorrenza e di aiuti di Stato.

20. Nel caso dell'Ungheria, i ritardi sono essenzialmente imputabili a motivazioni politiche. Il piano nazionale, in discussione al Parlamento dalla metà del 2001, non è stato approvato a causa del dissenso tra governo e opposizione in merito al finanziamento dei piani nazionale, locale e regionale. In oltre, il capitolo 22 (ambiente) concede alle autorità ungheresi tempo fino all'adesione per elaborare i piani regionali. Per incominciare a finanziare progetti nel settore, essenziale per garantire la conformità con l'acquis, la Commissione ha adottato un'impostazione

pragmatica introducendo nel memorandum di finanziamento una condizione specifica relativa ai consorzi da definire tra i municipi che partecipano a ciascun progetto. Tali accordi costituiscono la base contrattuale tra i municipi per un trattamento adeguato dei rifiuti municipali prodotti nella regione.

21. Nel corso delle discussioni dei sottocomitati per l'ambiente istituiti nel quadro degli accordi di associazione, e nell'ambito di tutte le attività collegate ai negoziati di adesione, la Commissione ha sottolineato che i paesi devono stabilire in tempo il loro fabbisogno in materia di infrastrutture per conformarsi all'acquis comunitario nel settore ambientale ed elaborare programmi di investimento dettagliati. La comunicazione del giugno 2001 si basava sul fatto che i paesi avevano ancora bisogno di orientamenti concreti per elaborare i loro piani di attuazione delle diverse direttive, onde poter beneficiare di periodi transitori per le direttive che richiedono cospicui investimenti; essi avevano inoltre bisogno di sostegno per elaborare le proprie strategie di finanziamento e costituire una riserva di progetti per garantire l'attuazione dei loro impegni. L'elaborazione di tali piani e progetti nel settore ambientale rappresenta un compito impegnativo e complesso, tenuto conto del numero elevato di parti interessate (dalle autorità nazionali alle autorità locali, dai donatori e dalle agenzie di finanziamento ai finanziatori privati, ecc).

22. La generazione di entrate non è l'unico fattore chiave nella valutazione degli investimenti in infrastrutture pubbliche quali le reti fognanti. Per la Commissione, è importante che l'impegno, il senso di proprietà e la sostenibilità del progetto siano garantiti da un cofinanziamento attraverso fondi pubblici, a prescindere dalla fonte. Inoltre, la Commissione non suggerisce agli Stati membri né ai paesi candidati prezzi o tariffe da applicare ai consumatori per i servizi idrici.

23. La Commissione ritiene che il margine di manovra per diminuire il livello delle sovvenzioni sia estremamente ridotto. L'analisi finanziaria, che rappresenta una componente essenziale delle domande di finanziamento dei progetti, costituisce la base per il calcolo del tasso di sovvenzione, tenendo conto tra l'altro delle capacità finanziarie e dei redditi delle famiglie, nettamente inferiori a quelli dell'UE. In alcuni casi, qualsiasi riduzione supplementare del tasso della sovvenzione impedirebbe l'avvio del progetto.

24. Il limite massimo indicativo della spesa che gli utenti possono affrontare per beneficiare dei servizi (4 % per l'acqua, 1,5 % per i rifiuti solidi) non è un obbligo giuridico, e si basa in ogni caso sulle famiglie medie. L'onere è certamente più elevato per le famiglie a basso reddito, soprattutto in paesi in cui il reddito medio è nettamente inferiore alla media comunitaria.

Occorre inoltre tener conto di altri criteri, quali l'accesso dei comuni a prestiti o ad altre fonti quali il bilancio nazionale o il programma di spesa del comune. L'insieme di tali fattori consente alla Commissione di decidere il livello di sovvenzione adeguato. Un livello di sovvenzione più basso può rendere il progetto inabborracciabile per il comune, ritardando così investimenti urgenti nel settore ambientale.

25. I livelli tariffari in Polonia variano da una città all'altra, e non è prevista la loro armonizzazione. A Torun, la città ha già costruito un grande impianto di trattamento e la sovvenzione della Commissione (60 %) è destinata soltanto a un'estensione della rete fognante, con un piccolo importo destinato al trattamento dell'acqua potabile. Le tariffe, pari al 2,5 % del reddito di una famiglia media a Torun, equivalgono al 3,5 % del reddito del 20 % più povero della popolazione.

Per quanto riguarda Bydgoszcz, non è stato possibile diminuire il tasso della sovvenzione. Nessuna IFI era disposta a concedere prestiti superiori al 50 % (la disponibilità di un cofinanziamento è uno dei criteri di cui tener conto nel calcolo del tasso della sovvenzione).

28. Per quanto riguarda le osservazioni della Corte in merito all'adeguatezza del tasso di sovvenzione, la Commissione rinvia ai suoi commenti ai paragrafi 24 e 25.

29. All'inizio del 2000, quando ha ricevuto alcune domande di finanziamento dei progetti, la Commissione si è resa conto della necessità di adottare alcune misure di salvaguardia nei casi in cui le sovvenzioni vengono concesse a partnership pubblico-privato, per garantire l'applicazione dei principi fondamentali in modo da tutelare gli interessi della Comunità e quelli della popolazione interessata. Nel 2001, la Commissione ha pertanto firmato un contratto quadro per poter accedere alle informazioni finanziarie e giuridiche rilevanti e fornire consulenze ai beneficiari che trattano con imprese di erogazione di servizi privati caso per caso. Nel 2002 sono stati inoltre elaborati alcuni orientamenti — in coordinamento con la BEI e la BERS — per assistere i paesi beneficiari a mettere a punto partnership pubblico-privato, e all'inizio del 2003 vengono organizzati nei paesi candidati seminari per la divulgazione delle informazioni, ai quali partecipano la BEI e la BERS.

LA GESTIONE DEI PROGETTI DI INFRASTRUTTURA IN CAMPO AMBIENTALE

30. Ci sono state difficoltà per raggiungere un equilibrio tra progetti ambientali e progetti nel settore dei trasporti in due paesi. Tale equilibrio dev'essere raggiunto nell'arco di sette anni, e la Commissione sta correggendo la situazione in un particolare anno del suddetto periodo di sette anni.

31. La Commissione conviene che nella fase di avvio alcune domande di finanziamento dei progetti non rispondevano ai requisiti stabiliti per poter beneficiare del finanziamento del bilancio comunitario, o delle IFI, o di qualsiasi istituzione finanziaria.

Dal 2000, anno in cui sono stati messi a disposizione i fondi ISPA, la Commissione ha incoraggiato i paesi candidati ad utilizzare tali fondi per preparare una buona riserva di progetti. Fino alla fine del 2002, la Commissione ha approvato 14 di questi progetti di assistenza tecnica (pari ad una sovvenzione ISPA di 23,2 milioni di euro). Tali misure erano volte essenzialmente a migliorare le capacità di elaborazione dei progetti delle autorità preposte all'attuazione, comprese l'analisi finanziaria e la valutazione dell'impatto ambientale.

Il fatto che i paesi candidati abbiano potenziato l'assistenza tecnica PHARE attraverso il finanziamento diretto di know how rappresenta una reazione positiva alla loro mancanza di capacità.

32. Per superare le difficoltà descritte dalla Corte, la Commissione ha concluso non solo un contratto con la BEI per la valutazione dei progetti, ma anche due contratti quadro con società di consulenze tecniche nei settori dell'ambiente e dei trasporti (nel 2000) e un altro contratto quadro per le questioni giuridiche, finanziarie e istituzionali attinenti alle partnership pubblico-privato (2001). I contratti vengono utilizzati sistematicamente durante il processo di valutazione, ma anche per fornire consulenze in campo istituzionale alle autorità nazionali.

La Commissione, tuttavia, ha potuto avvalersi soltanto in maniera limitata di questa assistenza ad alto livello a causa dei massimali fissati dalla BEI.

33. Nel 2000, le risorse PHARE erano ancora disponibili per la preparazione delle misure ISPA. Tra il 2000 e la fine del 2002, la Commissione ha deciso 14 misure d'assistenza tecnica per l'elaborazione di progetti (cfr. la risposta al paragrafo 31).

34. La Commissione condivide le preoccupazioni espresse dalla Corte per quanto riguarda le carenze in materia di progettazione e le capacità eccessive, dovute in larga misura a una riduzione del consumo di acqua provocata dai prezzi e dalla crisi dell'industria. Gli studi di fattibilità contengono generalmente un'analisi della domanda, che tiene conto dell'elasticità dei prezzi, dell'evoluzione demografica e delle trasformazioni strutturali. È vero, tuttavia, che alcuni dei parametri della progettazione provvisoria per la prima serie di progetti ISPA avrebbero potuto comportare una capacità eccessiva se non fossero state adottate altre misure. Il ricorso al tipo di contratto «progettazione e costruzione» consente in tali casi di ridefinire i parametri di progettazione.

- a) Il parametro di progettazione basato sul flusso di punta, confermato da due consulenti indipendenti, è pari a 680 000 m³/giorno. Il flusso di punta misurato nel febbraio 1998 era pari a 671 000 m³/giorno. La stessa relazione dei consulenti finanziati da PHARE indica che una normale tempesta o lo scioglimento della neve possono aumentare giornalmente il flusso di circa 250 000 m³/giorno. Il parametro di progettazione per un flusso giornaliero medio è di 480 000 m³/giorno.
- b) Come rileva la Corte, il consumo idrico è in calo da diversi anni, ma tale tendenza non durerà. Sebbene la capacità eccessiva possa risultare evidente (secondo la norma di consumo idrico di 50-80 litri pro capite) a causa delle difficili condizioni sociali, l'adesione comporterà un rilancio dell'economia e il raggiungimento delle capacità inizialmente previste. Inoltre, l'estensione della rete di raccolta delle acque reflue a Jurbarkas contribuirà al conseguimento delle capacità previste. Analogamente, l'estensione del sistema di raccolta di acque di scolo a Kaunas verrà finanziata attraverso ISPA 2001 e consentirà di conseguire le capacità previste.
- c) Le ipotesi espresse nella scheda del progetto erano corrette e tenevano conto della possibilità di un calo del traffico marittimo nel porto di Szczecin. Il progetto si è pertanto confermato valido malgrado il calo del 60 % del traffico marittimo. A prescindere dal fatto che l'impianto funzioni al 40 % della sua capacità, non bisogna dimenticare che si tratta dell'unica struttura di questo tipo in Polonia in grado di trattare questo tipo di rifiuti. Ci si attende che la domanda aumenti a Bielsko Biala, soprattutto tenuto conto del fatto che gli altri comuni vicini dovrebbero essere collegati alla rete di erogazione idrica.
- d) Per quanto riguarda il progetto di Győr, al momento dell'approvazione del progetto nel 2000, la Commissione nutriva dubbi circa la capacità dell'impianto, dato che i risultati degli studi avviati nell'ambito del contratto quadro PHARE non erano ancora definitivi. La Commissione ha pertanto richiesto una valutazione del carico industriale e della capacità definitiva dell'impianto. Tale valutazione ha confermato la capacità dell'impianto. La Commissione non ritiene pertanto che tale capacità sia eccessiva.

Nel caso di Braila (Romania), il consulente assunto nell'ambito del contratto di assistenza tecnica/supervisione sta effettuando un riesame delle ipotesi di progettazione in termini tanto di flusso idraulico quanto di carico di inquinamento, poiché risulta chiaro che il consumo idrico e quindi gli scarichi di liquami stanno rapidamente calando. Ciò inciderà sulle dimensioni finali dell'impianto per il trattamento delle acque reflue.

35. Nonostante l'inesperienza dei beneficiari e i vincoli relativi alla maturità del progetto, la Commissione prende atto dell'osservazione della Corte in base alla quale i contratti dei progetti sono stati aggiudicati entro i termini legali. Si tratta di un risultato importantissimo conseguito grazie all'assistenza della Commissione e al sostegno delle delegazioni nei paesi candidati.

36. La Commissione conviene con la Corte che l'attuazione di grandi progetti di infrastrutture rappresenta un'impresa complessa. Essa tiene a sottolineare che l'elaborazione di fascicoli d'appalto di ottima qualità richiede competenze elevate, che devono essere create nei paesi candidati, e che le procedure d'appalto per grandi progetti di infrastrutture richiedono, nel migliore dei casi, almeno nove mesi dalla pubblicazione del bando di gara alla firma del contratto. La maggior parte dei memorandum di finanziamento relativi ai progetti decisi nel 2000 è stata controfirmata soltanto verso la fine del 2000 (la maggioranza di essi nel 2001).

- a) La Commissione cerca continuamente di colmare tali lacune. Essa ha avviato diverse azioni nel 2001 e nel 2002, tra cui seminari di formazione nei paesi candidati volti a migliorare la capacità delle autorità nazionali che partecipano al processo ISPA nel settore degli appalti pubblici. Tali attività proseguono nel 2003.
- b) Nel 2000 e all'inizio del 2001, l'attuazione di ISPA si è avvalsa in larga misura del personale delle delegazioni responsabile di PHARE. L'assunzione di esperti nell'ambito della dotazione finanziaria di assistenza tecnica ISPA è iniziata nel 2001, prima della fase di piena attuazione di ISPA. L'assunzione per tali posti era ampiamente giunta a termine all'inizio del 2002.
- f) Tali condizioni consistono essenzialmente nel rispetto delle disposizioni delle direttive EIA, che ha posto alcuni problemi ai paesi candidati nel 2000, tenuto conto della complessità della direttiva. Nel 2001, la Commissione ha organizzato una serie di seminari di formazione per migliorare la capacità delle autorità nazionali di soddisfare le condizioni della direttiva EIA.

37. La scelta tra i contratti del tipo «progettazione e costruzione» e i contratti di appalto «a misura» dipendono da numerosi parametri; un parametro fondamentale consiste nella disponibilità e nella capacità di progettazione del committente. Il prezzo del contratto di tipo «progettazione e costruzione» resta di norma quello pattuito per tutta la durata dei lavori (è l'offerente a correre i maggiori rischi), ma il prezzo del contratto di appalto «a misura» tende ad aumentare rispetto al prezzo dell'offerta a causa dell'inevitabile necessità di variazioni (è il committente a correre i maggiori rischi). I prezzi possono aumentare fino al 20 % o più rispetto al prezzo dell'offerta iniziale nei contratti di costruzione. Non è pertanto possibile prevedere quale tipo di contratto comporti il prezzo finale più basso. Inoltre, un eventuale aumento dei costi verrebbe ripartito tra ISPA e il beneficiario finale proporzionalmente al tasso della sovvenzione.

Tenere adeguatamente conto dei costi di esercizio è una questione molto complessa, attualmente all'esame della Commissione. Come soluzione temporanea, i fascicoli d'appalto specificano dettagliatamente i requisiti che incidono sui costi d'esercizio, i quali saranno oggetto di detrazione ai fini di un confronto tra le diverse offerte.

38. La Commissione riconosce che nel caso di alcuni dei primi progetti la dotazione finanziaria per la supervisione è stata troppo modesta. Nel caso della Romania, paese in cui tale situazione si è verificata per alcune misure approvate nel 2000, l'importo destinato alla supervisione è stato aumentato prima della gara d'appalto attraverso una redistribuzione tra voci di bilancio (al 6 % circa).

39. a) Le difficoltà riscontrate si limitano all'avvio tardivo dei lavori e all'estensione della durata del contratto. Non sussistono rischi per quanto riguarda l'attuazione. La partecipazione di un ingegnere indipendente non sarebbe servita a risolvere le difficoltà, che non avevano alcuna relazione con questioni procedurali e con l'aggiudicazione dei contratti. Inoltre, non era necessario ricorrere a un ingegnere indipendente poiché tale contratto segue il libro arancione della FIDIC che affida la responsabilità della gestione del progetto al rappresentante dei committenti, le cui funzioni e il cui mandato sono diversi da quelli dell'ingegnere della FIDIC precisati nel libro rosso al quale si riferisce probabilmente la Corte.

b) La dotazione prevista per il ripristino dell'impianto era effettivamente pari a 33 milioni di euro. I fondi PHARE disponibili ammontavano a 23 milioni di euro e i lavori di base sono stati avviati nell'ambito di tale dotazione proprio per evitare i rischi immediati d'inquinamento citati dalla Corte. La Commissione intendeva tuttavia che venissero avviati ulteriori lavori quale parte integrante della ricostruzione generale della rete di acqua potabile e della rete fognante da finanziare attraverso ISPA. Nonostante gli orientamenti al riguardo, tuttavia, il beneficiario non ha mai presentato una proposta compatibile con le norme di ammissibilità di ISPA. Inoltre, il concessionario è tenuto a investire, ai sensi del contratto del 1999, altri 140 milioni di euro nelle suddette reti. In seguito alle osservazioni della Corte, la Commissione ha consultato alcuni ingegneri che prestano servizio presso l'impianto; non esistono prove di un rischio significativo o immediato di guasti o di inquinamento del Danubio.

c) Come rilevato nel testo, il problema in questo caso riguarda il contenuto della scheda del progetto. Non esistono problemi di attuazione, poiché questa è stata conforme ai requisiti della scheda del progetto.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

40. Lo sviluppo di una capacità istituzionale orizzontale esula dalle responsabilità del programma PHARE. L'osservazione relativa all'insufficienza di fondi trascura l'impatto degli investimenti nelle infrastrutture regolamentari nel contesto generale del potenziamento delle istituzioni dopo il 1999, e trascurando aspetti storici. Nel periodo 1995-1997, il programma PHARE si basava sulla domanda e i paesi candidati hanno privilegiato i progetti rispetto al potenziamento delle istituzioni. Il parere della Commissione e le conclusioni di Lussemburgo del 1997 hanno radicalmente

cambiato tale impostazione. In mancanza di un acquis specifico e nell'ambito della sussidiarietà, la Commissione non ha stabilito criteri per definire i livelli generali della capacità amministrativa, poiché ciò non era accettabile alla luce delle diverse tradizioni amministrative degli Stati membri. Non è quindi possibile inventare norme distinte per i paesi candidati. Per questa ragione, i gemellaggi sono stati fondamentali per familiarizzare i paesi candidati con le prassi in vigore, dato che spetta agli Stati membri attuare la parte fondamentale dell'acquis. La Commissione ha quindi promosso una strategia senza precedenti per trasferire know how su questioni complesse dalle tradizioni amministrative diverse degli Stati membri agli altrettanto diversi paesi candidati. Nel quadro di tale strategia, le relazioni periodiche hanno stabilito tatticamente gli obiettivi prioritari ed hanno stimolato la volontà politica e mobilitato risorse nei paesi candidati. L'eco positiva delle amministrazioni dell'UE impegnate in azioni di gemellaggio è stata fondamentale per promuovere la fiducia che ha garantito la chiusura dei negoziati a Copenaghen. Questo successo ampiamente riconosciuto è uno dei risultati innegabili dei gemellaggi.

41. a) Nel quadro dei negoziati del capitolo 21 (politica regionale), i paesi candidati si sono impegnati ad intensificare gli sforzi per potenziare la capacità amministrativa degli organismi responsabili della gestione del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali. Lo sviluppo delle risorse umane per la gestione di tali fondi verrà attentamente sorvegliata.

Tanto PHARE quanto lo strumento di transizione dopo l'adesione offriranno un'ulteriore assistenza per il potenziamento delle istituzioni in questo settore. Tenuto conto delle competenze limitate della Commissione, come nel caso degli attuali Stati membri, la riforma della pubblica amministrazione spetta ai paesi candidati.

b) L'analisi finanziaria utilizzata per calcolare i tassi delle sovvenzioni valuta la capacità di garantire la redditività finanziaria; viene fornita ulteriore assistenza tecnica per potenziare la capacità del beneficiario finale caso per caso.

c) Entro la fine del 2002, tutti i paesi candidati avevano ricevuto assistenza finanziaria per la preparazione ad EDIS.

42. La Commissione ritiene che il margine di manovra per diminuire il livello delle sovvenzioni sia estremamente ridotto, tenuto conto dei bassi livelli di reddito dei paesi candidati, della necessità di investimenti urgenti e della loro debolezza macroeconomica.

La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte. Essa ha messo a disposizione fondi per l'assistenza tecnica nell'ambito di ISPA al fine di potenziare la capacità dei paesi candidati di elaborare progetti ambientali (anche per il Fondo di coesione) e per l'attuazione.

43. a) L'elaborazione di strategie di questo tipo rappresenta un compito estremamente impegnativo e complesso, tenuto conto del numero elevato di parti interessate (autorità nazionali e locali, donatori, settore privato, ecc.). Le attività di sostegno della Commissione, avviate nel quadro del programma di investimenti ambientali prioritari per l'adesione (PEPA) nel 2000 proseguono nel quadro di un nuovo progetto plurinazionale PHARE, ispirato al programma PEPA, che verrà attuato nel 2003.
- b) La Commissione non ha ancora ricevuto richieste di finanziamento di progetti nel settore dell'inquinamento atmosferico che soddisfino i criteri di ammissibilità richiesti; i progetti in materia di rifiuti solidi devono soddisfare i requisiti delle direttive CE pertinenti ed essere coerenti con i piani settoriali.
- c) In media, il tasso della sovvenzione è pari al 65 %. La Commissione ritiene che i criteri seguiti per determinare un tasso di sovvenzione adeguato siano chiari: essi comprendono l'applicazione del principio «chi inquina paga», la disponibilità di risorse proprie per coprire i costi d'esercizio e di manutenzione, la capacità finanziaria, l'affidabilità creditizia della società che beneficia della sovvenzione ISPA, la disponibilità di cofinanziamento da parte delle IFI.
- d) La Commissione collabora con la BEI, la BERS ed altre istituzioni finanziarie internazionali, a seconda dell'opportunità, durante l'intero ciclo del progetto. Essa ha recentemente elaborato orientamenti per partnership pubblico-privato che dovrebbero agevolare la preparazione di partnership atte a beneficiare del finanziamento comunitario.
44. Le difficoltà incontrate nella preparazione di alcune richieste di finanziamento non hanno inciso sulla capacità di assorbimento dei finanziamenti in campo ambientale nel 2000. La Commissione conviene tuttavia con la Corte che i paesi candidati incontrano difficoltà nel redigere la documentazione di gara e in materia di appalti. La Commissione fornisce assistenza per colmare tali lacune.
45. a) Nel suo dialogo con i paesi candidati, la Commissione incoraggia questi ultimi a ricorrere all'assistenza tecnica ISPA per elaborare una riserva di progetti al fine di utilizzare i finanziamenti ISPA e del Fondo di coesione. I paesi candidati hanno accolto tale incoraggiamento ma devono continuare ad impegnarsi a fondo in tal senso per garantire una riserva di progetti sufficiente, soprattutto per quanto riguarda il Fondo di coesione.
- b) Nel 2000 la Commissione ha concluso due contratti di assistenza tecnica e, nel 2001, un altro contratto per fornire consulenze in merito alla questione delle partnership pubblico-privato.
- c) La Commissione fornisce consulenze e assistenza tecnica per potenziare le capacità dei paesi candidati in materia di appalti pubblici.
- d) La scelta del tipo di contratto si basa su considerazioni tecniche.
- e) La Commissione è d'accordo con la Corte. I contratti di servizi relativi agli ingegneri addetti alla supervisione vengono sistematicamente inseriti nelle misure ISPA.
-