

Alma Mater Studiorum
Università di Bologna – Sede di Forlì

FACOLTA' di SCIENZE POLITICHE
"ROBERTO RUFFILLI"

Corso di Laurea in
Scienze internazionali e diplomatiche (Classe 15)

ELABORATO FINALE
in Economia dell' Integrazione Europea

“ Il nuovo strumento UE di Assistenza Finanziaria di Pre-
Adesione per i paesi candidati e potenziali candidati: prospettive e
criticità della gestione dei Fondi IPA. ”

CANDIDATO
Giuliano Quattroni

RELATORE
Riccardo Rovelli

Anno Accademico 2007/2008
Sessione I

“the IPA is a very new package, basically becoming operational as we speak, and I am really not aware of any academic treatment thereof”

Risto Karajkov

INDICE

Introduzione.....	9
CAPITOLO I : Lo strumento di assistenza finanziaria IPA	14
1.1 Cosa e' l'IPA nel budget dell'Unione Europea.....	14
1.2 Resoconto dell'assistenza finanziaria in Ex Jugoslavia e in Turchia negli ultimi decenni.....	19
1.3 Background storico e legale.....	25
1.3.1 Il contesto storico e la strategia dell'UE nei Balcani Occidentali.....	25
1.3.2 I regolamenti dello strumento IPA.....	27
1.4 Il Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale (QFIP) 2009-2011....	30
CAPITOLO II: L'implementazione dei finanziamenti IPA: la Gestione strutturale dei fondi e la valutazione dei progetti.....	35
2.1 L'assistenza finanziaria IPA come precursore dei fondi strutturali..	35
2.2 Accentramento e decentramento.....	39
2.3 Analisi costi-benefici: gli indicatori di <i>performance</i> economica e finanziaria.....	41
CAPITOLO III: Le riforme della pubblica amministrazione nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e in Albania.....	47
3.1 Resoconto storico e la condizione delle PA in Albania e FYROM..	47
3.2 Valutazione di due progetti IPA 2007 di Riforma della PA in FYROM e Albania.....	52
CAPITOLO IV: Prospettive e criticita' della gestione dei fondi IPA.....	55

4.1 Due differenti visioni: il dibattito sui fondi IPA.....	55
4.2 Capacita' di assorbimento dei paesi beneficiari e dell' Unione Europea: rischi e prospettive.....	62
Conclusioni	66
Appendice: La progettazione IPA nel 2007	68
Programmazione IPA 2007 dei paesi candidati.....	70
Programmazione IPA 2007 dei potenziali candidati.....	73
Programmazione orizzontale e regionale IPA 2007.....	77
Riferimenti	84

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AER	Agenzia Europea per la Ricostruzione
AIEA	Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BM	Banca Mondiale
CAO	<i>Competent Accrediting Officer</i>
CARDS	Assistenza Comunitaria per la Ricostruzione, lo Sviluppo e la Stabilità
CBC	Cooperazione Trans-Frontaliera
CE	Comunità Europea
CFCU	<i>Central Financing Contracting Unit</i>
CoE	Consiglio d'Europa
DG	Direzione Generale
EBRD	Banca Europea per la Ricostruzione e per lo Sviluppo
EIDHR	Programma per la Democrazia e i Diritti Umani
EFSE	Fondo Europeo per l'Europa Sud-Orientale
ENPI	Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato
ERR	Tasso Interno di Rendimento economico
ESI	Think Thank Berlese "Iniziativa di Stabilità Europea"
FC	Fondi di Coesione

FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FEP	Fondo Europeo per la Pesca
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FRR	Tasso Finanziario di ritorno Interno
FSE	Fondo Sociale Europeo
FYROM	Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia
ICE	Istituto Nazionale per il Commercio Estero
ISPA	Strumento Strutturale di pre-adesione
IPA	Strumento di Assistenza finanziaria di pre-adesione
IPARD	Strumento di Assistenza di pre-adesione per lo Sviluppo Rurale
MEDA	Strumento di Cooperazione Economica e Finanziaria del Partenariato Euromediterraneo
MIPD	Documento di Programmazione Indicativa Pluriennale
NAO	<i>National Authorising Officer</i>
NATO	Organizzazione del Trattato Nord Atlantico
NIPAC	Coordinatore Nazionale IPA
OBNOVA	Assistenza per i Paesi dell'Ex Iugoslavia
OHR	Ufficio d'Alta Rappresentanza in Bosnia Erzegovina
ONG	Organizzazione Non Governativa
PA	Pubblica Amministrazione
PECO	Paesi dell'Europa Centro – Orientale

PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PHARE	Assistenza per la Ricostruzione Economica di Polonia e Ungheria
PIL	Prodotto Interno Lordo
PSA	Processo di Associazione e Stabilizzazione
QFIP(MIFF)	Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale
SAPARD	Programma Speciale di pre-adesione per lo Sviluppo Agricolo e Rurale
SID	Sistema d'Implementazione Decentrata
SM	Stato Membro
UE	Unione Europea
UNDP	Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite
UNMIK	Missione in Kosovo delle Nazioni Unite
UNSCR	Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
USA	Stati Uniti d'America
VNP	Valore Finanziario Netto al presente dell'Investimento

Introduzione

“Certo è che mai come oggi l’Europa è molto lontana da quel progetto sulla cui base era nata molti decenni fa quando la solidarietà europea era rinata sulle macerie della seconda guerra mondiale grazie a leader lungimiranti e capaci di gettare il cuore oltre l’ostacolo. Quel cuore europeo oggi non c’è più”¹.

L’Europa oggi sta vivendo un momento difficile su più fronti, dal punto di vista istituzionale, dell’ambiguità del suo ruolo internazionale, che ha prodotto come punta dell’iceberg un Kosovo sotto il protettorato UE ma riconosciuto solo dalla metà degli Stati Membri, ma soprattutto sembra che non sia capace di fornire un’identità all’Unione Europea. Su quest’ultimo punto gioca un importante ruolo il recente e più criticato allargamento nella storia dell’UE e i prossimi allargamenti. Fino a dove si spingerà in futuro l’Unione Europea? Sarà l’UE ad avvicinarsi, adattarsi alla Turchia, o viceversa? Il presente lavoro non vuole interrogarsi su queste domande, e forse in questo modo si darà ragione a chi sostiene che chi si occupa delle politiche dell’UE dovrebbe prima chiedersi su cosa essa debba diventare. Ma non è detto che non lo si faccia, anzi, conoscere e far conoscere con forza quale integrazione vogliamo, diventa un dovere dopo la bocciatura del trattato di Lisbona nell’unico referendum di ratifica indetto in Europa. Ogni processo politico è figlio prima di tutto di un contesto politico storico sociale ed economico e appare chiaro che chi ha maggiormente a cuore un futuro processo d’integrazione avanzato, debba fornire un contributo a ciò che l’UE è oggi, e studiare cosa essa possa diventare nel medio periodo.

Il presente lavoro affronta un aspetto specifico delle attuali politiche di allargamento, l’assistenza finanziaria di pre-adesione, ma non per questo di minore importanza.

¹ Tratto dall’articolo di Stefano Polli, www.ansa.it “il declino dell’Europa”, pubblicato il 2008-06-13 ore 17:40.

L'UE sta in qualche modo fornendo aiuto finanziario verso i paesi che hanno vissuto pochi anni fa il susseguirsi di una guerra sanguinosa nel cuore dell'Europa, aprendo le porte ai Balcani Occidentali e alla Turchia, ponte per la negazione di chi pensa che il mondo andrà verso quello scontro di civiltà che l'UE ha attenuato al suo interno. È questa la principale sfida dell'UE nei prossimi anni (che storicamente è la sua arma vincente), cioè di facilitare processi di democratizzazione e stabilità politica ed economica.

Dopo l'adesione di Romania e Bulgaria nell'Unione il 1° Gennaio 2007, l'UE ha preparato il terreno per un futuro allargamento: è stato aperto l'accesso ai negoziati d'adesione a Croazia e Turchia e il Consiglio Europeo nel dicembre 2005 ha garantito alla Macedonia lo "status" di paese candidato. Entro la fine del 2006 tutti i paesi dell'ex Jugoslavia e la Turchia hanno stabilito relazioni economiche con l'UE. Lo strumento di assistenza preadesione (IPA) offre un'assistenza razionalizzata ai paesi che mostrano una vocazione europea per il periodo 2007-2013, basandosi sui principali insegnamenti tratti dai precedenti strumenti di assistenza esterna e di preadesione. L'IPA è quindi inteso a rendere l'assistenza più efficace e coerente, inserendola in un unico quadro.

Lo strumento IPA è suddiviso nei seguenti elementi:

- Componente I: Assistenza alla Transizione e alla "Institution Building"
- Componente II: Cooperazione transfrontaliera e regionale
- Componente III: Sviluppo regionale
- Componente IV: Sviluppo per le risorse umane
- Componente V: Sviluppo rurale

Tale quadro integra la precedente assistenza pre-adesione e l'assistenza al processo di stabilizzazione e di associazione a favore dei paesi candidati effettivi (Croazia, Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, e Turchia accedono a tutte le componenti) e dei paesi candidati potenziali (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia, e il Kosovo² solo alle prime due), nel rispetto delle loro specificità e dei processi nei quali ciascuno di essi è coinvolto.

² Ai sensi della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Il lavoro mira a comprendere quali siano i punti di forza e di debolezza dello strumento IPA, analizzando le sue caratteristiche principali, e quale possa essere il suo potenziale impatto sul processo di convergenza di tali paesi verso gli standard comunitari e di adattamento alle politiche UE strutturali e di coesione. L'obiettivo è quindi analizzare le diverse modalità di gestione dei fondi IPA, concentrando l'attenzione su alcune proposte nel processo di valutazione e selezione dei progetti e soffermandosi sull'importanza delle capacità amministrative nazionali nel sistema d'implementazione dei fondi Europei.

Il lavoro è così strutturato: Il primo capitolo serve come introduzione al nuovo strumento finanziario fornendone gli aspetti generali, quali l'ammontare quantitativo dei fondi, le innovazioni che porta l'IPA rispetto all'assistenza precedente, e le basi legali su cui esso trova legittimità.

Il secondo capitolo cerca di studiare i diversi sistemi di gestione dei finanziamenti, l'obiettivo finale per cui tali fondi sono stati posti in essere e individua alcune soluzioni che possano migliorare la valutazione dei progetti. Il terzo capitolo tratta due casi empirici: viene analizzata la capacità di gestione dei fondi comunitari delle autorità Albanesi e Macedoni attraverso un'indagine storica e un breve confronto tra due progetti IPA di riforma della pubblica amministrazione nei medesimi paesi.

A valle delle interpretazioni scaturite da tale breve indagine, nel quarto capitolo, vi è un riferimento alle maggiori critiche poste al nuovo strumento IPA, cioè all'esigua quantità di fondi e alla differenziazione nella qualità dei fondi tra paesi candidati e potenziali candidati. Effettivamente pare legittimo chiedersi se uno strumento mirato alla convergenza economica e sociale differenziato nella propria struttura interna possa paradossalmente condurre verso un'ulteriore divergenza tra paesi candidati e potenziali candidati.

Si analizzeranno quindi gli aspetti positivi e negativi, le criticità, i rischi e le potenzialità dello strumento IPA, tentando di fornirne un'interpretazione il più possibile completa (anche mediante la raccolta

della programmazione IPA nel 2007 disponibile in Appendice), che possa risultare utile per una comprensione più efficace delle attuali politiche di assistenza finanziaria di pre-adesione.

CAPITOLO I: Lo strumento di assistenza finanziaria IPA

1.1 Cosa è l'IPA nel budget dell'Unione Europea

Durante l'incontro informale dei capi di stato e di governo a Hampton Court nell'ottobre 2005, è stato concordato che l'Unione Europea aveva bisogno di rinforzare la propria azione esterna. La Commissione ha in seguito adottato un piano di proposte con l'obiettivo di fornire all'UE maggiore effettività e visibilità nel mondo. Nel campo dell'allargamento, è entrato in vigore il 1° gennaio 2007 il nuovo strumento per l'assistenza finanziaria di Pre-Adesione, che sostituisce gli strumenti finanziari PHARE, ISPA, SAPARD, lo strumento d'accesso per la Turchia e CARDS. L'IPA offre ai paesi candidati (Croazia, Macedonia e Turchia) e ai potenziali candidati (Albania, Serbia, Montenegro, Bosnia Erzegovina e Kosovo) un totale di 11,565 miliardi di euro³ nel periodo 2007 – 2013. Esso ha l'obiettivo di facilitare il progressivo avvicinamento agli *standard* comunitari, e quindi l'eventuale futura adesione dei paesi sopra citati.

Le prospettive finanziarie 2007 – 2013⁴ allocano i fondi europei in settori principali quali competitività e coesione, risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale, ambiente e pesca), cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia, politiche esterne e spese amministrative.

Le spese del budget dell'Unione Europea sono concordate a livello europeo secondo accordi inter-istituzionali tra Commissione, Parlamento e Consiglio.

Per rafforzare le azioni esterne dell'Unione Europea intesa come attore globale, il 5,7% circa dei Fondi europei sono divisi in sei strumenti⁵: gli strumenti di Pre-Adesione, il vicinato, e la cooperazione economica e per

³ REGOLAMENTO (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Art. 26, "Importo di riferimento finanziario: L'importo di riferimento finanziario per l'esecuzione del presente regolamento per il periodo 2007-2013 è pari a 11 565 milioni di EUR. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie".

⁴ Prospettive finanziarie 2007-2013 approvate dal Consiglio Europeo il 19 Dicembre 2005 e formalmente adottate il 17 Maggio 2006.

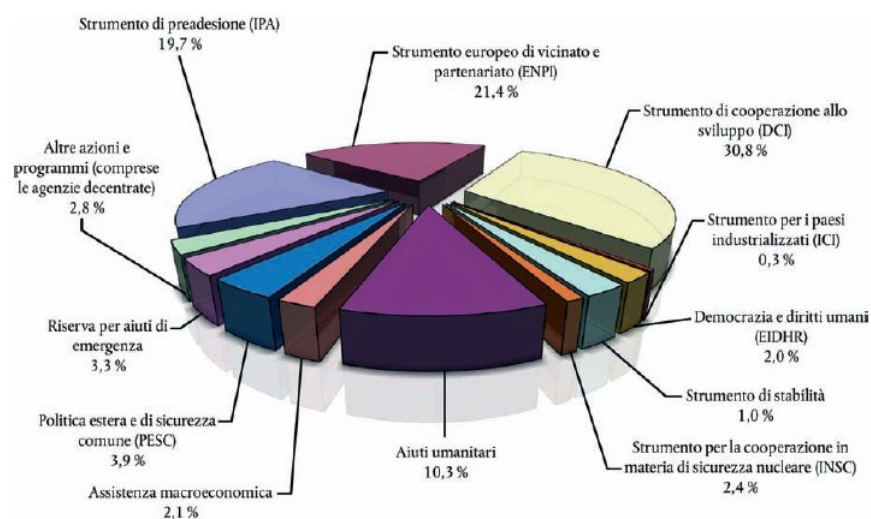
⁵ Bilancio Europeo 2007-2013 su <http://ec.europa.eu/budget>

lo sviluppo coprono le politiche esterne specifiche dell'UE, mentre gli altri strumenti orizzontali rispondono a particolari bisogni come fondi umanitari, per la stabilità e l'assistenza macroeconomica. I Programmi d'assistenza finanziaria plurinazionali e orizzontali rispondono alle esigenze di cooperazione e d'intervento in settori che richiedono nei diversi Paesi soluzioni comuni, come la sicurezza nucleare, il sostegno allo sviluppo, le risorse umane. I primi tre strumenti invece, sono tipi di Programmi d'assistenza su base nazionale che prevedono (tenendo conto dei piani indicativi pluriennali concordati con le autorità di ciascun Paese) il finanziamento d'interventi destinati al processo di transizione verso un'economia di mercato e allo sviluppo di settori decisivi per la ripresa a lungo termine e per una crescita sostenibile. Tali interventi sono precisati, ogni anno, in programmi operativi nazionali.

Questo lavoro ha lo scopo di studiare il nuovo strumento di assistenza finanziaria di pre – adesione, il quale è finalizzato a porre le basi per il raggiungimento della convergenza tra i paesi candidati e potenziali candidati e i paesi membri UE. L'ammontare dei fondi, le modalità d'utilizzo, gli obiettivi e il potenziale impatto economico dello strumento IPA, lo rendono un elemento fondamentale e indispensabile per l'intero processo d'adesione. Con il fine di aiutare i paesi candidati e potenziali candidati in vista di un'eventuale prossima o futura *membership*, l'Unione Europea assiste il processo di Pre-Adesione attraverso tale strumento di assistenza finanziaria che rappresenta una fetta considerevole dei fondi tra gli strumenti esterni UE. Il fine ultimo dell'IPA è, o dovrebbe essere, implementare la politica di coesione e ridurre le disparità economiche e sociali tra i paesi membri UE e i paesi candidati. Nell'anno 2008, il 19,7% dei finanziamenti erogati per la rubrica 4 "L'UE quale partner globale" (Tab. 1) è stato dedicato allo strumento di assistenza finanziaria per il Pre-Adesione.

(Tab. 1) Rubrica 4 del Bilancio generale UE 2008⁶

2.11. Rubrica 4: L'UE quale partner globale



Rubrica 4: L'UE quale partner globale	Bilancio 2008	
	euro	%
Strumento di preadesione (IPA)	1 440 233 000	19,7 %
Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)	1 564 619 000	21,4 %
Strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI)	2 253 190 000	30,8 %
Strumento per i paesi industrializzati (ICI)	25 170 000	0,3 %
Democrazia e diritti umani (EIDHR)	147 211 000	2,0 %
Strumento di stabilità	179 096 000	2,4 %
Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC)	72 523 000	1,0 %
Aiuti umanitari	751 271 000	10,3 %
Assistenza macroeconomica	152 000 000	2,1 %
Politica estera e di sicurezza comune (PESC)	285 250 000	3,9 %
Riserva per aiuti di emergenza	239 218 000	3,3 %
Altre azioni e programmi (comprese le agenzie decentrate)	201 437 000	2,8 %
Totale	7 311 218 000	100,0 %

⁶ Presentazione (versione grafica) Budget generale 2008:
http://ec.europa.eu/budget/publications/budget_in_fig_en.htm

La strategia di Pre-Adesione è stata riformata in occasione delle nuove prospettive finanziarie 2007-2013 in cui è stato introdotto lo strumento di assistenza finanziaria IPA, il quale è parte consistente del totale degli aiuti esterni dell'Unione, ma per molti esperti l'ammontare dei fondi non è abbastanza.

In effetti, il totale dei fondi IPA complessivo rimane al di sotto dei 14 miliardi di € inizialmente proposti dalla Commissione nel 2004, ma i litigi degli scorsi anni sul bilancio hanno lasciato il segno⁷.

(Tab. 2) Stanziamenti IPA per impegni e per pagamenti nei Bilanci del 2006 e del 2007⁸.

STANZIAMENTI PER IMPEGNI	Bilancio 2006	Quadro finanziario 2007	Bilancio 2007	Differenza 2007 / 2006	Differenza 2007 - 2006
	(1)	(2)	(3)	(3 / 1)	(3 - 1)
	euro	euro	euro	%	euro
4. L'UNIONE EUROPEA QUALE PARTNER GLOBAL ⁽¹⁾	8 520 771 538	6 578 000 000	6 812 460 000	-20,0%	-1 708 311 538
<i>Margine</i>			67 000		
— Strumento di preadesione (IPA)	2 827 021 000		1 263 130 000	-55,3%	-1 563 891 000
— 04 - Occupazione e affari sociali	p.m.		67 270 000		67 270 000
— 05 - Agricoltura e sviluppo rurale	300 000 000		48 800 000	-83,7%	-251 200 000
— 13 - Politica regionale	585 000 000		224 000 000	-61,7%	-361 000 000
— 14 - Fiscalità e unione doganale	1 755 000		p.m.		-1 755 000
— 22 - Allargamento	1 940 266 000		923 060 000	-52,4%	-1 017 206 000

STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	Bilancio 2006	Quadro finanziario 2007	Bilancio 2007	Differenza 2007 / 2006	Differenza 2007 - 2006
	(1)	(2)	(3)	(3 / 1)	(3 - 1)
	euro	euro	euro	%	euro
4. L'UNIONE EUROPEA QUALE PARTNER GLOBALE	8 093 291 458		7 352 746 732	-9,2%	-740 544 726
— Strumento di preadesione (IPA)	2 856 875 920		2 575 636 078	-9,8%	-281 239 842
— 04 - Occupazione e affari sociali	p.m.		38 070 000		38 070 000
— 05 - Agricoltura e sviluppo rurale	214 200 000		266 400 000	24,4%	52 200 000
— 13 - Politica regionale	700 300 000		639 500 000	-8,7%	-60 800 000
— 14 - Fiscalità e unione doganale	2 059 920		1 206 078	-41,5%	-853 842
— 22 - Allargamento	1 940 316 000		1 630 460 000	-16,0%	-309 856 000

La differenza tra stanziamenti di impegno e stanziamenti per pagamenti sta nel fatto che gli stanziamenti di pagamento sono fondi liquidi che possono essere spesi solo nell'arco di un determinato esercizio. Gli stanziamenti di impegno, al contrario, vengono impegnati nell'esercizio

⁷ Articolo di Risto Karajkov, "Spare Some Cash", Transion Online.

⁸ Presentazione(versione grafica)Budget generale 2008:

http://ec.europa.eu/budget/publications/budget_in_fig_en.htm

in cui vengono decisi, ma pagati gradualmente nel corso degli anni. Essi creano un impegno dell'Unione nei confronti di un beneficiario.

Dalla tabella si nota che, nell'anno 2006, gli stanziamenti per impegni sono maggiori rispetto a quelli per pagamenti. Invece, nel 2007, gli stanziamenti di impegno sono stati di importo inferiore rispetto agli stanziamenti di pagamento, poiché il bilancio dell'Unione diminuisce e alcuni progetti pluriennali in precedenza impegnati a beneficio dei precedenti candidati (che quindi erano da finanziare gradualmente nel corso degli anni alle beneficiarie Romania e Bulgaria) non vengono più concretamente eseguiti sotto lo strumento di preadesione. Di conseguenza gli stanziamenti per impegni calano maggiormente.

La differenza degli stanziamenti per pagamenti destinati allo strumento IPA tra il 2007 e il 2006 è in percentuale pari al -9,8%, mentre la differenza percentuale negli stessi anni per gli stanziamenti di impegno è addirittura pari al -55,3%.

La consistente diminuzione dei finanziamenti destinati al processo di Pre-Adesione, in particolare degli stanziamenti per impegni, è spiegata principalmente dall'entrata di Romania e Bulgaria nell'Unione Europea nel 2007 e quindi, tali differenze tra il 2006 e 2007, sono principalmente la conseguenza del completamento dell'assistenza di Pre-Adesione dei nuovi dieci Stati membri.

È da considerare che gli stanziamenti per impegni 2006 relativi alle politiche d'allargamento nei confronti dei Balcani Occidentali raggiungevano la somma di 472.500.000 euro. Invece, nel 2007 attraverso il nuovo strumento IPA è stata destinata la somma di 765.930.000 euro verso l'area dei Balcani Occidentali (esclusa la Turchia).

Inoltre è previsto l'aumento dell'ammontare dei finanziamenti IPA gradualmente nel corso degli anni. Il Quadro finanziario indicativo pluriennale (QFIP) 2009-2011⁹ indica un aumento progressivo della quantità delle spese complessive annuali per il Pre-Accesso che, partendo da 1263,2 milioni di € nel 2007, diventa 1782,8 milioni di € per il 2011.

⁹ Bruxelles, 6.11.2007, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardo all'assistenza finanziaria di Pre-adesione (IPA), QFIP, Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale 2009 – 2011. Si rimanda alla Tab. 3 paragrafo 1.4

La Direzione Generale Allargamento gestisce la componente I e condivide la gestione della componente II con la Direzione Generale Sviluppo Regionale. La D.G. Allargamento detiene il ruolo di coordinatore IPA per i fondi delle componenti III, IV e V che sono gestiti rispettivamente dalle Direzioni Generali Sviluppo Regionale, Occupazione Affari sociali e Pari opportunità, e Agricoltura e Sviluppo rurale.

1.2 Resoconto dell'assistenza finanziaria in Ex Jugoslavia e in Turchia negli ultimi decenni

L'assistenza finanziaria ai paesi dei Balcani Occidentali può essere divisa in tre periodi¹⁰.

Nella prima fase, tra il 1991 e il 1999, l'Unione Europea ha fornito il supporto a questi paesi (4.4 miliardi d'euro) attraverso diversi programmi d'assistenza. L'Unione Europea fino al 2000 non poteva inserire i propri strumenti finanziari attraverso un sistema coerente di relazioni tra stati, dato che semplicemente tale sistema di stati ancora non esisteva.

La maggior parte dei finanziamenti è stata utilizzata per il conseguimento di azioni *ad hoc* (per rispondere agli urgenti bisogni dei paesi durante e dopo i conflitti degli anni 90'). L'approccio quindi, non era strutturato.

Nel 1996 è stato introdotto lo strumento OBNOVA, al fine di garantire l'assistenza per la ricostruzione nei nuovi stati nati dalle macerie della Jugoslavia. Gli obiettivi includevano:

- La cooperazione regionale e i progetti di buon vicinato;
- La ricostruzione delle infrastrutture e dei servizi individuali e collettivi distrutti durante le guerre;
- Il consolidamento della democrazia e della società civile (dando particolare attenzione alle problematiche legate al ritorno dei rifugiati nelle loro terre);
- La preparazione del sistema di ricostruzione economica;
- Lo sviluppo del settore privato e la promozione degli investimenti;

¹⁰ Szemlér Tamas (2008), "EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?", CEU ENS report, Budapest, pag.9-22.

- Il rafforzamento delle ONG e delle istituzioni culturali.

OBNOVA è stato il primo programma di supporto finanziario dell'UE nei confronti dell'intera area dei Balcani Occidentali. Le enormi difficoltà del dopoguerra e le limitate risorse finanziarie del programma hanno portato a risultati limitati. Nel 2000 OBNOVA è stato sostituito dal successivo strumento finanziario CARDS.

Nel secondo periodo, tra il 2000 e il 2006, il principale supporto finanziario è stato il CARDS (Assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilità) inteso come parte dei programmi del Processo d'Associazione e Stabilizzazione (PSA). Lo strumento CARDS era di natura più strutturata rispetto a quelli utilizzati in precedenza. Esso, infatti, includeva cooperazioni bilaterali destinate a specifici bisogni dei paesi e alla cooperazione regionale. L'ammontare dei fondi per questo periodo era di 4,6 miliardi di euro (5,4 includendo lo strumento OBNOVA nel 2000), che era diviso per i settori "giustizia e affari interni", "sviluppo sociale ed economico", "stabilizzazione democratica", "sviluppo rurale e ambiente" e "amministrazione". Questo strumento di assistenza ha presentato una serie di debolezze, poiché la programmazione CARDS prevedeva una forte centralizzazione nella gestione dei fondi e difficoltà nel compimento e nell'ottenimento dei risultati nelle diverse aree d'intervento. Inoltre era caratterizzato da un duale modello d'implementazione dei progetti: mentre l'assistenza UE era gestita dalle delegazioni della commissione nazionali in Albania, Bosnia - Erzegovina e Croazia, L'Agenzia Europea per la Ricostruzione era responsabile per l'implementazione in Serbia, Montenegro, Kosovo e FYROM.

Per quanto riguarda la Turchia, nel periodo tra il 1996 e il 2006, essa ha ricevuto aiuto finanziario attraverso i tre seguenti strumenti finanziari:

- 1996-2001: Assistenza sotto il programma MEDA;
- 1999-2002: Attraverso l'assistenza Phare;
- 2003-2006: Strumento finanziario di preadesione per la Turchia.

Secondo il documento di programmazione indicativa pluriennale per la Turchia 2008-2010, le valutazioni degli strumenti sopra citati conducono

a medesime conclusioni riguardo alle inefficienze, fra le quali l'assenza di regolari documenti di programmazione, l'assenza di strategie settoriali per quanto riguarda le politiche di coesione sociale ed economica, l'insufficiente attenzione sulla riforma orizzontale della pubblica amministrazione e l'inefficienza del sistema decentrato.

Dal 2007, il nuovo strumento, l'IPA, ha sostituito tutti i precedenti strumenti di assistenza.

Lo strumento IPA sostituisce i seguenti programmi d'assistenza¹¹:

- Phare (incluse CBC, "multy country", spese di supporto) per la Croazia.
- ISPA e SAPARD per la Croazia (incluse le spese di supporto).
- Lo strumento di preaccesso per la Turchia.
- CARDS (programmi nazionali e regionali e spese di supporto) per l'intera regione dei Balcani Occidentali.
- Contributi del programma EIDHR per tutti i paesi beneficiari IPA.

La concessione dei fondi IPA, prevede l'accesso alle varie procedure finanziarie in funzione dello stadio d'avanzamento che ciascuno dei paesi ha raggiunto nel processo di Pre-Adesione. I paesi candidati (Croazia, Macedonia e Turchia) potranno beneficiare di tutte le cinque componenti, mentre i paesi potenziali candidati (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia, e il Kosovo) solo delle prime due. È chiara l'impostazione strutturale del nuovo strumento IPA, che ha lo scopo di preparare, in particolare i paesi candidati, per una futura gestione dei più consistenti fondi strutturali di cui beneficiano i paesi membri dell'Unione

¹¹ Dal REGOLAMENTO (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA): "L'istituzione del nuovo sistema di assistenza comunitaria preadesione impone di abrogare il regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio, del 18 dicembre 1989, relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia, il regolamento (CE) n. 2760/98 della Commissione, del 18 dicembre 1998, relativo all'attuazione di un programma di cooperazione transfrontaliera nel quadro del programma Phare, il regolamento (CE) n. 1266/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, sul coordinamento dell'assistenza ai paesi candidati nel quadro della strategia di preadesione, il regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione, il regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione, il regolamento (CE) n. 555/2000 del Consiglio, del 13 marzo 2000, relativo alla realizzazione di interventi nell'ambito della strategia di preadesione per la Repubblica di Cipro e la Repubblica di Malta, il regolamento (CE) n. 2500/2001 del Consiglio, del 17 dicembre 2001, relativo all'assistenza finanziaria preadesione per la Turchia, ed il regolamento (CE) n. 2112/2005. Il presente regolamento dovrebbe sostituire inoltre il regolamento (CE) n. 2666/2000 che giunge a scadenza il 31 dicembre 2006".

Europea. Infatti, a differenza dei paesi potenziali candidati in cui la gestione dei fondi, l'implementazione dei progetti e le attività di controllo sono di responsabilità delle delegazioni della Commissione Europea in ciascuno stato, i paesi candidati, esercitano l'amministrazione dei fondi IPA attraverso una gestione decentrata che prevede la responsabilità di attuazione e di controllo da parte delle amministrazioni locali e nazionali insieme alla Commissione stessa. Il processo di organizzazione, di programmazione, di controllo, di valutazione iniziale e finale dei progetti, non differisce molto da quello utilizzato tra i paesi membri e Commissione Europea nella gestione dei fondi strutturali e regionali. La divisione in due categorie di paesi è un elemento di novità rispetto all'assistenza CARDS.

Analizzando i tre periodi, ci si accorge chiaramente del passaggio da una programmazione per determinate azioni ad hoc verso un approccio fortemente strutturato¹². I fondi risultano poco efficienti o utili se collocati all'interno di strategie specifiche di breve termine o di politiche non coordinate.

Dalla ricostruzione, i finanziamenti di una vasta gamma di attori internazionali multilaterali e unilaterali, fra i quali l'EBRD, la Banca Mondiale, l'UNDP, CoE e le singole agenzie nazionali per lo sviluppo internazionale, sono stati un indispensabile fattore nell'implementazione delle riforme domestiche, ma essi mancavano di coordinamento. Tutti gli aiuti dei seguenti attori, sono stati distribuiti tramite differenti e spesso sovrapposti progetti.

Con la nascita del nuovo strumento finanziario IPA, per quanto riguarda i fondi europei, l'UE vuole dare un'impronta unitaria ai propri fondi d'investimento, fornendo una sostanziale semplificazione nell'ambito degli aiuti in Europa Sud Orientale.

A questo punto, analizziamo gli errori e le difficoltà dei precedenti strumenti finanziari di preadesione¹³:

¹² Szemlér Tamas (2008), "EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?", CEU ENS report, Budapest, pag.9-22.

¹³ Gjorgjiesvski Mate (2008), "EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The Path to a Successful Start", CEU ENS report, Budapest, pag.69-88.

- Tra i maggiori problemi del PHARE, ISPA e SAPARD vi sono la discrepanza tra le allocazioni programmate degli aiuti e la quota effettivamente allocata. Alla fine del 2003, dei 4,3 miliardi di € commissionati sotto il programma ISPA per il periodo 2000-2003, soltanto poco più di un miliardo sono stati utilizzati realmente¹⁴. Il lavoro d'esperti e tecnici nella preparazione dei progetti e delle valutazioni degli effetti si è dimostrato poco funzionale e adeguato ai fini del processo, data l'alta incidenza di rigetti delle proposte di progettazione. Secondo la Commissione, nessun finanziamento poteva essere erogato fino a quando i paesi beneficiari non avessero dimostrato la capacità effettiva di gestione dei fondi attraverso un'efficiente struttura burocratica che garantisse il rispetto del diritto e della trasparenza. In realtà, questi strumenti avrebbero dovuto avere come obiettivo finale, e non come condizione iniziale, lo sviluppo della limitata capacità nazionale d'assorbimento dei fondi e il rafforzamento della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario interno.

- Per quanto riguarda la trasparenza, l'incapacità di coinvolgimento pubblico da parte delle pubbliche amministrazioni, è stata la causa principale della scarsa diffusione delle informazioni riguardanti i processi d'implementazione dei progetti. I fondi europei, a causa di un deficit di responsabilità, di trasparenza e di partecipazione pubblica, rischiano di diventare terreno fertile per la corruzione e per le frodi.

- Secondo la percezione comune nei paesi candidati, il fondamentale problema dei precedenti fondi per il preaccesso deriva dall'eccessiva burocratizzazione strutturale e organizzativa, che rende la preparazione dei progetti estremamente esigente, lenta e dispendiosa. Anche la Corte dei Conti ha fornito alcuni esempi¹⁵: In Bulgaria, progetti relativamente semplici e modesti, richiedevano 2477 pagine nel file per l'"*application*" e 601 pagine per la richiesta di pagamento. La rilevanza di una parte della documentazione richiesta non è sempre stata molto chiara e vi è un bisogno di semplificare le procedure, al fine di facilitare e velocizzare la fase d'implementazione. Secondo la Corte dei Conti, le responsabilità imputabili alla Commissione sono l'istituzione di criteri poco chiari nella

¹⁴ Rapporto sull'ISPA 2000-2003, DG REGIO, Febbraio 2004.

¹⁵ Rapporto Speciale della Corte dei Conti N° 2/2004 riguardante gli aiuti di pre adesione(2004/C295/01), 14

valutazione degli obiettivi e soprattutto, sempre nelle fasi di valutazione, erano utilizzati principalmente indicatori di quantità o produttività e non indicatori di qualità. Il risultato è che la gran parte del supporto finanziario è stata destinata ai progetti finalizzati all'incremento dell'efficienza del mercato e della produttività, a scapito dei progetti dedicati al sociale, al miglioramento della qualità di produzione secondo gli standard di salute e ambientali e a scapito dei progetti volti all'incremento dell'occupazione.

Al fine di comprendere se l'IPA sia o no uno strumento finanziario innovativo rispetto a quelli precedenti, e se l'organizzazione strutturale dell'IPA sia predisposta a commettere le stesse difficoltà degli strumenti precedenti, è utile leggere l'estratto qui proposto dell'Articolo "L'UE punta al risparmio?" di Risto Karajkov, del 24 agosto 2006 (titolo originale: "Spare Some Cash?")¹⁶:

La Segreteria per gli affari europei di Macedonia ha evidenziato che le istituzioni macedoni dovranno prepararsi per poter accedere ai nuovi fondi. "Tutto quello che sappiamo è che ci dobbiamo preparare ad un sistema che è molto più complesso del precedente Cards", ha affermato ai media locali Mjelma Mehmeti, responsabile della Segreteria. Le difficoltà nascono in parte dal fatto che non ci sono precedenti esperienze con l'IPA da cui i Paesi candidati possano trarre insegnamento. In aggiunta, essa richiederà una pianificazione dettagliata, e molto in anticipo. "Dovremo sapere esattamente come sarà il nostro bilancio nel corso dei prossimi tre anni, quanto prenderemo esattamente dall'IPA, e per cosa precisamente. Per riuscire a fare tutto ciò, dobbiamo cambiare la nostra mentalità", ha detto Mehmeti. "Se costruiamo un'autostrada, dovremo sapere in anticipo che utile ce ne verrà, se saranno applicati pedaggi e quanto ci frutteranno, quanto tempo ci vorrà per ripagare il prestito, e così via". In tutta la regione c'è una diffusa consapevolezza che serve capacità per fare buon uso degli aiuti UE. "Se non riusciamo a

¹⁶ Reperibile sul sito <http://www.balcanicooperazione.it/article/articleview/6072/1/249> (Transitions Online)

creare una pubblica amministrazione moderna, che sia capace di agire d'intesa con Bruxelles, non saremo in posizione di poter usare quei fondi”, ha detto Gordana Lazarevic, viceministro per le relazioni economiche internazionali della Serbia, nel corso di un recente meeting preparatorio sull'utilizzo dell'IPA tenutosi a Belgrado. “Anche i nuovi Stati membri dell'UE si sono scontrati col problema di non essere in grado di accedere a tutti i finanziamenti pre-accesso che gli spettavano, a causa dei criteri di assegnazione complessi e rigorosi. Tutti loro hanno vissuto la frustrazione di non riuscire ad ottenere i soldi che gli erano stati riservati. Ma questa era la vecchia impostazione degli aiuti UE: l'IPA porterà dei cambiamenti, secondo Szent-Ivanyi[il referente dell'IPA presso il parlamento Europeo], che ha evidenziato la flessibilità del nuovo strumento. “Ciò vuol dire che, se un Paese non ha usato i soldi destinati ad una componente, essi possono essere riallocati per un'altra componente, che sia lo sviluppo rurale o le risorse umane. Se un Paese non riesce ad usare il denaro, un altro Paese può richiederlo”, ha detto. Questo è certo un miglioramento rispetto al passato. Il Paese di Szent-Ivanyi, l'Ungheria, aveva perso alcuni fondi che non era riuscita ad utilizzare nei tempi previsti, e nessun altro aveva potuto reclamarli. Questa nuova flessibilità introduce un elemento di competizione tra i Paesi, che secondo Szent-Ivanyi sarà un incentivo a proporre progetti più validi. (Traduzione di Carlo Dall'Asta)

1.3 Background storico e legale

1.3.1 Il contesto storico e la strategia dell'UE nei Balcani Occidentali

Una delle ragioni della crisi Iugoslava è stata l'errato utilizzo finanziario estero in particolare dei fondi internazionali del FMI e della Banca Mondiale. I finanziamenti stranieri erano destinati e gestiti direttamente dalle repubbliche senza alcun controllo da parte della federazione Iugoslava. Gli investimenti FMI e BM, al contrario dei fondi IPA, sono prestiti che indebitano i paesi beneficiari. Il risultato di questa gestione

“regionale” dei fondi non valutata a livello federale, è stato un ulteriore rafforzamento dei sistemi di potere locali la cui competizione è cresciuta nel tempo. Il non coordinamento dei Fondi a livello federale ha messo in luce la questione della ripartizione del debito, poiché, non conoscendosi il grado d’indebitamento delle singole repubbliche, nessuno sapeva chi (se le repubbliche o la federazione) e quanto si dovesse restituire¹⁷. Durante gli anni 90, l’Unione Europea ha tentato di controllare gli eventi nella regione ma con scarso esito: dalle rovine della Jugoslavia sono nati diversi piccoli paesi, a volte il processo è stato rapido (Slovenia), a volte relativamente pacifico (FYROM e Montenegro), in altri casi si è sviluppato attraverso il risultato di sanguinose guerre (Croazia e Bosnia Erzegovina). La guerra in Bosnia ha rappresentato il capitolo nero della politica comune estera e di sicurezza dell’Unione Europea.

La critica evoluzione degli eventi, ha necessitato differenti forme d’intervento straniere nella regione. Fra gli attori principali, l’Unione Europea è stata senza dubbio una dei maggiori contribuenti d’assistenza finanziaria e militare, ma la sua influenza politica non è mai stata paragonabile a quella degli USA.

Gli accordi di Dayton¹⁸ sono diventati il punto di svolta nella gestione della crisi dei Balcani, attraverso la programmazione di una strategia per i paesi dell’intera regione, in cui l’UE prometteva assistenza finanziaria e accordi commerciali attraverso accordi di cooperazione bilaterale. Ma, questi accordi non prevedevano alcuna prospettiva d’adesione (al contrario delle strategie messe a punto negli stessi anni nelle relazioni con i paesi PECO). L’obiettivo di tali accordi era prevenire lo scoppio di conflitti e promuovere la stabilità e la crescita nel Sud Est Europa. Un

¹⁷ Geoffrey Swain e Nigel Swain in “Eastern Europe Since 1945” pag. 153-156.

¹⁸ L’ Accordo di Dayton, o più precisamente il General Framework Agreement for Peace (GFAP), fu stipulato il 21 novembre 1995 nella base *Wright-Patterson Air Force* di Dayton, Ohio (USA). Con tale trattato fu messa la parola fine alla guerra civile jugoslava. L’accordo prevede il passaggio, o meglio il ritorno, della Slavonia Orientale alla Croazia, appartenente fino alla fine della guerra alla Serbia. Viene riconosciuta ufficialmente la presenza in Bosnia Erzegovina di due entità ben definite: la Federazione croato-musulmana che detiene il 51% del Territorio bosniaco e la Repubblica Srpska (49%). Altra voce importante di questo accordo è la possibilità dei profughi di fare ritorno presso i propri paesi di origine. Sono facilitate e privilegiate anche le possibilità di cooperazione bilaterale tra gli stati(fra cui l’UE) che hanno sottoscritto l’accordo.

approccio bilaterale prosegue diversamente a seconda dello stato di progresso e di capacità di riforma di ciascuno stato, spingendo quindi, contro uno sviluppo regionale.

L'UE, durante gli anni 90, ha mostrato esitazione a garantire ai paesi della regione una prospettiva di *membership* e solo nel summit di Feira nel giugno 2000¹⁹ ha conferito loro lo status di potenziali candidati. Tuttavia, non vi è stato alcun riferimento sulla definizione dei passaggi che intercorrevano dallo status di potenziale candidato allo status di candidato. Il nuovo strumento d'assistenza finanziaria di pre-adesione supporta l'intera strategia UE nell'Europa sud Orientale, il cui fine ultimo è l'approssimazione all'UE e la *membership*. L'adozione dell'IPA, stabilisce che i potenziali candidati continueranno a beneficiare dell'assistenza attraverso le prime due componenti secondo modalità simili al regolamento CARDS. L'innovazione è riferita principalmente agli stati candidati. Per quanto concerne il ruolo dell'IPA, l'UE specifica gli obiettivi per il raggiungimento degli standard europei.

1.3.2 I regolamenti dello strumento IPA.

Per quanto riguarda le modalità di strategia dell'UE di allargamento, con la revisione del Trattato UE con il trattato di Amsterdam del 1997, sono state definite nell'articolo 49²⁰ le procedure formali d'adesione e vi è un'esplicita base giuridica su cui si fondano le politiche generali d'allargamento dell'UE.

¹⁹ È con il Consiglio Europeo di Feira, a seguito delle svolte democratiche a Zagabria e Belgrado, che ai paesi balcanici occidentali viene conferita la qualifica di candidati potenziali.

²⁰ Dalla VERSIONE CONSOLIDATA DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA: ARTICOLO 49. "Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali" e ARTICOLO 6 par. 1, "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri".

Per quanto concerne l'utilizzo dei fondi IPA e le modalità d'implementazione degli investimenti, è necessario invece un adeguato apparato legislativo e istituzionale più specifico che includa regole di trasparenza e di non discriminazione per evitare corruzione, conflitti d'interesse, aiuti di stato e tutelare la protezione dell'ambiente.

Lo strumento IPA segue le modalità e i funzionamenti forniti dal "Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)" e dal "Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)".

Questi provvedimenti forniscono una sufficiente flessibilità al processo d'implementazione, poiché essi prevedono diversi gradi di metodi d'implementazione (centralizzata, totalmente decentralizzata, o condivisa). L'articolo 15 del Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio definisce i diversi tipi d'assistenza dell'IPA, che può essere utilizzata per finanziare investimenti, appalti, sovvenzioni, compresi gli abbuoni d'interessi, i prestiti a condizioni speciali, le garanzie sui prestiti e le misure di assistenza finanziaria, il sostegno al bilancio, le altre forme specifiche di aiuti di bilancio, il contributo al capitale delle istituzioni finanziarie internazionali o delle banche di sviluppo regionali, la cooperazione amministrativa, con la partecipazione di esperti degli Stati membri (ad esempio, programma di gemellaggio) e le azioni della Comunità nell'interesse del paese beneficiario.

L'articolo 3 del Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio istituisce le 5 componenti:

1. La componente "Sostegno alla transizione e Sviluppo istituzionale" (art. 8) prevede sia supporti di tipo "soft" in termini di conoscenza sulle modalità della transizione, sia di tipo "hard" in termini di investimenti per aiutare paesi a soddisfare i criteri d'adesione e a migliorare le loro capacità amministrative e giudiziarie.
2. La componente "Cooperazione transfrontaliera" (art. 9) supporta le attività transfrontaliere, transnazionali e interregionali tra i paesi beneficiari e tra

beneficiari e SM, assicurando continuità alle politiche di cooperazione regionale del precedente CARDS.

3. La componente “Sviluppo regionale” (art. 10) aiuta i paesi beneficiari per la preparazione alla programmazione dei fondi strutturali FESR (Fondo Europeo di sviluppo regionale) e del Fondo di Coesione.
4. La componente “Sviluppo delle risorse Umane” (art. 11) facilita la preparazione per le attività dei fondi strutturali FSE (Fondo Sociale Europeo).
5. La componente “sviluppo rurale” (art. 12) prepara la futura gestione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

IL Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio introduce un sistema di partnership Europea e rapporti annuali nei confronti dei potenziali candidati mentre sono previsti partnership di preadesione e Report regolari per i paesi candidati.

Per la gestione decentralizzata dei fondi UE, è richiesto un edificio di nuovi sistemi e procedure, capacità amministrative che stabiliscano controlli interni.

Prima che sia conferita la gestione decentralizzata dei fondi, devono essere soddisfatti, per conto delle delegazioni della CE specifici requisiti del Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio e del Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione. Le amministrazioni nazionali devono creare le necessarie strutture per poter assumere la piena responsabilità di gestione e d’implementazione. I paesi beneficiari devono istituire i seguenti organismi e le seguenti autorità come statuito nel Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione:

- Un Coordinatore Nazionale IPA (NIPAC) per l’intera coordinazione dell’assistenza.
- Un Coordinatore strategico per le componenti III-IV.
- Un “*Competent Accrediting Officer*” (CAO), responsabile per l’implementazione della programmazione approvata dal NIPAC che supervisiona attivamente e costantemente l’effettivo funzionamento del sistema d’implementazione e d’accreditamento.
- Un “*National Authorising Officer*”(NAO) che è il responsabile dei finanziamenti per il management di fondi.

- Un fondo nazionale (FN) accreditato dal CAO che ha come supervisore il NAO. Cura l'aspetto finanziario.
- Una struttura operativa per ciascuna componente IPA.
- Un'autorità di controllo indipendente che valuta secondo gli standard di controllo internazionali. Essa conduce regolari monitoraggi per assicurare una corretta implementazione e prevenire irregolarità e frodi. I paesi beneficiari devono assicurare un'appropriata divisione dei doveri tra il NIPAC e il NAO come mostrato nell'articolo 56 del Regolamento finanziario.

È stato necessario del tempo per poter preparare le amministrazioni locali a tali regolamentazioni e, i ritardi e le difficoltà di tale adattamento sono state certamente influenzate dai ritardi della Commissione Europea. L'adozione del Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, che serviva come base di supporto per tutte le attività di preparazione nazionali, è stata posticipata dal Consiglio e dalla Commissione dall'Ottobre 2006 al Giugno 2007. Questo ritardo di 8 mesi è stato cruciale dato che l'IPA entrava in vigore il 1 Gennaio 2007 e che i paesi beneficiari erano obbligati a programmare in anticipo l'assistenza del 2007.

L'articolo 21 del Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio statuisce il principio di "condizionalità" che prevede la sospensione dell'assistenza su proposta della Commissione e delibera a maggioranza qualificata del consiglio. Il rispetto dei principi democratici, la certezza del diritto, il rispetto dei diritti umani e le libertà fondamentali, inclusi diritti delle minoranze, sono condizione necessaria e obbligatoria per l'attuazione del regolamento.

1.4 Il Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale (QFIP) 2009-2011

Riguardo all'allocazione dei fondi, il Regolamento (CE) N. 1085/2006 del Consiglio prevede un approccio strategico rinforzato. Esso comincia con il sistema di Partnership Europea e rapporti annuali per i potenziali candidati mentre per i candidati comincia con il sistema di partnership di adesione e rapporti regolari. L'art. 5 del Regolamento (CE) N. 1085/2006

del Consiglio²¹, istituisce il Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale o QFIP, da rinnovare ogni anno. Esso è un documento designato per garantire le informazioni generali riguardo alla distribuzione dei fondi IPA tra le componenti e i differenti paesi e fornisce un'indicazione sull'ammontare dei fondi destinati ai programmi orizzontali e regionali e alle spese di supporto.

Il QFIP è basato su una programmazione ciclica di tre anni. Il QFIP di N anni, N+1, N+2 dovrebbe essere presentato durante l'ultimo trimestre dell'anno N-2, ma visti i ritardi nell'accordo sulle prospettive finanziarie per il 2007-2013, non è stato possibile presentare un QFIP 2007-2009. Quindi, il QFIP che copre il periodo 2008-2010, approvato l'8 Novembre 2006, è quindi stato il primo QFIP del nuovo strumento IPA e ha incluso l'allocazione dei fondi 2007. Il secondo e attualmente in vigore QFIP 2009-2011, è stato adottato il 6 Novembre 2007. La distribuzione dei fondi rispetta determinati criteri, inclusi la capacità d'assorbimento, la valutazione delle necessità, il rispetto della condizionalità e la capacità di gestione. Sulla base del QFIP, la Commissione e i paesi beneficiari elaborano dei Documenti di Programmazione Indicativa Pluriennale (MIPD in lingua Inglese) anch'essi di durata triennale, che fissano una strategia d'assistenza per ogni componente di ciascun paese.

Per l'anno 2007 la Commissione ha fatto sì che alcun beneficiario ricevesse un ammontare maggiore di quello ricevuto nel 2006 (ad eccezione di Bosnia Erzegovina e Albania). Secondo il piano QFIP 2008-2010, tutti i beneficiari riceveranno entro il 2010 una media pro-capite maggiore della media pro-capite di 23 € ottenuta attraverso lo strumento CARDS nell'intero periodo 2004-2006. Dal 2008, per la Croazia e la

²¹ Art .5: "Informazioni sulle dotazioni finanziarie indicative Proposte, Par. 1. Nella prospettiva di sostenere la pianificazione strategica prevista dall'articolo 6, la Commissione presenta annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio le sue intenzioni in merito alle dotazioni finanziarie da proporre per i tre anni successivi nella forma di un quadro finanziario indicativo pluriennale, che tenga conto del quadro finanziario, dei partner europei, dei partner di adesione, delle relazioni e del documento strategico. Par. 2. Questo quadro finanziario indicativo pluriennale illustrerà le intenzioni della Commissione per quanto riguarda la ripartizione dei fondi per componente, per paese e per azioni riguardanti più paesi. Esso sarà elaborato sulla base di una serie di criteri oggettivi e trasparenti, compresa la valutazione delle necessità, tra cui la capacità di assorbimento, il rispetto delle condizioni e la capacità di gestione. Si terrà altresì debito conto delle misure straordinarie di assistenza o di programmi di risposta provvisori adottati a norma di un regolamento che istituisce lo strumento di stabilità. Par. 3. Il quadro finanziario indicativo pluriennale sarà inserito nel pacchetto annuale dell'allargamento della Commissione".

FYROM Macedonia, è previsto un livello maggiore di 30 € per capita. Per la Turchia, tenuto conto della capacità d'assorbimento e dell'entità demografica del paese, la media per capita è minore degli altri due paesi candidati, ma, è previsto un incremento graduale per capita nell'arco del periodo 2007-2010.

Nel determinare le allocazioni tra le componenti III IV e V per i paesi candidati, sono state prese in considerazione le allocazioni delle precedenti attività corrispondenti PHARE, ISPA e SAPARD. Su queste basi, viene tenuto conto dello stadio corrente di preparazione dei singoli sistemi di gestione decentralizzata, e dei bisogni della componente II, che, in materia di cooperazione transfrontaliera con gli stati membri, devono rispettare le allocazioni previste attraverso i fondi FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale).

Presentazione della tabella (Tab. 3):

La seguente tabella rappresenta le allocazioni in ciascuna componente d'ogni paese previste nel secondo QFIP 2009-2011, espresse in euro nei prezzi correnti. Sono inoltre incluse le allocazioni concernenti gli anni 2007 e 2008.

Le spese amministrative includono i costi per l'implementazione dell'IPA e per l'uscita dei precedenti fondi di preadesione per la Romania e la Bulgaria.

Per quanto riguarda la gestione dei programmi regionali e orizzontali, il regolamento IPA provvede ad un coordinamento tra i donatori, incluse le Istituzioni Internazionali Finanziarie (per es. BEI) al fine di massimizzare i benefici dei supporti. I Fondi per le amministrazioni civili ad interim continuano nel 2008 (per la Missione delle Nazioni Unite in Kosovo, UNMIK, e per l'Ufficio d'Alta Rappresentanza (OHR) in Bosnia Erzegovina).

**(Tab. 3) QFIP 2009-2011 (incluso l'anno 2007), Allocazioni IPA (in €)
per paese e componente²²:**

<i>Country</i>	<i>Component</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	2009	2010	2011
CROATIA	Transition Assistance and Institution Building	49,611,775	45,374,274	45,601,430	39,483,458	39,959,128
	Cross-border Co-operation	9,688,225	14,725,726	15,898,570	16,216,542	16,540,872
	Regional Development	45,050,000	47,600,000	49,700,000	56,800,000	58,200,000
	Human Resources Development	11,377,000	12,700,000	14,200,000	15,700,000	16,000,000
	Rural Development	25,500,000	25,600,000	25,800,000	26,000,000	26,500,000
	Total	141,227,000	146,000,000	151,200,000	154,200,000	157,200,000
FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA	Transition Assistance and Institution Building	41,641,613	39,922,001	38,128,499	36,317,068	34,503,410
	Cross-border Co-operation	4,158,387	5,277,999	5,571,501	5,682,932	5,796,590
	Regional Development	7,400,000	12,300,000	20,800,000	29,400,000	35,000,000
	Human Resources Development	3,200,000	6,000,000	7,100,000	8,400,000	9,400,000
	Rural Development	2,100,000	6,700,000	10,200,000	12,500,000	14,000,000
	Total	58,500,000	70,200,000	81,800,000	92,300,000	98,700,000
TURKEY	Transition Assistance and Institution Building	256,702,720	250,165,819	233,200,653	211,312,664	230,620,919
	Cross-border Co-operation	2,097,280	8,834,181	9,399,347	9,587,336	9,779,081
	Regional Development	167,500,000	173,800,000	182,700,000	238,100,000	291,400,000
	Human Resources Development	50,200,000	52,900,000	55,600,000	63,400,000	77,600,000
	Rural Development	20,700,000	53,000,000	85,500,000	131,300,000	172,500,000
	Total	497,200,000	538,700,000	566,400,000	653,700,000	781,900,000

²² Bruxelles, 6.11.2007, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardo all'assistenza finanziaria di Pre-adesione (IPA), QFIP, Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale 2009 – 2011.

ALBANIA	Transition Assistance and Institution Building	54,318,790	61,111,756	70,917,079	82,711,421	84,301,650
	Cross-border Co-operation	6,681,210	9,588,244	10,282,921	10,488,579	10,698,350
	Total	61,000,000	70,700,000	81,200,000	93,200,000	95,000,000
BOSNIA & HERZEGOVINA	Transition Assistance and Institution Building	58,136,394	69,854,783	83,892,254	100,688,099	102,681,861
	Cross-border Co-operation	3,963,606	4,945,217	5,207,746	5,311,901	5,418,139
	Total	62,100,000	74,800,000	89,100,000	106,000,000	108,100,000
MONTENEGRO	Transition Assistance and Institution Building	27,490,504	28,112,552	28,632,179	29,238,823	29,843,599
	Cross-border Co-operation	3,909,496	4,487,448	4,667,821	4,761,177	4,856,401
	Total	31,400,000	32,600,000	33,300,000	34,000,000	34,700,000
SERBIA	Transition Assistance and Institution Building	181,496,352	179,441,314	182,551,643	186,206,679	189,956,810
	Cross-border Co-operation	8,203,648	11,458,686	12,248,357	12,493,321	12,743,190
	Total	189,700,000	190,900,000	194,800,000	198,700,000	202,700,000
KOSOVO ^{2,3}	Transition Assistance and Institution Building	68,300,000	121,993,920	63,339,798	64,484,594	65,828,286
	Cross-border Co-operation	0	2,706,080	2,760,202	2,815,406	2,871,714
	Total	68,300,000	124,700,000	66,100,000	67,300,000	68,700,000
Total Country Programmes		1,109,427,000	1,248,600,000	1,263,900,000	1,399,400,000	1,547,000,000

² Under UNSCR 1244

³ In its Amending Letter No 1 to the Preliminary Draft Budget 2008, the Commission proposed, as part of a wider mobilisation of new funds to support the stability and development of Kosovo, to increase the IPA funding for Kosovo by € 60 million in 2008. This is included in the 2008 allocation for Kosovo here.

Total Country Programmes	1,109,427,000	1,248,600,000	1,263,900,000	1,399,400,000	1,547,000,000
Regional and Horizontal Programmes	108,980,000	140,700,000	160,000,000	157,700,000	160,800,000
ADMINISTRATIVE COSTS	44,793,000	54,000,000	56,500,000	64,600,000	75,000,000
GRAND TOTAL	1,263,200,000	1,433,300,000	1,480,400,000	1,621,700,000	1,782,800,000

Figures are in euros, current prices

CAPITOLO II: L'implementazione dei finanziamenti IPA: la Gestione strutturale dei fondi e la valutazione dei progetti

2.1 L'assistenza finanziaria IPA come precursore dei fondi strutturali

Il processo di pre-adesione non è solo conseguenza di volontà politiche o negoziazioni. Esso richiede e dipende da numerose strategie quali gli strumenti di assistenza finanziaria, gli accordi europei, il processo di armonizzazione delle leggi, l'abilità di gestione dei fondi dei candidati.

Il ruolo dell'IPA consiste nel preparare i paesi candidati all'acquisizione dell'"acquis comunitarie" e alla gestione dei Fondi UE. Esso è stato designato per preparare i prossimi allargamenti che porteranno particolari problemi alla politica regionale UE, dato il basso livello PIL per capita di tali paesi. In comparazione con le economie dei paesi UE, i paesi candidati e potenziali candidati sono sottosviluppati. La prospettiva di adesione vincola le politiche di sostegno allo sviluppo a diminuire questo gap economico. Tuttavia, nonostante il decennio di ricostruzione e transizione economica seguito all'intervento NATO in Kosovo²³, permangono considerevoli disparità economiche tra i vari paesi e tra le regioni.

I trasferimenti finanziari di pre-adesione possono modificare tale situazione assicurando una sufficiente capacità amministrativa che renda utilizzabili i Co – finanziamenti UE.

Questi due elementi diventeranno ancor più importanti dopo l'adesione di ciascun paese all'UE, quando i fondi comunitari saranno più ingenti.

La Commissione ha riconosciuto che, al fine di una migliore preparazione per la gestione dei fondi strutturali, è necessario che le

²³ Dopo la fine della guerra di Bosnia-Erzegovina, molti albanesi scelsero la lotta armata indipendentista, guidata dalla Ushtria Çlirimtare e Kosovës (UCK), che si avvale anche di veterani di quella guerra. Nel 1999 scoppiò un conflitto armato vero e proprio, che vide l'intervento di diverse forze internazionali in protezione del Kosovo, attaccato dal governo centrale di Belgrado. In base alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite numero 1244 del 1999, il Kosovo fu provvisto di un governo e un parlamento provvisori, e posto sotto il protettorato internazionale UNMIK e NATO. Negli anni successivi la situazione è andata lentamente normalizzandosi.

amministrazioni nazionali e locali siano preparate per una programmazione pluriennale più efficiente.

Inoltre secondo la strategia della Commissione, i fondi focalizzati a obiettivi specifici condurrebbero ai risultati migliori. Per esempio, la componente “sviluppo rurale” è volta a preparare i paesi alla politica agricola comune. L’IPA è un singolo strumento finanziario, ma è differenziato a seconda delle componenti e dello status dei paesi beneficiari. L’IPA richiede la creazione di istituzioni organi e corpi competenti, di personale qualificato, e una più chiara responsabilità nell’amministrazione. Risulta più complesso invece l’abilità di tali organi di svolgere ed eseguire le funzioni conferitegli. È quindi necessario del tempo affinché le istituzioni si adattino ad adempiere ai propri doveri. Per questo motivo è fondamentale un costante sistema di controlli e di monitoraggio fin dalla fase iniziale.

L’IPA è quindi uno strumento che ha lo scopo di facilitare lo sviluppo economico attirando gli investimenti e di creare le istituzioni per implementare l’armonizzazione tra le regioni d’Europa. Ma il suo impatto è difficile da valutare, poiché il naturale processo di apprendimento delle amministrazioni necessita innanzitutto di tempo.

I paesi dei Balcani Occidentali e la Turchia attraverso questo strumento finanziario familiarizzeranno maggiormente con la legislazione Europea, ma si presume che questi paesi rimarranno impreparati a competere con le regioni più povere dei 27 paesi già membri. Fare in modo che si possa attuare una politica regionale nei suddetti paesi, è un importante requisito per un assorbimento efficiente delle risorse finanziarie UE. I principi base della politica strutturale UE – concentrazione delle risorse finanziarie, programmazione, partnership, sussidiarietà e *contribution* devono essere rispettati anche nell’utilizzo dei fondi IPA (come viene infatti specificato nei regolamenti IPA).

Secondo il principio della concentrazione, le risorse sono stanziare secondo criteri obiettivi e trasparenti, basati sulle necessità e sulle prestazioni dei paesi beneficiari. Tutta la programmazione nazionale e regionale della Comunità seguirà il principio della concentrazione, che

prevede la selezione di un numero limitato di settori prioritari di azione affinché il risultato sia maggiore.

La programmazione è uno degli elementi essenziali delle riforme dei Fondi strutturali del 1988 e del 1993 e resta al centro della riforma del 1999. Essa consiste nell'elaborare programmi di sviluppo pluriennali e viene realizzata mediante un processo di decisione partenariale, in più fasi, fino all'assunzione delle azioni da parte dei responsabili di progetti pubblici o privati.

Tale principio mira ad agevolare l'allineamento progressivo dei donatori sui cicli di programmazione pluriennali del paese beneficiario e ad aumentare la possibilità di sincronizzare i processi di programmazione degli Stati membri e della Commissione.

Il principio di "partnership" mira a sostenere il partenariato tra il massimo numero di parti interessate e viene esteso alle autorità regionali e locali, alle parti socio-economiche e ad altri organismi competenti. I partner intervengono inoltre in ogni fase, sin dall'approvazione del piano di sviluppo.

Secondo il principio di "contribution"²⁴, l'intervento dei Fondi strutturali assume principalmente la forma di aiuto non rimborsabile o "aiuto diretto" e in misura minore di aiuto rimborsabile, di abbuono d'interessi, di garanzia, di assunzione di una partecipazione, di partecipazione al capitale di rischio.

Infine, "...in applicazione del principio di sussidiarietà la responsabilità per l'attuazione degli interventi compete agli Stati membri, al livello territoriale appropriato, in base alla situazione specifica di ciascuno Stato

²⁴ La partecipazione dei Fondi è vincolata ai seguenti massimali:

Per le regioni ammissibili all'obiettivo 1: al massimo il 75% del costo totale ammissibile e, di norma, almeno il 50% della spesa pubblica ammissibile. Il tasso di partecipazione comunitaria può arrivare all'80% per le regioni situate in uno Stato membro beneficiario del Fondo di coesione (Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo), e all'85% per tutte le regioni ultraperiferiche e le isole minori del mar Egeo (Grecia).

Per le regioni ammissibili agli obiettivi 2 e 3: al massimo il 50% del costo totale ammissibile e, di norma, almeno il 25% della spesa pubblica ammissibile.

membro, e salve le competenze della Commissione, segnatamente in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee...»²⁵.

Il rispetto di tali principi richiede un coordinamento complesso di azioni a livello nazionale che evitino durante la fase di programmazione il sovraccarico di informazioni e l'inefficienza.

Sono stati quindi introdotti nel funzionamento dello strumento IPA i principi di partnership e di sussidiarietà, in linea con i fondi strutturali.

Quindi concludendo è necessario:

- Rafforzare le regole per le amministrazioni e instaurare una gestione decentrata in linea con la gestione dei fondi strutturali dei paesi UE
- Individuare strumentazioni e tecniche di valutazione dei progetti più efficienti
- Programmare e attuare un costante monitoraggio attraverso indicatori specifici
- Chiare funzioni per chiare responsabilità
- Programmazione pluriennale più consapevole e dettagliata
- Obiettivi specifici
- Rispettare i principi tipici dei fondi strutturali: concentrazione, partnership e sussidiarietà e programmazione

Affinché siano attuati tali obiettivi dalla commissione e dalle amministrazioni nazionali, è necessario del tempo ed è quindi prevedibile che risulti necessario proporre una strategia a lungo termine che vada oltre le prospettive finanziarie 2007-2013 al fine di garantire che i fondi IPA vengano prorogati per ciascun paese fino alla piena adesione.

²⁵ Articolo 8 del Regolamento (CE) 1260/99.

2.2 Accentramento e decentramento

La Commissione conferirà la responsabilità di gestione dei fondi alle autorità nazionali solo una volta che gli organi di programmazione e implementazione saranno ritenuti adeguati. Fino a questo momento, le componenti 1 e 2²⁶ saranno sotto la gestione centralizzata, dove la Commissione (attraverso le delegazioni della Commissione o l'Agencia Europea per la Ricostruzione) sarà l'unica autorità con potere contrattuale. Per quanto riguarda le ultime tre componenti invece, l'implementazione delle operazioni e la concessione dei fondi potrà cominciare solo quando la Commissione conferirà la gestione alle autorità nazionali (è quindi prevedibile che l'ammontare dei fondi sarà minore nel periodo iniziale, ma aumenterà progressivamente con l'avanzare negli anni). I paesi beneficiari, quindi sono ulteriormente incentivati a stabilire una gestione decentralizzata in breve tempo, attuando politiche tanto difficili quanto costose.

Una volta garantita la struttura nazionale d'implementazione e di gestione dei fondi, affinché si passi a una gestione decentrata, è necessario che le amministrazioni passino per 5 fasi procedurali²⁷. I primi 4 passaggi sono sotto la responsabilità dei paesi candidati e sono:

- Una valutazione del divario della capacità amministrativa
- Una riduzione del divario (*Gap plugging*) della capacità amministrativa
- Una valutazione di responsabilità dei sistemi di gestione e controllo
- Una richiesta di fondi gestita a livello nazionale (*national accreditation and submission of application for conferral*).

²⁶ La componente I "Sostegno alla transizione e Sviluppo istituzionale" (art. 8 del REGOLAMENTO (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006) prevede sia supporti di tipo "soft" in termini di conoscenza sulle modalità della transizione, sia di tipo "hard" in termini di investimenti per aiutare paesi a soddisfare i criteri d'adesione e a migliorare le loro capacità amministrative e giudiziarie.

La componente II "Cooperazione transfrontaliera" (art. 9 del REGOLAMENTO (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006) supporta le attività transfrontaliere, transnazionali e interregionali tra i paesi beneficiari e tra beneficiari e SM, assicurando continuità alle politiche di cooperazione regionale del precedente CARDS.

²⁷ Gjorgjiesvski Mate (2008), "EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The Path to a Successful Start", CEU ENS report, Budapest, pag.69-88.

Il 5° passaggio è sotto la responsabilità dei servizi della Commissione che analizzano l'applicazione del Sistema d'implementazione decentrata (SID) e preparano una decisione della Commissione sull'eventuale passaggio della gestione decentrata dei fondi IPA alle amministrazioni locali. Questa decisione è successiva all'analisi dei rapporti di valutazione della Commissione che misurano il grado di controllo e di responsabilità.

Terminata l'ultima fase vi è il completo conferimento delle responsabilità senza controlli *ex-ante* da parte della Commissione, che è l'obiettivo finale di tutte le componenti che prevedono il decentramento.

Tuttavia il tempo necessario per raggiungere tale obiettivo dipende da paese a paese e dalle esigenze di ogni componente.

L'IPA rispetto ai precedenti strumenti ha un elemento innovativo: esso applica il decentramento in linea con le modalità di gestione dei Fondi Strutturali

L'essenza del SID dell'assistenza UE, è che, mentre la Commissione detiene la responsabilità finale dell'esecuzione del budget, le amministrazioni nazionali beneficiarie detengono potere contrattuale.

Il SID IPA non prevede mai controlli *ex-ante* della Commissione sui pagamenti effettuati dalle amministrazioni nazionali, ma la Commissione detiene il diritto e dovere di effettuare controlli *ex ante* su una parte o sulla totalità dei progetti selezionati e approvati dall'Autorità Nazionale. In questo modo l'attenzione della Commissione si sposta sulla valutazione della selezione dei progetti.

L'obiettivo del decentramento nel contesto della strategia di pre-adesione è migliorare la capacità dei paesi candidati di utilizzare e gestire autonomamente i fondi UE e quindi di dimostrare di assumersi gli obblighi che scaturiscono dall'adesione. Mentre per i paesi beneficiari la questione è modernizzare le proprie amministrazioni pubbliche al fine di adattarsi agli standard di politica regionale Europea, la Commissione invece, una volta applicato il SID, concentrerà la propria attenzione sui progetti IPA selezionati.

2.3 Analisi costi-benefici: gli indicatori di *performance* economica e finanziaria

Quale che sia il sistema di gestione dei fondi (decentrato o centralizzato) è necessario che le autorità competenti selezionino i progetti con un migliore impatto e qualità nell'economia e nello sviluppo.

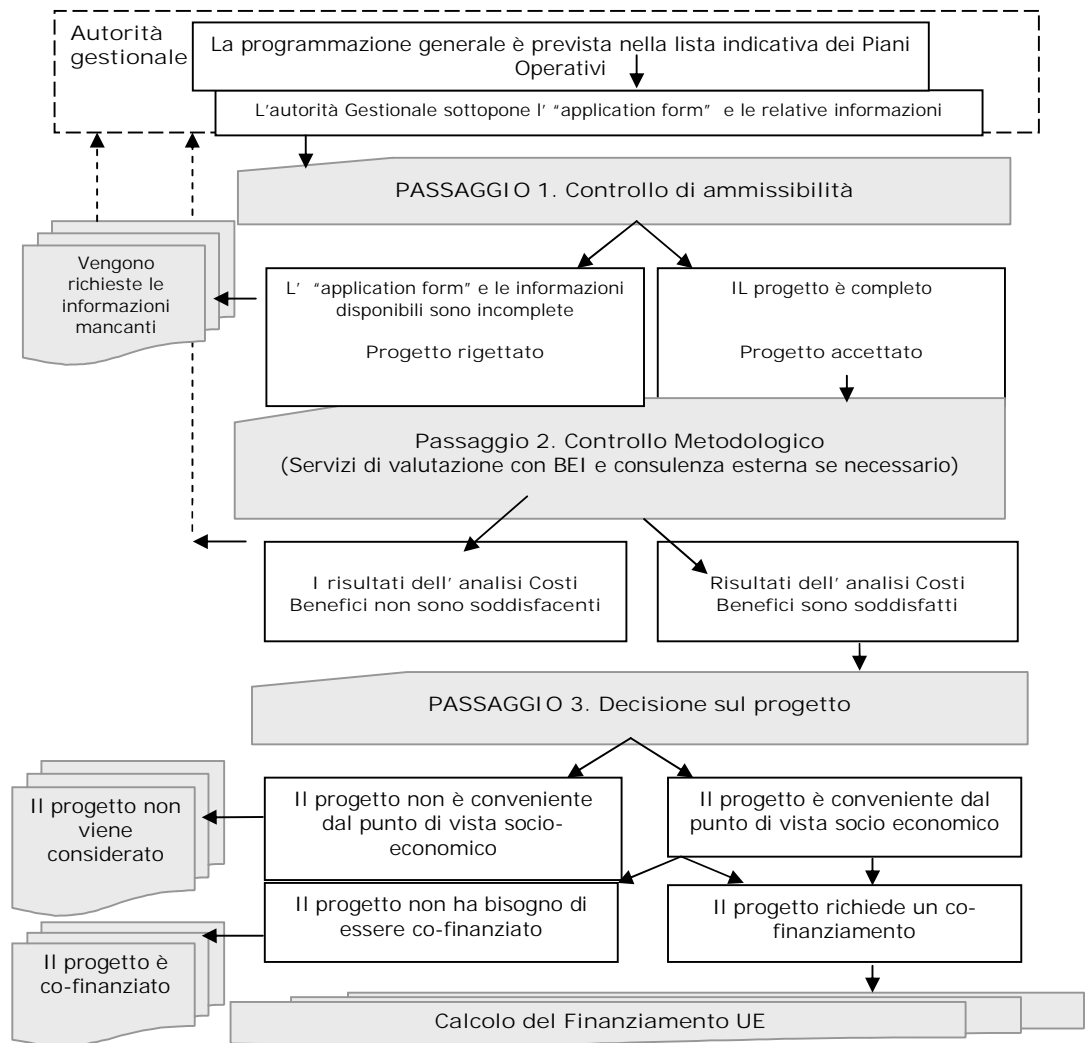
Il seguente paragrafo trae spunto da un *paper* presentato durante la conferenza di valutazione dei Fondi Strutturali di Edinburgo²⁸ e da una relazione presentata nel 2003 da Massimo Florio e Silvia Vignetti²⁹ che propongono un'interessante analisi dei sistemi di finanziamento UE dei fondi strutturali e dei fondi ISPA (Strumento strutturale di pre-adesione). Appare utile servirsi di tali spunti, per comprendere al meglio le dinamiche delle analisi costi-benefici per la gestione dei fondi IPA e per proporre un migliore approccio alla selezione dei progetti. L'idea è quella di utilizzare i tassi di *performance* dei progetti come segnali nel processo di *decision making*.

Le procedure di selezione dei progetti sono molto simili, ma differiscono secondo il sistema di gestione dei fondi. Il proponente di un progetto deve provvedere a tutte le informazioni utili per mettere in condizione la Commissione (sistema centralizzato) o il NIPAC (coordinatore nazionale IPA all'interno del SID) ad effettuare una valutazione *ex-ante*.

²⁸ M. Florio, "An International comparison of the financial and economic rate o return of development projects", Quarta Conferenza di valutazione dei Fondi strutturali, Edinburgh, 18-19 Settembre 2000.

²⁹ M. Florio, S.Vignetti "Cost-Benefit Analysis of infrastructure projects in an enlarged EU: an incentive oriented approach". Working paper n.13.2003 – giugno, Conferenza di valutazione, Budapest, 26-27 Giugno 2003.

Tab. 4 L'Iter di valutazione di un progetto³⁰



Quando viene proposto un progetto, se selezionato, la decisione finale riguarderà il tasso di co-finanziamento da utilizzare. Il tasso di co-finanziamento è la percentuale dei costi dell'investimento che sono coperti dai fondi IPA.

La procedura usuale che si segue è basata sulla valutazione del gap di finanziamento che deve essere colmato attraverso i fondi europei:

Il tasso di co-finanziamento si calcola nel seguente modo:

³⁰ Tratto da FLORIO, "Guide to COST-BENEFIT ANALYSIS of investment projects (Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession)", New edition 2008, Center for Industrial studies

dove:

G è l'ammontare del finanziamento UE;

(C-R) è il gap di finanziamento;

R il valore netto al presente delle entrate ottenute nel progetto;

C è il valore netto al presente del costo totale degli investimenti ovvero i costi eleggibili totali;

$$\mathbf{G = C - R}$$

$$\mathbf{G/C = (C-R)/C = r}$$

Quindi:

$$\mathbf{r = (C-R) / C}$$

$$\mathbf{G = C * r}$$

Utilizzando tale procedura il modellamento di r non viene calcolato in base al merito del progetto (per esempio in base all'impatto ambientale, sociale o allo sviluppo) e la formula può fornire l'incentivo per una valutazione dei costi eccessiva. Inoltre non sono considerati nel meccanismo i costi-benefici sociali del progetto.

In linea con l'interpretazione data nelle relazioni, l'idea di base è di modulare il tasso r di co-finanziamento secondo il risultato reale economico e finanziario del progetto misurato da specifici indicatori appropriati.

Nonostante sia chiaro il miglioramento della qualità dell'analisi costi benefici dei FC e FESR negli ultimi anni, è preferibile servirsi degli indicatori di calcolo del risultato (o di *performance*).

Il rendimento di un investimento finanziario è dato dal rapporto fra il valore finale dell'investimento e il valore iniziale dell'investimento³¹:

³¹ E' necessario distinguere tra rendimento nominale (rendimento riferito senza alcuna correzione degli effetti dell'inflazione) e rendimento reale (rendimento depurato dagli effetti dell'inflazione).

rendimento = valore finale / valore iniziale

Il valore finale dell'investimento può essere espresso come somma del valore iniziale dell'investimento e del guadagno (o perdita) maturato nell'intervallo di tempo preso a riferimento.

Rendimento = valore iniziale + guadagno (o perdita) / valore iniziale

- Il tasso interno di rendimento finanziario (**FRR**) è quel valore che azzerava il valore attuale finanziario netto dell'investimento (VNP). Al di sotto di una determinata soglia dell'FRR l'investimento non dovrebbe essere considerato proficuo.

FRR si presenta nella seguente equazione:

$$\text{NPV (S)} = \sum S_t / (1+\text{FRR})^t = 0$$

- Il tasso interno di rendimento economico **ERR** calcolato nelle analisi economiche è quel valore che azzerava il valore economico netto nel presente dell'investimento.

- Una qualsiasi decisione di investimento riguarda l'impiego di risorse economiche ad oggi in vista di ottenere benefici differiti nel tempo t. L'investimento è perciò definito come il raffronto tra un esborso iniziale, da sostenere per realizzare o dare avvio all'investimento stesso, ed i flussi monetari che ci si attende da esso. E' solo dopo un certo periodo di tempo, quando la struttura è stata completata e diviene quindi accessibile all'utenza, che è lecito attendersi dei rientri monetari a fronte dei costi annui di gestione connessi all'opera stessa.

L'utilizzo di tali indicatori di performance renderebbe il tasso di co-finanziamento endogeno e si creerebbe un sistema di incentivi per i progetti che risultano particolarmente efficienti in termini di impatto sull'economia e sullo sviluppo.

Nel *paper* di Florio e Vignetti risulta chiaramente che la variabilità del tasso di co-finanziamento tra i progetti ISPA è scarsamente correlata alla loro *performance* (sia in termini finanziari che socio-economici).

In conclusione, le raccomandazioni sugli investimenti ISPA di Florio e Vignetti sono direttamente applicabili nel contesto dei fondi IPA:

- I progetti di sviluppo devono garantire la sostenibilità finanziaria del progetto nel lungo periodo. In caso contrario le proposte dovrebbero essere considerate inefficienti e rifiutate.
- Non devono essere selezionati progetti richiedenti eccessivi finanziamenti UE.
- Inoltre per le valutazioni di impatto sullo sviluppo³² (soprattutto in materia di eco-sostenibilità, pari opportunità e ambiente) sarebbe preferibile utilizzare anche il tasso ERR. La differenza tra ERR e FRR è che il primo tiene conto dei prezzi ombra e delle variabili di esternalità ambientale o sociale.

Dovrebbero quindi essere scelti progetti di importanza strategica per lo sviluppo, che non richiedano eccessive spese comunitarie e che siano sostenibili nel lungo periodo.

Ovviamente questo approccio non dovrebbe essere troppo rigido, al fine di considerare le differenti esigenze settoriali e nazionali, ma anche perchè esso richiede l'analisi di effetti difficili da valutare³³.

In conclusione dovrebbero essere selezionati i progetti finalizzati allo sviluppo socio-economico e che abbiano come scopo la convergenza tra le regioni, l'adozione dell'*acquis comunitarie* e un risultato più

³² La sostanziale differenza fra l'analisi finanziaria e quella economica si riferisce ai prezzi da attribuire ad ogni variabile di spesa o di entrata che, nella nell'analisi finanziaria, sono quelli di mercato, correnti e previsti. Per comprendere l'esigenza di una diversità nel calcolo dei prezzi, si consideri che i prezzi di mercato dei vari beni sono molto spesso caratterizzati dalla presenza non trascurabile di imposte, sussidi, trasferimenti, rendite monopolistiche, etc; di conseguenza, essi non riflettono la rinuncia all'opportunità di produrre beni alternativi, come accade in un sistema economico in concorrenza perfetta, ove i prezzi nei vari mercati sono pari ai rispettivi costi marginali di produzione. Pertanto, i prezzi utilizzati nell'analisi economica, indicati in letteratura come prezzi ombra, vengono stimati in modo da riflettere, meglio di quelli di mercato, la valutazione che la società dà al costo-opportunità della produzione dei diversi beni e servizi.

³³ Una delle principali difficoltà, per chi conduce questo tipo di analisi, è proprio la delimitazione del campo di osservazione; a ciò, si aggiunga la presenza di numerosi effetti intangibili o comunque di difficile valutazione. Di fatto, non esiste una soluzione unica per determinare tutti questi aspetti ed è opinione corrente, nonché pratica diffusa, che essi vengano di volta in volta individuati congiuntamente dal soggetto politico e dal tecnico, in relazione ai fini perseguiti.

efficiente. A tal fine risulterebbe preferibile attribuire maggiore credito agli indicatori dell'impatto (o della *performance*) i cui tassi economici e finanziari siano valutati congiuntamente per fare in modo che la variabilità del tasso di co-finanziamento dell'IPA sia correlata alla performance attesa dei progetti proposti.

Durante la fase di selezione di un progetto, fare coincidere alti tassi economici e finanziari con alti benefici sociali può risultare molto complesso e difficoltoso. Può richiedere da parte di chi gestisce i fondi un forte radicamento nel territorio che permetta una conoscenza approfondita dei problemi sociali ed economici locali. È per questo motivo che è fondamentale che le amministrazioni nazionali siano "forti", trasparenti e responsabili e capaci di assumersi il carico dello sviluppo della loro società e del loro territorio.

CAPITOLO III: Le riforme della pubblica amministrazione nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e in Albania

Amministrazioni nazionali e Commissione devono mobilitarsi al fine di potere selezionare i progetti più validi, e come indicato nel capitolo precedente, è fondamentale che le amministrazioni abbiano un livello minimo di autonomia ed efficienza.

Nel seguente capitolo, dopo un'analisi sul processo di modernizzazione che le amministrazioni nazionali in Albania e Macedonia stanno vivendo negli ultimi anni, l'attenzione sarà brevemente rivolta verso due progetti IPA attuati nei medesimi paesi nell'anno 2007. I progetti in questione forniscono una parte del contributo alla riforma della pubblica amministrazione in materia di gestione dei fondi UE nei seguenti paesi. Analizzando gli obiettivi, i risultati attesi, e la complessità emersa dalla descrizione dei progetti studiati, emerge quale sia lo stato attuale della preparazione delle autorità Macedoni e Albanesi alla gestione dei fondi IPA. Da tali considerazioni sarà naturale proseguire nel capitolo successivo il nostro studio soffermandosi su una delle principali critiche mosse al nuovo strumento IPA, ovvero la differenziazione della qualità dei finanziamenti IPA tra paesi candidati e paesi precandidati.

3.1 Resoconto storico e la condizione delle PA in Albania e FYROM

In termini di qualità degli aiuti, l'assistenza IPA in Albania sembrerebbe molto simile a quella fornita dallo strumento CARDS. Sebbene le prime due componenti disponibili siano percepite come la continuazione del CARDS, l'IPA differisce da quest'ultimo perché introduce parziali elementi tipici delle strutture del sistema d'implementazione decentrata. I 24 milioni ricevuti nell'anno 2007³⁴ sono stati destinati per la creazione delle strutture e istituzioni che si occupano dello sviluppo economico e sociale del paese.

³⁴ Ditmir Bushati, "*Albania and IPA*", Budapest, CEUENS 2008.

Nel periodo 1991-2000³⁵, l'UE ha fornito all'Albania circa 1,020 miliardi di € il 63% dei quali è stato utilizzato attraverso lo strumento PHARE. (613,5milioni) mentre la parte restante è stata utilizzata per le unità UE specializzate (DG agricoltura e DG sviluppo). Tuttavia gran parte dei fondi in questo periodo erano concentrati per i piani d'emergenza e per la provvigione di cibo e per la ricostruzione economica.

Tra il 2000 e il 2006 CARDS ha introdotto un sistema molto simile a quello IPA individuando alcune aree di assistenza: giustizia e affari interni (43% dei fondi), *capacity building* (15%) ambiente e stabilizzazione democratica³⁶.

(Tab. 5) Fondi CARDS annuali per settori tra il 2000 e il 2005 (in Meuro)³⁷

Yearly allocations	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Justice and Home affairs	16.0	21.0	20.0	30.0	13.8	17.2
Socio-economic development	12.5	12.9	18.5	11.5	14.7	12.9
Administrative capacity building	8.8	6.0	7.0	3.0	12.8	14.0
Democratic Stabilisation	0.2	1.0	1.0	1	2.4	2.4
Environment and natural resources	-	4.0	-	7.0	0.5	2.7

Lo strumento CARDS si è concentrato sulle riforme della pubblica amministrazione, ma soprattutto in materia specifiche di SAA come competitività, tassazione e aiuti di stato.

Come emerge dalla seguente tabella (tab. 6) solo un progetto di 1 milione di euro è stato utilizzato per migliorare le capacità orizzontali della pubblica amministrazione. Quindi nell'assistenza precedente all'IPA i

³⁵ Arolda Elbasani, "The role of EU assistance in the Balkan Countries: The Case of Public Administrative Reforms", CEU ENS, 2008, Budapest

³⁶ Arolda Elbasani, "The role of EU assistance in the Balkan Countries: The Case of Public Administrative Reforms", CEU ENS, 2008, Budapest

³⁷ Programma annuale 2001; MIP2002-2004; 2005-2006.

fondi europei non hanno soddisfatto tutti i bisogni reali di riforma dell'Albania.

(Tab. 6) Allocazione CARDS per settori della pubblica amministrazione 2001-2004³⁸.

Sectors	2001	2002	2003	2004
Public Procurement	2.3	3.0		
Competition and State aids		2.0		3.0
Customs	2		4.0	
Taxation	2		3.0	
Statistics		1.0		
PA reform	0.7			1.0
Decentralization				
Total of PA	7.0	6.0	7.0	4.0
Total Cards	37.5	44.9	46.5	63.5

Come per gli altri potenziali candidati l'UE, attraverso solo due delle cinque componenti IPA, non è in grado di aiutare in maniera esaustiva l'Albania per la creazione delle strutture necessarie per le politiche di coesione economica e sociale. L'IPA per gran parte dell'area dei Balcani Occidentali (eccetto Croazia e FYROM) è uno strumento relativamente passivo specialmente nel delicato periodo che sta attraversando in questo momento tale regione. D'altro canto, la capacità delle amministrazioni Albanesi di gestire autonomamente i fondi sono molto limitate³⁹. Sorge il dubbio se l'IPA sia in grado di aiutare tutti i paesi beneficiari o se è uno strumento a somma positiva solo per i paesi candidati. Tornando al caso specifico della riforma dell'amministrazione Albanese, si comprende che non è possibile incrementare l'efficienza delle amministrazioni nazionali senza una volontà politica. L'obiettivo del governo nel 2008 è quindi istituire un nuovo organo istituzionale, il CFCU (*Central Financing Contracting Unit*)⁴⁰, all'interno del ministero delle Finanze, ed è questo il progetto che andremo ad analizzare a breve. Anche i 24 milioni ricevuti

³⁸ Programma annuale 2001; MIP2002-2004; 2005-2006.

³⁹ Ditmir Bushati, "Albania and IPA", Budapest, CEUENS 2008.

⁴⁰ Ditmir Bushati, "Albania and IPA", Budapest, CEUENS 2008.

nell'anno 2007 sono stati destinati per la creazione delle strutture e istituzioni che si occupano dello sviluppo economico e sociale del paese. Ma questo è tutto.

Risulta evidente dopo questa breve analisi, ma soprattutto lo sarà maggiormente dopo il confronto tra tale progetto CFCU con quello del rafforzamento delle capacità della pubblica amministrazione Macedone (studiando le aspettative del progetto, gli obiettivi e i risultati attesi), che vi è una differente condizione delle amministrazioni dei due paesi. L'obiettivo sarà quindi verificare l'esistenza di un ritardo delle PA tra i paesi potenziali candidati e candidati nei due casi specifici Albanese e Macedone.

Dal seguente quadro emergerà che lo status della capacità amministrativa in Albania (paese potenziale candidato) rimane ancora in una fase embrionale rispetto al caso Macedone (paese candidato).

Il PHARE e il CARDS hanno creato in FYROM le strutture pubbliche che gestissero l'assistenza con le unità locali della Commissione. Tali strutture però erano differenti da quelle richieste dalla gestione dei fondi strutturali. Quindi, anche per la Macedonia, l'assistenza passata era finalizzata a fare fronte alle emergenze prima e alla ricostruzione poi e la situazione non differiva da quella degli attuali paesi potenziali candidati. Il CARDS è iniziato nel 2002, quando il mandato dell'Agenzia Europea di Ricostruzione è stato esteso in Macedonia. L'AER rimarrà operativa fino alla conclusione dei progetti ancora sotto la sua responsabilità, anche se è stato recentemente esteso il suo mandato fino alla fine del 2008⁴¹. Fino ad ora l'AER ha provveduto alla programmazione dell'assistenza, ma, da quando non sarà più operativa, le autorità deterranno totale responsabilità di programmazione e dell'implementazione decentrata.

Il passaggio a Stato candidato della FYROM e l'istituzione del nuovo strumento IPA sono stati due elementi di svolta di questo piccolo paese. Innanzitutto attraverso l'IPA la FYROM beneficerà di 401,5 milioni di euro nel periodo 2007-2011. I contributi finanziari non sono mai stati tanto alti per la FYROM. Inoltre, in quanto paese candidato, la FYROM

⁴¹ Regolamento del Consiglio (EC) 1756/2006 del Novembre 2006 che emenda il Regolamento (EC) N° 2667/2000 sull'Agenzia Europea per la Ricostruzione.

beneficerà della totalità delle 5 componenti. Le prime due potranno essere gestite centralmente nella fase iniziale, mentre per iniziare a usufruire dei fondi stanziati per le ultime tre componenti, dovrà essere pienamente funzionante e operativo il sistema di implementazione decentrata. Questi due elementi sono stati un forte incentivo per preparare la FYROM a gestire i fondi IPA nel modo più vigoroso e rapido possibile. Il risultato è che è stato previsto il raggiungimento del SID entro l'Agosto 2008. La FYROM ha deciso inoltre di finanziare i programmi IPA con il proprio budget nazionale attraverso una strategia fiscale quadriennale che prevede 80 milioni di euro nel periodo 2007-2010⁴². Sono state già create le seguenti strutture e organi per seguire tutte le fasi di implementazione dei fondi europei (programmazione, implementazione, monitoraggio e valutazione) in conformità con il Regolamento IPA⁴³:

- Coordinatore Nazionale IPA
- *Competent Accrediting Officer*
- Coordinatore Strategico per la terza e quarta componente
- Ufficio Nazionale di Autorizzazione
- Comitato del fondo Nazionale
- Dipartimento della struttura centrale operativa per il finanziamento e contratto (CFCD), responsabile per le prime 4 componenti.
- Agenzia per i contributi IPARD responsabile per il supporto finanziario all'agricoltura e allo sviluppo rurale
- Autorità di controllo

Il governo sta tentando di coordinare le istituzioni per il SID sotto la guida del ministero delle finanze attraverso cooperazione interna interministeriale (ministero della finanza, per l'integrazione europea) e con la Commissione.

⁴² Iskra Belceva e Darko Blazevski, "The preparation for IPA in the Republic of Macedonia", Budapest, CEUENS 2008.

⁴³ Gjorgjievski Mate (2008), "EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The Path to a Successful Start", CEU ENS report, Budapest, pag.69-88.

Inoltre la FYROM ha già completato con successo la prima e la terza delle 5 fasi (valutazione del divario) e ha cominciato la fase di riduzione del divario (*gap plugging*).

In questo periodo di preparazione per la gestione autonoma dei fondi IPA è stata inoltre rivolta molta attenzione al reclutamento del personale e alla preparazione dello staff del fondo nazionale, CFCD, e dell'agenzia IPARD, fornendo corsi di qualificazione, “*fundraising*” e corsi teorici contro la corruzione. È stata offerta assistenza tecnica al SID attraverso gruppi di expertise e il governo ha portato avanti una campagna informativa per l'IPA, per aumentare la conoscenza della società civile (cittadini, ONG, settore privato attori locali e comunali) sulle possibilità e sui meccanismi derivanti dall'utilizzo dei fondi IPA.

Emerge chiaramente che la FYROM, a differenza del governo Albanese, ha cominciato realmente le preparazioni per l'IPA e, nonostante le sfide e le difficoltà emerse, risulta evidente che il paese sta facendo tutto ciò che è nelle sue possibilità per prepararsi nel miglior modo. Sarebbe giusto interrogarsi fino a che punto la differenza di approccio e impegno per le riforme tra i due paesi sia correlata a fattori interni politici (maggiore efficienza e capacità amministrative) ed economici e fino a che punto tale divario dipenda dalla diversa strategia dell'UE nei differenti paesi.

3.2 Valutazione di due progetti IPA 2007 di Riforma della PA in FYROM e Albania

I progetti analizzati (le cui informazioni generali sono indicate nella Tab. 7) implementano le riforme delle PA in Albania e FYROM e preparano i paesi ad assorbire autonomamente i fondi IPA⁴⁴. Tuttavia, gli obiettivi generali appaiono già differenti: il progetto di Tirana (progetto A) è volto alla preparazione della PA Albanese ad un passaggio futuro al SID, mentre il Progetto di Skopje (progetto M) ha come scopo generale il rafforzamento della capacità delle strutture della PA esistenti attraverso l'attuazione del SID come indicato nella regolamentazione IPA. L'analisi dei seguenti progetti conferma il ritardo già discusso in

⁴⁴ Disponibili sul sito http://ec.europa.eu/enlargement/index_it.htm

letteratura⁴⁵ tra la Macedonia che si appresta ad implementare il sistema d'implementazione decentrata (SID) mentre l'Albania rimane ancora indietro.

Tab. 7, Progetti IPA in esame, riforma della PA⁴⁶

informazioni generali	Progetto A (Albania)	Progetto M (Macedonia)
Titolo	“Preparazione delle autorità Albanesi per la gestione decentrata dell’assistenza UE”	“ <i>Capacity building</i> ” per la gestione dei fondi UE e IPA”
Località	Tirana	Skopje
beneficiari	Ministero delle Finanze	Ministero delle Finanze Segretariato di Affari Europei
Costo totale del progetto	1 Milione di €	2 Milioni di €(IVA esclusa)
IPA Budget	1 Milione di €	2 Milioni di €

Per quanto riguarda gli obiettivi specifici, il progetto A vuole principalmente istituire un’agenzia di controllo (CFCU, *Sound Financial management and Internal Control*) all’interno del Ministero delle Finanze, indispensabile per i sistemi di monitoraggio interni che invece la FYROM come indicato nel paragrafo precedente ha già creato.

Il progetto M invece supporterà le istituzioni a gestire i fondi IPA attraverso l’implementazione del SID a partire da quest’estate e provvederà all’attuazione di alcuni corsi professionalizzanti per lo staff.

Anche i risultati attesi dei due progetti indicano un approccio più “modesto” nel progetto A: quest’ ultimo vuole rendere completamente

⁴⁵ Iskra Belceva e Darko Blasevski, “The *Preparation for IPA in the Republic of Macedonia*”, pag. 23- 32, CEU ENS, 2008, Budapest e Ditmir Bushati, “*Albania and IPA*”, pag. 33-36, CEU ENS, 2008, Budapest

⁴⁶ Disponibili su: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/programming-ipa_en.htm,

Project Fiches: Component I, Albania, IPA 2007”, project 2: “[Decentralisation Assistance Management](#)” - Component I, FYROM, IPA 2007, “[Capacity Building for the Management of EU funds](#)”

operativo il CFCU nel Ministero delle Finanze e completare il reclutamento del personale CFCU, mentre il Progetto M intende:

- iniziare entro il 2008 le operazioni del SID in conformità con i regolamenti IPA
- attuare il processo di programmazione IPA all'interno delle istituzioni governative
- garantire la disponibilità di gruppi di "expertise" e un appropriato personale disponibile
- garantire corsi d'istruzione professionale allo staff

Le differenti condizioni delle PA dei due paesi emergono maggiormente se valutiamo i sistemi e gli apparati di verifica dei risultati previsti nei due progetti. Il progetto M prevede come risorse di verifica i rapporti della Commissione, del governo e della autorità di controllo interno. Il progetto A invece sarà verificato soltanto attraverso i rapporti della Commissione e dai rapporti periodici finanziari del CFCU che è l'organo finanziato dal progetto.

Nei seguenti progetti è verificabile che i sistemi di controllo sulla gestione IPA in Albania sono ancora limitati e che la fase di preparazione al SID dei fondi IPA è nella fase iniziale. Il progetto M di Skopje invece si concentra maggiormente su attività di completamento, preparazione teorica del personale e affinamento delle procedure interne di programmazione, progettazione, selezione, valutazione e controllo⁴⁷ poiché lo stato delle riforme nella PA in FYROM è più sviluppato.

Tali considerazioni non sono volte a valutare l'efficacia o la validità di un progetto rispetto all'altro (anche perché l'ammontare del progetto M è precisamente il doppio del progetto A), ma sono utili per comprendere quale sia la situazione attuale delle PA in FYROM e Albania. Dai due progetti di riforma della PA nei paesi in questione, è facilmente verificabile che, le autorità Albanesi adesso non sono pronte per applicare il SID in quanto si stanno attrezzando per creare le strutture del SID, mentre la FYROM si appresta alla sua applicazione entro il 2008 o l'anno successivo.

⁴⁷ Si veda il paragrafo 3.4 "Activities" del progetto FYROM "[Capacity Building for the Management of EU funds](#)"

CAPITOLO IV: Prospettive e criticità della gestione dei fondi IPA.

4.1 Due differenti visioni: il dibattito sui fondi IPA

Il rapporto “*Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*” del 1 Giugno 2005⁴⁸ dell’ “Iniziativa di Stabilità Europea” (ESI), una think tank berlinese, muove la critica nei confronti dei fondi IPA su due livelli:

- L’ammontare dei fondi IPA proposti allora dalla Commissione - 14 miliardi di euro circa⁴⁹ – non erano abbastanza per un’assistenza adeguata ai paesi potenziali candidati. Oggi sappiamo che l’ammontare IPA nel periodo 2007-2013 è addirittura minore, pari a 11,565 miliardi di euro⁵⁰.
- La tipologia di supporto finanziario dello strumento IPA che prevede che i potenziali candidati accedano a solo le prime due delle cinque componenti. Eccetto Croazia, Turchia e Macedonia, l’UE non fornisce assistenza rivolta alla politica di coesione e strutturale.

Nella proposta della Commissione era specificato che, non appena ogni paese acquisiva lo status di candidato, avrebbe ricevuto annualmente il livello d’assistenza per capita stabilito nelle prospettive finanziarie 2000-2006 per i 10 paesi candidati PECO (paesi dell’Europa centrale e orientale).

Questo sarebbe quindi significato che ciascun paese candidato avrebbe dovuto ricevere 27 € per capita.

⁴⁸ “*Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed*”, 1° Giugno 2005, ESI report, “European Stability Initiative BERLIN – BRUSSELS - ISTANBUL” su www.esiweb.org

⁴⁹ Versione preliminare del regolamento del Consiglio che stabilisce uno strumento di assistenza di preadesione nel budget 2007-2013 disponibile sul sito www.esiweb.org

⁵⁰ REGOLAMENTO (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Art. 26, “Importo di riferimento finanziario: L’importo di riferimento finanziario per l’esecuzione del presente regolamento per il periodo 2007-2013 è pari a 11 565 milioni di EUR. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall’autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie”.

Secondo tale ragionamento (tab. 8), i paesi candidati ricevevano circa 11 miliardi di euro nel periodo 2007-2013, mentre i restanti 2,7 miliardi di euro erano utilizzabili dai paesi pre-candidati.

Tab. 8 L'assistenza IPA prevista nel rapporto dell'ESI

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Totale IPA	1426	1631	1734	1977	2294	2441	2564	14067
Croazia	120	120	120	120	120	120	120	840
Macedonia	54	54	54	54	54	54	54	378
Turchia	1000	1150	1300	1450	1600	1750	1900	10150
Paesi non candidati	252	307	260	353	520	517	490	2699

Tale differenza di “trattamento” secondo l’ESI avrebbe portato a una maggior divario socio economico e l’IPA sarebbe paradossalmente divenuto, da strumento della politica di coesione, a un fattore di diversificazione nella penisola Balcanica.

Emerge dalla Tab. 8 che nell’assorbimento dei fondi, la Turchia faceva la parte del leone poiché era previsto un incremento graduale dell’assistenza partendo approssimativamente da un miliardo di euro (14€ per capita) fino a quasi raddoppiare nel 2013. Tali dimensioni dell’assistenza alla Turchia è risultata nella realtà sovrastimata, e dai Quadri finanziari pluriennali emerge che l’assistenza IPA alla Turchia nel 2007 è stata di 497,2 milioni di euro⁵¹ (la metà circa di quanto previsto dall’ESI).

Tuttavia, meno fondi alla Turchia non è servito nella realtà a utilizzare maggiore assistenza per i paesi potenziali candidati (ad eccezione della Serbia che l’ESI aveva previsto ricevesse circa 113 milioni nei primi anni e in realtà essa ha ricevuto nel 2007 189,7 milioni⁵², valore in sensibile aumento ogni anno) poiché dei 14 miliardi proposti sono stati disponibili solo 11,5 miliardi nell’ arco degli anni 2007-2013. I paesi potenziali candidati, eccetto la Serbia, hanno nella realtà visto aumentare

⁵¹ Bruxelles, 6.11.2007, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardo all’assistenza finanziaria di Pre-adesione (IPA), QFIP, Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale 2009 – 2011

⁵² Bruxelles, 6.11.2007, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardo all’assistenza finanziaria di Pre-adesione (IPA), QFIP, Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale 2009 – 2011.

sensibilmente l'ammontare dei fondi rispetto alla previsione dell'ESI, ma tale scostamento è dell'ordine di una decina di milioni di euro o poco di più.

Emerge quindi che, a causa dell'ulteriore diminuzione dei fondi IPA rispetto a quelli proposti, la Turchia è stata maggiormente penalizzata che nel 2007 ha ricevuto 7€ per capita, mentre la situazione dei paesi precandidati non è tanto diversa dalla previsione dell'ESI secondo la quale essi riceveranno 27€ per capita solo dal 2011. Secondo l'ESI tali considerazioni confermavano il fatto che i paesi precandidati non avrebbero ottenuto lo status di candidati prima del 2010 rimanendo in una situazione di relativo isolamento.

Secondo l'ESI il basso ammontare dei fondi ai paesi potenziali candidati andrebbe anche messo in relazione all'assistenza finanziaria che ricevono i nuovi paesi membri dell'UE all'interno della regione, ovvero la Romania e la Bulgaria.

Tab. 9 Comparazione dell'assistenza UE alla Serbia e alla Bulgaria tra il 2003 e il 2009 (in Meuro) secondo l'ESI nel Giugno 2005⁵³

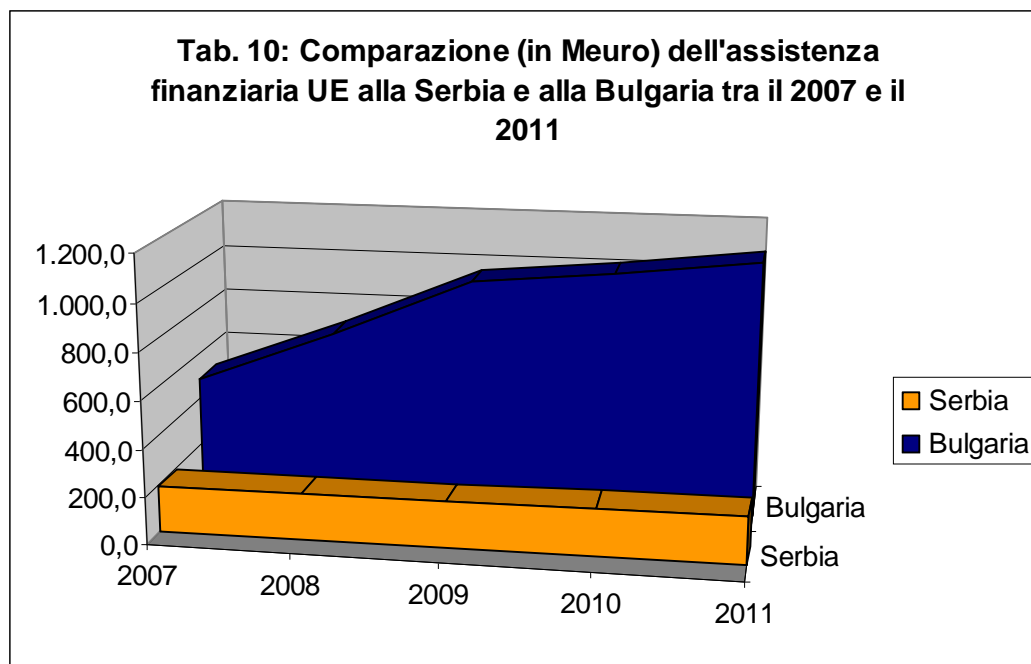
	Population	2003	2006	2009
Bulgaria	8 million	300	430	1,600
Serbia	8 million	240	161	117

La Bulgaria e la Serbia contano entrambe 8 milioni di abitanti. Dalla Tab. 9 emerge che la Bulgaria dal 2006 vedrà incrementare i fondi UE esponenzialmente sul proprio territorio in conseguenza all'adesione nel Gennaio 2007, mentre la Serbia secondo l'ESI vedrebbe addirittura diminuire l'assistenza UE.

Tale quadro, in vista degli errori di previsione dell'ESI (come sopra menzionato) per i fondi verso la Serbia, può essere completato comparando l'assistenza UE destinata ai due paesi tra il 2007 e il 2011

⁵³ "Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed", 1° Giugno 2005, ESI report, "European Stability Initiative BERLIN – BRUSSELS - ISTANBUL" su www.esiweb.org

(utilizzando i dati del QFIP 2009-2011 della Serbia e il totale dei fondi UE⁵⁴ alla Bulgaria: FEP, FEASR, FSE, FC, FESR, Tab. 10).



Comparazione dell' assistenza UE (in Meuro) alla Serbia e alla Bulgaria tra il 2007 e il 2011

PAESE \ ANNO	2007	2008	2009	2010	2011
Serbia	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7
Bulgaria	491	713,2	967,0	1.018,5	1.089,8

Nella Tab. 10 è chiara la differente distribuzione dell'assistenza finanziaria in Bulgaria e Serbia, due paesi sostanzialmente simili ma in cui uno, la Bulgaria, beneficia di un allocazione dei fondi 5 volte superiore dal 2009.

Quindi emerge chiaramente quanto la politica di assistenza dell'Unione Europea vari tra i paesi. Secondo l'ESI tale differenziazione quantitativa nell'ammontare dei fondi, non farebbe altro che aumentare il divario tra

⁵⁴ Tabella finanziaria Quadro di Riferimento Strategico Nazionale in "Fondi Europei in Bulgaria 2007-2013" di "Istituto Nazionale per il Commercio Estero(ICE), Disponibile su <http://www.ice.gov.it/estero2/sofia/default.htm>

le economie nazionali nella regione Balcanica. Infatti l'assistenza finanziaria è mirata a stimolare la produttività della regione e delle loro imprese, attraverso politiche per le infrastrutture, per l'occupazione e per lo sviluppo rurale. Ma tale differenziazione di trattamento potrebbe avvantaggiare alcuni paesi della regione mantenendo o aumentando così il divario socio-economico. Per quanto riguarda la quantità dei fondi IPA in relazione al contesto regionale e alla differenziazione tra candidati e pre-candidati si possono affermare alcune considerazioni:

- L'ammontare complessivo 2007-2013 è minore di quello inizialmente previsto dalla Commissione, precisamente 2,5 miliardi di euro circa in meno.
- Lo strumento IPA può essere considerato paradossalmente come uno strumento che aumenta le disparità regionali di tipo economico e sociale tra i paesi candidati e potenziali candidati. È molto probabile in effetti che la Croazia, già più forte economicamente, sia avvantaggiata dall'IPA in quanto paese candidato rispetto agli altri paesi potenziali candidati che beneficiano delle prime due componenti.
- La Turchia beneficia di un ingente ammontare di fondi IPA, ma questo contributo è esiguo in rapporto alla popolazione, pari a 7 € per capita nell'anno 2007.
- Non vi è solo disparità di "trattamento" all'interno dei beneficiari dei fondi IPA, ma vi è anche disparità nella regione della penisola Balcanica in cui i paesi membri UE Romania e Bulgaria beneficiano di un'assistenza almeno 5 volte superiore.

Si può concludere che secondo l'ESI, l'IPA nel contesto regionale, anziché diminuire il gap tra i diversi paesi, può contribuire a un più profondo divario economico articolato su tre livelli : nuovi paesi membri (Romania e Bulgaria), paesi candidati e paesi potenziali candidati.

L'altro elemento criticato all'assistenza IPA riguarda invece la qualità dei fondi, in cui anche in questo caso i pre-candidati risulterebbero svantaggiati poiché riceverebbero finanziamenti di bassa qualità. Le ultime tre componenti sono considerate gli strumenti attraverso i quali

L'UE attua le politiche strutturali e di coesione nei paesi candidati, mentre i potenziali candidati non beneficeranno di tali componenti. L'IPA quindi è uno strumento che conferma la situazione dell'isolamento dei pre-candidati.

Nella visione dell'ESI, queste iniezioni di aiuti (le ultime tre componenti⁵⁵) permetteranno ai Paesi candidati di “iniziare ad affrontare in modo più concreto le sfide dello sviluppo economico e sociale”.

L'ESI quindi critica l'IPA in quanto espressione di un approccio passivo verso i Balcani che cementerà solamente i rapporti di forza esistenti. L'ESI ha proposto l'anno scorso che l'IPA fosse modificata in modo tale da aprire tutte le sue componenti ai Paesi potenziali candidati.

Altrimenti, “il divario tra i potenziali candidati dei Balcani occidentali ed i loro vicini si amplierà considerevolmente nell'arco di questo periodo di sette anni”.

Invece per coloro che hanno una visione positiva sull'IPA, principalmente insiti negli ambienti della Commissione e DG Allargamento, ritengono che esso non isoli i potenziali candidati e hanno risposto alle critiche sopra menzionate. Le valutazioni e le considerazioni ufficiali della Commissione e delle differenti direzioni generali non sono imparziali poiché la Commissione non può essere un agente imparziale in quanto si occupa di “sponsorizzare” le proprie politiche e di ricercare il consenso dei paesi membri e dell'opinione pubblica.

Secondo la Commissione, il maggiore obiettivo per cui è stato creato l'IPA è semplificare tutta l'assistenza di pre-adesione entro un unico strumento riferito sia ai paesi candidati che potenziali candidati. Allo stesso tempo, il nuovo strumento ha l'obbligo per i sostenitori dell'IPA di caratterizzare una reale differenziazione tra i due gruppi di paesi, al fine di riflettere i due differenti livelli d'intervento nel processo di pre-adesione che sono il risultato di un'importante decisione politica seguita alla soddisfazione dei criteri dell'*acquis comunitarie*⁵⁶.

⁵⁵ Componente III: Sviluppo regionale, Componente IV: Sviluppo per le risorse umane Componente V: Sviluppo rurale

⁵⁶ “FAQ riguardo l' IPA” su www.europa.it

Tuttavia, lo scopo dello strumento IPA non è isolare i candidati potenziali, bensì assicurare che i Balcani Occidentali beneficino di una specifica strategia di pre-adesione, anche per i paesi che non hanno ancora ottenuto lo status di candidato.

Inoltre viene garantito nel regolamento IPA l'avanzamento di grado dallo status di potenziale a paese candidato. La struttura dell'IPA stesso può essere considerata come un incentivo per i paesi potenziali candidati a utilizzare al meglio i fondi e a passare allo status di candidato. "Io penso che si dovrebbero offrire incentivi appropriati ai potenziali candidati, affinché raggiungano lo status di Paesi candidati", ha detto Szent-Ivanyi. "Questa distinzione potrebbe essere efficace a questo scopo",⁵⁷.

Il regolamento IPA è stato designato per raggiungere il migliore impatto e la massima efficienza sia per i paesi candidati che per i paesi potenziali candidati.

In particolare, il nuovo strumento finanziario, tiene conto delle effettive differenze tra i due gruppi di paesi in termini di capacità amministrativa, di programmazione e di gestione.

I paesi potenziali candidati operano con una gestione centralizzata, in cui la Commissione (centralmente, per tramite delle delegazioni della Commissione nazionali, o della Agenzia di Ricostruzione Europea) gestisce l'assistenza come autorità contrattuale.

Per quanto riguarda la divisione tra candidati e potenziali candidati in termini di componenti, le ultime tre componenti (che preparano i paesi candidati alla gestione dei fondi strutturali) sono soggette agli stessi requisiti applicati ai paesi già membri. Quindi, per i sostenitori dell'IPA le componenti III, IV e V possono essere utilizzate per i paesi candidati con sistema d'implementazione decentrata, con un'effettiva autonomia di programmazione e buone capacità di gestione.

Per la Commissione è inoltre importante sottolineare che i potenziali candidati avranno comunque accesso ai fondi per le infrastrutture, lo sviluppo regionale, sviluppo rurale e per le politiche per l'occupazione e

⁵⁷ Articolo "L'UE punta al risparmio?" di Risto Karajkov, del 24 agosto 2006 (titolo originale: "Spare Some Cash?") Reperibile sul sito <http://www.balcanicooperazione.it/article/articleview/6072/1/249> (Transitions Online).

le risorse umane. L'assistenza in tutti questi campi è disponibile attraverso la prima Componente, smentendo così chi ritiene, come l'ESI, che per i paesi potenziali candidati l'UE non fornisca assistenza per le politiche di coesione, sviluppo regionale e rurale.

Anche il referente dell'IPA presso il Parlamento europeo, al contrario, non pensa che la divisione delle componenti per status sia una discriminazione: "Ciò rispecchia semplicemente il fatto che [questi Paesi] sono in una fase differente del processo di accesso", ha dichiarato Szent-Ivanyi⁵⁸.

4.2 Capacità d'assorbimento dei paesi beneficiari e dell'Unione Europea: rischi e prospettive

Dopo avere analizzato il nuovo strumento finanziario attraverso punti di vista diversi, appare appropriato concludere il lavoro attraverso il delineamento delle sfide e delle opportunità che si presentano di fronte all'Unione Europea e ai paesi beneficiari nell'attuazione dell'IPA.

È opportuno specificare che per una migliore gestione dei fondi IPA è necessario un impegno "forte" costante e coerente da parte di tutti gli attori interessati. Giocano un ruolo cruciale gli apparati amministrativi degli stati beneficiari da un lato e l'Unione Europea dall'altro.

È stato dimostrato nel capitolo II e III che le capacità e l'efficienza delle PA nazionali sono fondamentali per una buona implementazione dei fondi. In questo senso le amministrazioni, per prepararsi al meglio alla gestione, al controllo e all'implementazione dei fondi IPA, devono almeno possedere la massima volontà politica per fronteggiare le sfide e le innumerevoli difficoltà a cui devono rispondere. Per fare ciò, esse devono ricevere un forte impulso da parte dell'altro attore principale cioè l'Unione, che ha l'obbligo di garantire una prospettiva d'adesione a tutti i paesi beneficiari. Lo strumento IPA, con la suddivisione in paesi candidati e potenziali candidati indica già dove sia il futuro dei paesi

⁵⁸ Articolo "L'UE punta al risparmio?" di Risto Karajkov, del 24 agosto 2006 (titolo originale: "Spare Some Cash?")Reperibile sul sito <http://www.balcanicooperazione.it/article/articleview/6072/1/249> (Transitions Online).

beneficiari, ma vi sono alcuni elementi di debolezza in cui l'UE potrebbe migliorare le sue politiche di pre-adesione:

- L'IPA è un singolo strumento che racchiude l'assistenza finanziaria per paesi candidati e potenziali candidati. Allora esso dovrebbe essere esteso nei confronti di alcuni paesi esclusi, quali l'Armenia, la Moldavia, la Georgia e l'Ucraina evitando politiche di vicinato poco impegnative politicamente che non garantiscono alcuna prospettiva di stabilità e potenziale adesione.
- L'IPA dovrebbe prevedere incentivi che accompagnino il passaggio graduale da status di pre-candidato a status di candidato per l'ottenimento di tutte le componenti in base alle specificità nazionali, poiché abbiamo concluso che i potenziali candidati sfruttano benefici che a lungo termine, se comparati con quelli che ricevono i candidati con i quali essi devono competere, provvedono al mantenimento di uno stato deficitario rispetto ai paesi più avanti nel processo di pre-adesione.
- Per effettuare ciò che è sopra menzionato non è utile affrettare i tempi di pre-adesione poiché un'adesione prematura può risultare rischiosa e controproducente poiché la trasformazione delle PA e del tessuto socio-economico richiede anni e sforzi strutturali differenti a seconda dei casi fortemente impegnativi come nel caso della Turchia.
- Evitare che l'IPA divenga uno strumento di assistenza che aumenti il gap socio - economico tra i vari paesi e per questo motivo è fondamentale una strategia che comprenda l'intera regione e che garantisca uno sviluppo costante ed equilibrato. A tal fine bisogna fissare un limite temporale alla creazione e al raggiungimento della piena efficienza delle strutture di gestione, di valutazione, di controllo e di implementazione delle PA nazionali entro il breve periodo (al massimo due anni) indifferentemente dallo status del paese beneficiario.
- I paesi potenziali candidati, pur trovandosi in una posizione di svantaggio e ritardo rispetto ai paesi candidati, non devono vedere aumentare il proprio divario economico con questi ultimi e per fare questo, è lecito ritenere che l'UE, tramite uno strumento IPA modificato, debba in futuro agire con maggiore forza e impegno nei confronti delle aree più depresse e deboli.

- Infine, un'attuazione qualitativamente più efficace di tali politiche, richiede un radicale aumento del budget destinato all'IPA, che non è assolutamente scontato, visto che un' Europa a 27, che ha visto aumentare drasticamente la propria domanda di politiche strutturali e di coesione, non ha ancora aumentato le proprie risorse economiche. L'ammontare complessivo dell'IPA resta ancora al di sotto dei 14 miliardi di euro in origine previsti dalla Commissione (11 miliardi e mezzo di euro).

Gli esperti sperano che parte dei tagli ai fondi IPA verranno recuperati nella revisione a medio termine del bilancio di spesa dell'UE, nel 2009. Il referente dell'IPA presso il Parlamento europeo, Istvan Szent-Ivanyi, ha detto che “non era una buona notizia” il fatto che l'IPA avesse ottenuto 2 miliardi in meno di quanto richiesto, e che egli era “molto scontento dello stato delle cose”. “Ho sempre sostenuto che la credibilità degli impegni presi dall'UE verso i Balcani occidentali può essere preservata solo allocando risorse sufficienti per l'IPA”, ha detto. “Il prospetto finanziario settennale per il periodo 2007 - 2013 vede stanziamenti significativamente inferiori alle cifre proposte dalla Commissione. Ammetto che in questo momento esiste un'affaticamento nell'UE sul tema dell'allargamento, e che non ci si possono attendere ulteriori impegni da parte dell'UE per il prossimo futuro”.⁵⁹ Per evitare che le sfide dell'allargamento dell'Unione Europea si ritorcano contro di essa e sulle sue fragili istituzioni, è necessaria una maggiore volontà politica che rafforzi l'impegno UE per i futuri allargamenti, soprattutto in relazione al concetto diffusosi negli ultimi anni, l'*enlargement fatigue* che fa riferimento ad una convinzione politica che percorrerebbe l'opinione pubblica e i governi dei paesi membri, “affaticati” dall'espansione a 12 nuovi membri nell'arco di soli tre anni. Chi ritiene che la “capacità di assorbimento” dell'UE sia in esaurimento e che tale *fatigue* imponga una pausa di riflessione prima di procedere all'adesione dei nuovi candidati non può prescindere dal fatto

⁵⁹ Articolo “L'UE punta al risparmio?” di Risto Karajkov, del 24 agosto 2006 (titolo originale: “Spare Some Cash?”)Reperibile sul sito <http://www.balcanicooperazione.it/article/articleview/6072/1/249> (Transitions Online).

che l'UE abbia nei confronti dei paesi candidati e pre-candidati obblighi formali e morali.

È quindi importante sottolineare che, il nuovo strumento di assistenza finanziaria IPA, nel passaggio di pre-adesione che richiederà tempi più o meno lunghi (in base alle specificità nazionali e alle capacità di assorbimento UE) rivestirà, per lo sviluppo socio-economico e per la capacità amministrativa, un ruolo sempre più indispensabile.

Conclusioni

Il presente elaborato presenta dettagliatamente la principale attività di sostegno finanziario UE di pre-adesione. Lo strumento IPA è stato analizzato dapprima attraverso una descrizione del Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale 2009 – 2011, della sua base legale, delle modalità di funzionamento e della sua struttura (in cinque componenti) che include sia i paesi potenziali candidati sia i paesi candidati, mettendolo in relazione alle differenze con gli strumenti finanziari di pre-adesione precedenti.

Il secondo capitolo ha esposto alcune caratteristiche dei fondi IPA, che li rende, attraverso il sistema d'implementazione decentrata nei paesi candidati, molto simili ai fondi strutturali e ha indicato determinate linee guida nella gestione dei fondi con particolare riferimento a:

- Un rafforzamento delle regole per le amministrazioni nazionali e instaurazione di una gestione decentrata in linea con la gestione dei fondi strutturali dei paesi UE
- L'attuazione di un costante monitoraggio attraverso indicatori specifici
- Una programmazione pluriennale più consapevole e dettagliata
- L'individuazione di obiettivi specifici, che siano coerenti con una strategia regionale
- Il rispetto dei principi cardine dei fondi strutturali: concentrazione, partnership e sussidiarietà e programmazione
- Un'individuazione di strumentazioni e tecniche di valutazione dei progetti più efficienti

Soffermandosi sull'ultimo punto, è necessario che le autorità competenti selezionino i progetti con un migliore impatto e qualità nell'economia e nello sviluppo.

L'ipotesi di fondo è che, dovrebbero essere scelti progetti di importanza strategica per lo sviluppo, che non richiedano eccessive spese comunitarie e che siano sostenibili nel lungo periodo.

Sarebbe quindi preferibile attribuire nella valutazione maggiore credito agli indicatori dell'impatto (o della *performance*) i cui tassi economici e finanziari (rispettivamente ERR e FRR) siano valutati congiuntamente

per fare in modo che la variabilità del tasso di co-finanziamento dell'IPA sia correlata alla performance attesa dei progetti proposti.

Il terzo capitolo, tratta del processo di modernizzazione amministrativa e del contesto in cui operano le autorità nazionali in Albania, attuale potenziale candidato, e Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, paese candidato, prosegue in seguito con una comparazione tra due progetti IPA attuati nei medesimi paesi nell'anno 2007, dai quali, analizzando i differenti obiettivi e risultati attesi, e la differente complessità dei progetti studiati, emerge che lo stato attuale della preparazione delle autorità Albanesi alla gestione dei fondi IPA è in forte ritardo rispetto a quelle Macedoni.

Coloro che criticano il nuovo strumento finanziario ritrovano la causa del divario socio-economico e di capacità amministrativa tra paesi candidati e pre-candidati nella struttura stessa dell'assistenza IPA, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo (questi ultimi accedono a solo le ultime due componenti) e quindi tale gap sarebbe conseguenza del passivo atteggiamento dell'UE nei confronti di questi paesi. Altri, come Szent-Ivanyi, il referente dell'IPA presso il parlamento Europeo, pur ammettendo che esiste un problema quantitativo dei finanziamenti, respingono le accuse di passività, che “semplicemente non si accordano con i fatti. Ciò rispecchia semplicemente il fatto che [questi Paesi] sono in una fase differente del processo di accesso”⁶⁰.

Nella parte conclusiva dell'elaborato, in Appendice, mediante un approccio metodologico più pratico, è stata brevemente raccolta l'intera programmazione nazionale e orizzontale IPA del 2007, il suo primo anno di vita, poiché sono i progetti reali il fine ultimo di tale strumento ed è dalla tipologia, dalla qualità, dall'impatto socio-economico dei progetti stessi (elementi che il lettore potrà individuare in maniera sintetica ed esaustiva nei dati forniti in tale raccolta), da cui dipenderà il successo della nuova assistenza IPA.

⁶⁰ Articolo “L'UE punta al risparmio?” di Risto Karajkov, del 24 agosto 2006 (titolo originale: “Spare Some Cash?”)Reperibile sul sito <http://www.balcanicooperazione.it/article/articleview/6072/1/249> (Transitions Online).

È infine indispensabile e doveroso che l'UE (attore da cui dipenderà in consistente percentuale il risultato del processo) confermi e, in alcuni casi rafforzati, il proprio impegno nella politica di pre-adesione, all'interno della quale riveste un ruolo fondamentale l'assistenza finanziaria IPA, attraverso la massima allocazione possibile delle proprie risorse economiche, sociali e civili.

Appendice: La Progettazione IPA nel 2007

Al fine di comprendere e approfondire al meglio lo studio dei fondi IPA, è utile riassumere brevemente quali siano stati i maggiori progetti stanziati nel 2007 nella competenza del comitato IPA. Tale schema è fondamentale per comprendere al meglio quale sia la tipologia dei progetti IPA e per quale scopo esso sia utilizzato nel piano pratico. Inoltre il presente paragrafo mira ad analizzare l'assistenza di preadesione attraverso una lente diversa da quella utilizzata in un dibattito teorico sulle criticità e prospettive dell'IPA come quello precedentemente descritto. La seguente analisi permette al lettore di valutare il nuovo strumento di assistenza attraverso la conoscenza della quasi totalità dei progetti e programmi IPA effettuati nel 2007 (sono stati selezionati i progetti maggiormente importanti e significativi). Tale metodo di analisi è lo strumento migliore per avvicinarsi ad una valutazione finale sui fondi IPA veritiera e più completa che ponga le proprie basi sui progetti reali, che sono l'obiettivo dell'assistenza finanziaria.

La Commissione è assistita da comitati⁶¹. In particolare il comitato IPA istituito dal regolamento ha il compito di garantire il coordinamento e la coerenza generali dell'assistenza fornita nell'ambito delle diverse componenti e di fornire assistenza alla Commissione nell'adottare i documenti di programmazione indicativa pluriennale⁶². La raccolta e la schematizzazione dei dati sono state rese possibili grazie al lavoro del comitato IPA che ha effettuato resoconti mensili sulla programmazione

⁶¹ *Articolo 14* del REGOLAMENTO (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Comitati 1. È istituito un comitato IPA, composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, per coadiuvare la Commissione, in particolare nel suo compito di coordinare l'assistenza concessa nel quadro delle diverse componenti, garantendone la coerenza, come prescritto dall'articolo 3, paragrafo 2. Il comitato IPA adotta il proprio regolamento interno.

Tuttavia, per l'attuazione delle tre componenti «sviluppo regionale», «sviluppo delle risorse umane» e «sviluppo rurale», la Commissione è assistita dai comitati istituiti nel quadro di ciascuno dei fondi strutturali.

⁶² ART3 PAR.3. La Commissione adotta le norme di applicazione del presente regolamento secondo la procedura di cui agli articoli 4 e 7 della decisione 1999/468/CE. A tal fine, la Commissione è assistita dal comitato IPA di cui all'articolo 14, paragrafo 1.

IPA a partire dal Dicembre 2006⁶³. La programmazione IPA può essere a sua volta raccolta nelle seguenti tipologie:

- Programmazione nazionale 2007. Sulla base del documento di programmazione indicativa triennale il Programma Nazionale per il 2007 prevede generalmente una serie di progetti relativi ai tre assi prioritari (Requisiti politici, socio economici, standard comunitari):
- programmazione orizzontale o trans-frontaliera 2007 relativa a progetti i cui beneficiari sono più paesi.

Tuttavia, per l'attuazione delle tre componenti «sviluppo regionale», «sviluppo delle risorse umane» e «sviluppo rurale», la Commissione è assistita dai comitati istituiti nel quadro di ciascuno dei fondi strutturali.

Programmazione IPA 2007 dei paesi candidati

PROGRAMMA NAZIONALE 2007 FYROM -1°Parte (12 Meuro)⁶⁴

Trattandosi di Paese candidato, alla Macedonia si applicherà l'assistenza nell'ambito di tutte le cinque componenti IPA. La 1° parte del Programma Nazionale predisposto per la Macedonia per il 2007 sostiene due settori del buon governo e stato di diritto e nel settore della programmazione, attraverso due progetti:

1. attuazione della strategia di riforma della Polizia (**9 Meuro**).Il progetto sarà formato da tre attività collegate che prevedono: servizi di consulenza per attuare la strategia della riforma, servizi di consulenza per migliorare la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta degli esseri umani e le infrastrutture necessarie.
2. programmazione (**3 Meuro**), con un progetto per l'istituzione di uno strumento per la preparazione dei progetti, audit e valutazione. Lo

⁶³ Resoconti Comitati IPA - Ministero dello sviluppo economico – Commercio Internazionale DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA COMMERCIALE UFFICIO PER I PAESI DELL'EUROPA disponibile sul sito http://www.mincomes.it/ipa/res_ipa2.htm

⁶⁴ 4° COMITATO IPA - 3/4 maggio 2007

strumento sarà costituito da fondi volti a finanziare l'assistenza tecnica a breve e a lungo termine.

PROGRAMMA NAZIONALE 2007 FYROM (2° Parte) **22,94 Meuro**⁶⁵

La seconda parte del Programma riguarda, invece, la gestione decentrata. Saranno predisposti n.10 progetti per le seguenti aree principali d'intervento:

1. Buongoverno e stato di diritto (**5,1 Meuro** di finanziamento) con tre progetti per la riforma della Pubblica Amministrazione, per sostenere la riforma giudiziaria e per il potenziamento delle capacità per la gestione delle risorse comunitarie.
2. Sviluppo economico e coesione sociale (**7 Meuro**) con un progetto per aiutare le autorità comunali a predisporre le infrastrutture essenziali allo sviluppo socio economico.
3. Attuazione dell'acquis comunitario (**9 Meuro**), con 4 progetti per sostenere l'Autorità per l'Energia e l'Agenzia di vigilanza sulle assicurazioni, per contribuire alla realizzazione della strategia di riforma fiscale, per sviluppare un sistema globale per la produzione di statistiche di alta qualità, per sostenere la riforma doganale.
4. Sostegno alla Programmazione e ai Programmi comunitari (**1,8 Meuro**). Il finanziamento sarà utilizzato per cofinanziare la partecipazione ai programmi comunitari.

PROGRAMMA NAZIONALE TURCHIA 2007 (**256,20 Meuro**)⁶⁶

I progetti sono stati selezionati tra le tre priorità individuate nel Documento MIP 2007/2009:

1. Criteri politici: per quest'area sono stati stanziati **25,65 Meuro** per attuare 5 progetti per lo sviluppo dell'attività del servizio turco di libertà vigilata, con lo scopo di promuovere i diritti delle vittime e di migliorare il lavoro di recupero dei delinquenti minorenni, per contribuire alla formazione di cittadini consapevoli e responsabili, per la formazione di giudici militari

⁶⁵ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

⁶⁶ 8° COMITATO - 29-30 ottobre 2007

e pubblici ministeri in materia di diritti umani, per la responsabilizzazione delle donne e delle ONG femminili e per sostenere l'ulteriore attuazione della riforma dell'amministrazione locale.

2. Adozione e attuazione dell'acquis: per questa seconda area d'intervento sono stati stanziati **153,56 Meuro** per attuare 28 progetti in ambito agricoltura e pesca, energia, ambiente, statistiche, previdenza sociale, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ferrovie, ammodernamento dell'amministrazione doganale e dell'amministrazione fiscale.
3. Promozione del dialogo con la società civile: per quest'area sono stati stanziati **77,1 Meuro** per quattro progetti per istituire un quadro per la cooperazione. Il progetto prevede anche il finanziamento di una serie di microprogetti per le ONG.

PROGRAMMA NAZIONALE CROAZIA 2007 (**45,412 Meuro**)⁶⁷

I progetti selezionati per il 2007 si riferiscono alle principali aree di intervento individuate nel Programma pluriennale MIP 2007/2009.

1. Criteri politici (**5,64 Meuro**): sono previsti tre progetti per rafforzare lo stato di diritto contro la corruzione e la criminalità organizzata; per migliorare la cooperazione tra le agenzie per la corruzione a livello nazionale e locale; per migliorare il ruolo consultivo e di vigilanza dell'Agenzia croata per la tutela dei dati personali.
2. Criteri economici (**1,1 Meuro**): è previsto un progetto per migliorare la metodologia di valutazione dell'impatto della regolamentazione.
3. Adozione e attuazione dell'acquis (**28,54 Meuro**) con 10 progetti in campo agricolo, energetico, ambientale, salute e sicurezza del lavoro, gestione delle frontiere, lotta contro il traffico e l'abuso degli stupefacenti ecc.
4. Programmi di sostegno (**9,45 Meuro**) con 3 progetti di assistenza tecnica, per la partecipazione ai Programmi e Agenzie comunitari in diversi settori (Dogana 2013, Fiscalis 2013, Progress, Media 2007, ecc.) e per la preparazione ai Programmi "Apprendimento permanente e Gioventù in azione".

⁶⁷ 8° COMITATO - 29-30 ottobre 2007

PROGRAMMA REGIONALE DI FINANZIAMENTO PER IL 2007
DELLE MISURE PREPARATORIE PER LA PARTECIPAZIONE
DELLA EX REPUBBLICA DI MACEDONIA, CROAZIA E TURCHIA
AD ALCUNE AGENZIE COMUNITARIE (2,75 Meuro)⁶⁸

Obiettivo del programma è di preparare i 3 Paesi candidati alla partecipazione ad alcune Agenzie comunitarie selezionate (CEDEFOP- per la formazione professionale, EMEA- per l'allineamento agli standard comunitari per i medicinali, EFSA- per la sicurezza alimentare, AESM- per la sicurezza marittima, OEDT- osservatorio droghe, ecc).

Programmazione 2007 dei potenziali candidati

PROGRAMMA NAZIONALE ALBANIA 2007 (49,25 Meuro)⁶⁹

1. Requisiti politici: 3 progetti:
 - 1.1. PAMECA III, per il sostegno allo sviluppo di una strategia di controllo interno ed esterno della finanza pubblica
 - 1.2. per la preparazione delle autorità albanesi alla decentralizzazione dell'assistenza comunitaria
 - 1.3. per il sostegno alle infrastrutture penitenziarie
2. Requisiti socio-economici:
 - 2.1. un progetto di sostegno alle PMI per accrescerne la competitività sul mercato dell'UE.
3. Standard comunitari: 3 progetti:
 - 3.1. per il sostegno all'allineamento delle statistiche ufficiali albanesi con gli standard comunitari
 - 3.2. per il miglioramento dei sistemi di approvvigionamento idrico e degli impianti fognari in Albania
 - 3.3. per l'armonizzazione della legislazione e delle procedure in ambito fiscale alle norme UE del settore.

⁶⁸ 6° COMITATO - 27 luglio 2007

⁶⁹ 6° COMITATO - 27 luglio 2007

PROGRAMMA NAZIONALE 2007 KOSOVO (62 Meuro)⁷⁰

1. Requisiti politici : In quest'area sono stati previsti tre progetti:
 - 1.1. potenziamento delle capacità delle istituzioni a sviluppare leggi e politiche compatibili con l'UE, attraverso servizi di consulenza e borse di studio. (6 Meuro).
 - 1.2. Rafforzamento dello stato di diritto (7 Meuro stanziati). Il progetto è finalizzato a proseguire la riforma delle forze di Polizia, compresa la polizia di frontiera, la lotta contro la corruzione e la creazione di un sistema affidabile in conformità degli standard europei per l'accoglienza dei lavoratori migranti, rifugiati, ecc. E' anche previsto uno stanziamento di 0,7 Meuro per il completamento di studi preparatori per la costruzione di un carcere di massima sicurezza.
 - 1.3. Rientro, reinserimento e patrimonio culturale (3,7 Meuro). Il progetto mira a creare un clima favorevole per agevolare il rientro, il reinserimento dei rifugiati e degli sfollati e per la ricostruzione e la conservazione del patrimonio culturale del Kosovo.
2. Requisiti socio- economici:
 - 2.1. per sviluppare un ambiente economico favorevole per tutte le comunità del Kosovo (contributo CE 11 Meuro).
 - 2.2. per la ricostruzione della infrastruttura stradale essenziale (contributo CE 8 Meuro).
 - 2.3. per il sostegno al governo locale e per il decentramento (contributo CE 12 Meuro).
 - 2.4. per accrescere l'istruzione e l'interculturalismo. Gli interventi, per i quali è previsto un contributo CE di 1,4 Meuro, saranno coordinati con le attività finanziate nell'ambito del Programma TEMPUS;
3. Standard europei: per quest'area sono previsti 3 progetti per:
 - 3.1. Il rispetto degli standard europei nel settore dell'energia (contributo CE 3 Meuro), nel settore della sicurezza alimentare (contributo CE 2 Meuro) e negli appalti pubblici (contributo CE 1,5 Meuro).
 - 3.2. Rispetto degli standard europei nel settore degli appalti pubblici (contributo CE 1,5 Meuro).

⁷⁰ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

3.3. Rispetto degli standard europei nel campo della sicurezza alimentare e dei servizi veterinari (contributo CE **2 Meuro**).

IL PROGRAMMA DI SOSTEGNO ALLA MISSIONE UNMIK (**12 Meuro**)⁷¹ riguarda il finanziamento dei costi operativi del IV Pilastro (fornisce il quadro giuridico, istituzionale e politico per la ricostruzione economica) della Missione delle Nazioni Unite per l'amministrazione ad interim del Kosovo (UNMIK) da giugno 2007 fino al termine del suo mandato che scadrà a settembre 2007, compresa una fase di liquidazione.

PROGRAMMA NAZIONALE 2007 BOSNIA ERZEGOVINA (**49,736 MILIONI DI Meuro**)⁷²

Gli assi prioritari di assistenza previsti per il 2007, sono stati suddivisi in quattro settori chiave:

1. Requisiti Politici (**12,89 Meuro**), con tre progetti per sostenere l'inclusione sociale ed il rimpatrio attraverso il sostegno alle minoranze e ai gruppi vulnerabili nell'ambito dei servizi pubblici ecc; per sostenere lo stato di diritto, attraverso un maggiore sviluppo del sistema giudiziario e la Pubblica Amministrazione;
2. Requisiti socioeconomici (**12,0 Meuro**) con due progetti per l'occupazione e lo sviluppo economico e per le politiche sociali;
3. Norme europee (**21,5 Meuro**) per la preparazione ai fondi prestrutturali attraverso il potenziamento delle strutture amministrative competenti in materia di agricoltura e sviluppo rurale;
4. Dialogo con la società civile (**3,3 Meuro**) con un progetto.

PROGRAMMA NAZIONALE 2007 MONTENEGRO (**23,87 Meuro**)⁷³

1. Requisiti politici (**6 Meuro**) con tre progetti per sostenere lo sviluppo della società civile, per la lotta contro la criminalità organizzata, per sostenere il potenziamento di un sistema giudiziario indipendente.

⁷¹ 4° COMITATO IPA - 3/4 maggio 2007

⁷² 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

⁷³ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

2. Requisiti socioeconomici (**9,2 Meuro**) con tre progetti nel settore dell'istruzione, per lo sviluppo del sistema dei trasporti e per il riavvicinamento del mercato dell'energia agli impegni previsti dal trattato che istituisce la Comunità dell'energia.
3. Standard europei (**7,45 Meuro**) con sei progetti per sostenere le strutture d'integrazione nell'UE, per migliorare gli standard di sicurezza alimentare, per il rafforzamento delle capacità istituzionali dell'Ufficio di statistica, per consolidare lo sviluppo di un efficace sistema degli appalti pubblici, per migliorare la capacità operativa degli enti che si occupano di normalizzazione e metrologia, per rafforzare il sistema fiscale nel quadro del processo di integrazione europea.

PROGRAMMA NAZIONALE SERBIA 2007 (**164,84 Meuro**)⁷⁴

1. Requisiti politici, sono stati stanziati per quest'area **56,5 Meuro** per dodici progetti di assistenza tecnica per il rafforzamento della capacità amministrativa, per i comuni, per l'istruzione, per migliorare la trasparenza e l'efficienza del sistema giudiziario, per migliorare il sistema penitenziario, per la riforma della polizia, per sostenere l'Ufficio per gli appalti pubblici, per la protezione delle minoranze e sostegno alla società civile, e per i rifugiati.
2. Requisiti socio economici, sono stati stanziati per quest'area **71 Meuro** che saranno utilizzati per finanziare 11 progetti per lo sviluppo socioeconomico della regione, per la lotta contro il consumo degli stupefacenti, per la sanità, il turismo, l'istruzione ecc.
3. Allineamento alle politiche settoriali europee, per quest' area lo stanziamento previsto è di **34,5 Meuro** che verranno utilizzati per finanziare 13 progetti relativi al miglioramento delle capacità amministrative dell'Amministrazione serba, per migliorare gli standard in materia di controllo alle frontiere, per l'attuazione dello Spazio aereo comune europeo, per l'introduzione del sistema di attuazione decentrata, ecc.

⁷⁴ 8° COMITATO - 29-30 ottobre 2007

Programmazione orizzontale e regionale IPA 2007

Sono stati presentati i seguenti Programmi Transfrontalieri per il 2007⁷⁵:

- CBC CROAZIA-MONTENEGRO (900.000 euro)
- CBC CROAZIA-BOSNIA ERZEGOVINA (2 Meuro)
- CBC CROAZIA-SERBIA (1,8 Meuro)
- CBC SERBIA-MONTENEGRO (1,1 Meuro)
- CBC BOSNIA ERZEGOVINA-SERBIA (1,8 Meuro)
- CBC ALBANIA-MONTENEGRO (1,45 Meuro)
- CBC BOSNIA ERZEGOVINA-MONTENEGRO (1,1 Meuro)
- CBC MACEDONIA-ALBANIA (3,3 Meuro)
- CBC BULGARIA-MACEDONIA (6,6 Meuro)
- CBC BULGARIA-TURCHIA (10,04 Meuro).

Sono stati approvati i seguenti Programmi transfrontalieri per il 2008⁷⁶:

- CROAZIA/BOSNIA-ERZEGOVINA (2 Meuro)
- CROAZIA/MONTENEGRO:(0,9 Meuro)
- CROAZIA/SERBIA (1,8 Meuro)
- SERBIA/MONTENEGRO (1,1 Meuro)
- SERBIA/BOSNIA ERZEGOVINA (2 Meuro)
- BOSNIA ERZEGOVINA/MONTENEGRO (1,1 Meuro)
- MONTENEGRO/ALBANIA (1,35 Meuro)
- ALBANIA/MACEDONIA (1,75 Meuro)

PROGRAMMA MULTIBENEFICIARI 2007/2009 (401,4 Meuro)⁷⁷: Il documento di programmazione indicativa pluriennale multibeneficiari è destinato a completare in maniera coerente i documenti di programmazione nazionali. L'adesione all'UE richiede, infatti, la capacità da parte del Paese candidato, di cooperare con gli altri paesi dell'area. Per quanto riguarda i Balcani occidentali, lo sviluppo della

⁷⁵ 8° COMITATO - 29-30 ottobre 2007

⁷⁶ 10° COMITATO - 19 maggio 2008

⁷⁷ 4° COMITATO IPA - 3/4 maggio 2007

cooperazione regionale corrisponde ad un impegno assunto dai Paesi della regione nel vertice di Salonicco del 2003⁷⁸. Gli obiettivi specifici del Programma riguarderanno lo sviluppo delle infrastrutture aventi dimensione transnazionale, la giustizia e gli affari interni (lotta alla criminalità organizzata, gestione integrata dei confini, coordinamento e prevenzione in vista delle calamità naturali, assistenza per il mercato interno e gli scambi commerciali (assistenza doganale e fiscale), assistenza alla PA attraverso la realizzazione di reti regionali di esperti, formazione ecc. la cooperazione con le IFI, il sostegno alla società civile, l'istruzione, la ricerca e la sicurezza nucleare.

PROGRAMMA DI MONITORAGGIO IPA 2007 - 2008 (4 Meuro)⁷⁹: Il programma persegue l'obiettivo generale di potenziare l'assistenza attraverso il profilo della rilevanza, dell'efficienza, dell'efficacia, degli effetti e della sostenibilità attraverso l'azione di monitoraggio effettuata dalla Commissione sui progetti finanziati dall'UE. Responsabile per la programmazione e per l'attuazione sarà la DG Allargamento – Unità programmi regionali.

PROGRAMMA DI AUDIT E VALUTAZIONE IPA 2007 (3 Meuro)⁸⁰: Il programma persegue l'obiettivo generale fornire alla Commissione UE la garanzia della legittimità e della regolarità dell'assistenza (Attività di Audit – importo di finanziamento previsto **1,7 Meuro**), ed a fornire un giudizio sugli interventi in base ai risultati, all'impatto ed alle esigenze che mirano a soddisfare, (Attività di Valutazione, importo previsto 1,300 Meuro). Responsabile della Programmazione sarà la DG Allargamento della Commissione che sarà responsabile, insieme alla Delegazioni CE dei Paesi interessati, anche dell'attuazione

⁷⁸ Nel Giugno 2003 il Consiglio Europeo di Salonicco rilanciò la questione dei rapporti tra UE e Balcani occidentali, affermando, nella Dichiarazione di Salonicco che “il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione Europea”, aggiungendo che il processo di allargamento non sarebbe stato completo fino a quando non avesse incluso anche i Balcani occidentali. Sempre a Salonicco, il PSA fu arricchito con elementi del processo di allargamento e vennero introdotti nuovi strumenti, come i Partenariati europei.

⁷⁹ 10° COMITATO - 19 maggio 2008

⁸⁰ 5° COMITATO - 1 giugno 2007

PROGRAMMA DI AUDIT E VALUTAZIONE IPA 2008 (**5 Meuro**)⁸¹:
L'Audit fornisce alla Commissione la garanzia della legittimità e della regolarità dell'assistenza: le attività si svolgeranno sotto forma di Audit riguardanti la conformità, per i progetti ed i programmi in corso e per quelli conclusi, e per determinare la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti; di Audit finanziari per la certificazione della correttezza dei conti definitivi; di Audit di sistema per verificare il grado di tutela dei fondi comunitari.

PROGRAMMA CAFAO 2007 (**13,72 Meuro**)⁸²: Il programma CAFAO fornisce assistenza, tramite l' *Eurocustoms*, alle autorità doganali e fiscali dei Paesi beneficiari per prepararsi alla futura adesione all'UE. *Eurocustoms* cesserà di esistere come organizzazione operativa alla fine del 2007. Nel corso dell'anno verrà bandita la gara d'appalto per un contratto di servizi di assistenza tecnica che partirà dal 2008.

PROGRAMMA MULTIPAESE DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE (**7 Meuro**)⁸³: Il programma di informazione intende sostenere la politica dell'UE in materia di allargamento mediante l'attuazione di una strategia di comunicazione intesa a sensibilizzare i cittadini dei Paesi candidati effettivi e potenziali, agli obiettivi politici dell'adesione all'UE e promuovere il sostegno dell'opinione pubblica alle riforme effettuate durante il processo di allargamento. L'importo stanziato, che servirà alla realizzazione delle attività di informazione e comunicazione, verrà ripartito tra le delegazioni della Commissione europea in Albania (**300000 euro**), Bosnia.Erzegovina (**250000 euro**), Croazia (**1,1 Meuro**), FYROM (**500000 euro**), Serbia (**350000 euro**) e Turchia(**3,5 Meuro**), la futura delegazione della CE in Montenegro (**50000 euro**), l'Ufficio di collegamento della CE in Kosovo (**100000 euro**) ed i servizi centrali della Commissione a Bruxelles (**850000 euro**). I programmi previsti riguarderanno, in particolare, una serie di attività di informazione quali la creazione di un sito web,

⁸¹ 10° COMITATO - 19 maggio 2008

⁸² 4° COMITATO IPA - 3/4 maggio 2007

⁸³ 5° COMITATO - 1 giugno 2007

l'organizzazione di eventi, seminari, produzione di materiale illustrativo, relazioni con i media, manifestazioni culturali ecc.

PROGRAMMA DI SOSTEGNO AL COORDINATORE SPECIALE DEL PATTO DI STABILITA' 2007 **(2,230 Meuro)**⁸⁴: Nel corso del 2007/2008 il Patto di Stabilità verrà gradualmente eliminato e trasformato in una struttura di cooperazione con un maggiore controllo regionale. Obiettivo immediato del Programma è di offrire al coordinatore speciale del Patto i mezzi necessari per svolgere il suo mandato, consistente nel sostenere i paesi dell'europa sud orientale nel loro sforzo di promuovere la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica. Un ulteriore obiettivo è fornire al segretario generale del nuovo Segretariato RCC (Consiglio di cooperazione regionale) i mezzi per intraprendere tutte le iniziative necessarie per garantire l'istituzione del Segretariato all'inizio del 2008.

PROGRAMMA REGIONALE PER I DIRITTI DI PROPRIETA' INDUSTRIALE E INTELLETTUALE 2007 **(2 Meuro)**⁸⁵: L'UE aveva già avviato nel 2002, con il Programma CARDS, un progetto per i diritti di proprietà industriale e intellettuale, quale forma di sostegno per lo sviluppo economico dei Paesi attraverso una protezione e applicazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale efficaci e adeguate. Obiettivo del Programma regionale IPA è di continuare a fornire assistenza alle autorità dei Paesi beneficiari competenti per i diritti di proprietà industriale e intellettuale allo scopo di migliorarne la capacità amministrativa in vista della futura adesione. Il programma verrà eseguito in modo centralizzato dalla Commissione europea attraverso un contratto negoziato con l'Organizzazione europea dei brevetti (OEB).

PROGRAMMA ORIZZONTALE 2007 per TEMPUS, ERASMUS MUNDUS E GIOVENTU' IN AZIONE **(30,55 Meuro)**⁸⁶: Obiettivo del Programma è di contribuire a creare un'area di cooperazione nel campo

⁸⁴ 5° COMITATO - 1 giugno 2007

⁸⁵ 6° COMITATO - 27 luglio 2007

⁸⁶ 6° COMITATO - 27 luglio 2007

dell'istruzione superiore che coinvolga l'Unione Europea e i Balcani occidentali favorendo l'integrazione e la partecipazione attiva dei giovani e sviluppando le strutture giovanili e il settore della cooperazione.

PROGRAMMA MULTIBENEFICIARI DI COOPERAZIONE STATISTICA 2007 (3 Meuro)⁸⁷: Obiettivo del programma è di continuare a fornire assistenza alle autorità di statistica nei paesi beneficiari in vista della futura adesione all'UE. I settori principali sui quali sarà incentrato riguarderanno le statistiche macroeconomiche, dei prezzi, sul commercio estero, le statistiche agricole, demografiche ed il miglioramento della trasmissione e della trasformazione dei dati statistici. Il Programma verrà eseguito in modo centralizzato dalla Commissione europea; l'attuazione del programma verrà delegata all'Ufficio statistico delle Comunità europee (DG Eurostat).

PROGRAMMA ORIZZONTALE SICUREZZA NUCLEARE 1° PARTE 2007 (5,46 Meuro)⁸⁸: Obiettivo del programma è di contribuire al miglioramento della sicurezza nucleare nei Paesi beneficiari. In particolare il Programma 2007 riguarderà la gestione delle scorie radioattive e del combustibile esaurito in Serbia. I tre progetti previsti per la prima parte del Programma, riguarderanno il miglioramento delle condizioni di trasporto di combustibile nucleare, la preparazione della documentazione unificata relativa al progetto (valutazione impatto ambientale), l'imballaggio dei materiali, ecc. Il Programma verrà attuato dalla Commissione europea in gestione congiunta con l'AIEA.

PROGRAMMA ORIZZONTALE PER LA SICUREZZA NUCLEARE E LA RADIOPROTEZIONE 2007 2° PARTE (2,56 Meuro)⁸⁹: Il programma sarà svolto in stretto coordinamento con l'AIEA, dato che vari progetti costituiscono un'estensione e uno sviluppo di attività già finanziate da questa Agenzia. Il principale risultato di questi studi consisterà nell'individuare possibili progetti da sostenere nei prossimi

⁸⁷ 6° COMITATO - 27 luglio 2007

⁸⁸ 6° COMITATO - 27 luglio 2007

⁸⁹ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

anni dall'IPA. Il programma sarà coordinato anche con gli altri strumenti di finanziamento nel campo della problematica nucleare

PROGRAMMA ORIZZONTALE 2007 PER LA TECNOLOGIA DELL'INFORMAZIONE NEI SETTORI "FISCALITA'" E "DOGANE" (0,5Meuro)⁹⁰: Obiettivo del progetto è di continuare a fornire sostegno alla DG TAXUD relativamente all'assistenza fornita ai paesi beneficiari nei preparativi intesi a garantire l'interconnettività e l'inter-operabilità dei loro sistemi informatici nei settori della fiscalità e delle dogane, in vista dell'adesione futura all'UE.

PROGRAMMA ORIZZONTALE 2007 SULL'AMBIENTE NEI BALCANI OCCIDENTALI (1,6 Meuro)⁹¹: La trasformazione dei problemi riscontrati sotto il profilo dell'inquinamento in progetti infrastrutturali, costituisce uno strumento di attuazione importante dell'acquis ambientale, sia in termini di investimenti materiali, sia ai fini della creazione di una adeguata struttura amministrativa nei Paesi beneficiari. Con il programma 2007 si intendono sostenere i seguenti progetti:

1. sostegno alla preparazione degli investimenti nel quadro della task force Danubio-Mar Nero;
2. controllo del recepimento e dell'attuazione dell'acquis ambientale comunitario, per mettere in atto verifiche preliminari circa la conformità delle normative nazionali in materia alle corrispondenti normative comunitarie.

PROGRAMMA REGIONALE 2007 COORDINAMENTO PREVIDENZA SOCIALE E RIFORMA DELLA PROTEZIONE SOCIALE (2 Meuro)⁹²: Scopo del programma per il 2007 è di coordinare i sistemi di previdenza sociale dei vari Paesi della regione e di mettere in atto misure che possano migliorare le politiche sociali e

⁹⁰ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

⁹¹ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

⁹² 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

potenziare le capacità istituzionali. La commissione europea, attraverso il Consiglio d'Europa, è attualmente responsabile del coordinamento. I fondi stanziati serviranno a prorogare per ulteriori 3 anni il programma.

PROGRAMMA REGIONALE 2007 PER ALBANIA E EX REP. DI MACEDONIA – PARTECIPAZIONE AL FONDO EUROPEO PER L'EUROPA SUDORIENTALE (EFSE) – **6 Meuro**⁹³: L'EFSE è un fondo regionale che concede prestiti alle banche commerciali locali e alle istituzioni di microfinanziamento in Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Romania, ex Rep. Di Macedonia, Albania, Bulgaria e Moldova, che a loro volta, concedono prestiti a piccole imprese, micro imprese e imprese a conduzione familiare. La partecipazione della Commissione al Fondo con **6 Meuro** contribuirà a sostenere il fondo in favore dell'Albania, che non beneficiava, alla fine di marzo 2007 di alcun prestito, e dell'ex Repubblica Di Macedonia che aveva usufruito solo del 5% degli investimenti previsti.

Sono stati inoltre presentati alcuni programmi per finanziare la partecipazione dell'Albania, Bosnia, Montenegro, Serbia e Croazia ad alcuni Programmi comunitari con gli Stati Membri tra cui il Programma transnazionale di cooperazione territoriale europea del FESR (Spazio dell'Europa Sudorientale).

PROGRAMMA TAIEX 2007 (**9,28 Meuro**)⁹⁴ e 2008/2010 (**27 Meuro**)⁹⁵: Il programma di assistenza tecnica si propone di fornire gli strumenti necessari a sviluppare e rafforzare le strutture amministrative per il progressivo allineamento delle legislazioni agli standard comunitari. Le attività di Taiex comprendono seminari, workshop, visite di studio ecc.

⁹³ 7° COMITATO - 4 ottobre 2007

⁹⁴ 4° COMITATO IPA - 3/4 maggio 2007

⁹⁵ 10° COMITATO - 19 maggio 2008

Bibliografia

- Bailey David and De Propris Lisa (2004), “*A Bridge too PHARE? EU Pre-Accession Aid and capacity building in the candidate countries*”, Journal of Common Market Studies, Volume 42. Number 1. pag.77-98.
- Belceva Iskra e Blasevski Darko (2008), “*The Preparation for IPA in the Republic of Macedonia*”, CEU ENS report, Budapest, pag.23- 32.
- Bushati Ditmir (2008), “*Albania and IPA*”, CEU ENS report, Budapest, pag.33-36.
- Center for EU enlargement Studies – CEU ENS, (2008) “*Using IPA and other EU Funds to accelerate Convergence and Integration in the Western-Balkans*”, Budapest.
- Commissione Europea, “*Regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007 , che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)*”.
- Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo (6.11.2007) riguardo all’assistenza finanziaria di Pre-adesione (IPA), Bruxelles, QFIP, “*Quadro Finanziario Indicativo Pluriennale 2009 – 2011*”.
- Consiglio Europeo, *Prospettive finanziarie 2007-2013* approvate dal Consiglio Europeo il 19 Dicembre 2005 e formalmente adottate il 17 Maggio 2006.
- Consiglio Europeo, “*Regolamento (CE) N. 1085/2006 DEL CONSIGLIO del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)*”.
- Direzione Generale per la Politica Commerciale, Ufficio per i paesi dell’Europa, a cura della Dr.ssa Teresa Sainato (Bruxelles 2007), “*9 Resoconti Comitato IPA nell’anno 2007*” “ , *1 resoconto Comitato IPA 2008*” .
- Dvorny Dalibor e Frkic Iva (2008), “*Case of IPA in Croatia: Invitation to Strategic Thinking or Business as Usual?*”, CEU ENS report, Budapest, pag.53-68.

- Elbasani Arolda, (2008) *“The role of EU assistance in the Balkan Countries: The Case of Public Administrative Reforms”*, CEU ENS report, Budapest, pag.37-52.
- European Stability Initiative (3 Novembre 2002), *“Western Balkans 2004: Assistance, cohesion and the new boundaries of Europe. A call for policy reform”*, ESI report, Berlino.
- European Stability Initiative (1 Giugno 2005), *“Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed?”* ESI report, Berlino.
- Florio M., Vignetti S. (26-27 Giugno 2003) *“Cost-Benefit Analysis of infrastructure projects in an enlarged EU: an incentive oriented approach”*. Working paper n.13.2003 – giugno, Conferenza di valutazione, Budapest.
- Gjorgjiesvski Mate (2008), *“EU Instrument for Pre-Accession Assistance: The Path to a Successful Start”*, CEU ENS report, Budapest, pag.69-88.
- House of Lords: European Union Committee (2006) , 53rd Report of Session 2005–06 *“The Further Enlargement of the EU: threat or opportunity?”*.
- Karajkov Risto (24 agosto 2006), *“Spare Some Cash?” (L’UE punta al risparmio?)*, Transitions Online.
- Nikolova Pavlina (2008), *“The Implementation of PHARE, ISPA and SAPARD in Bulgaria”*, CEU ENS report, Budapest, pag.89-110.
- Sajdik Martin , Michael Schwarzingger (15 ottobre 2007) *“European Union Enlargement: Background, Developments, Facts: Central and Eastern European Policy Studies ”*, Transaction Publishers, Volume 2, pag.316-320.
- Swain Geoffrey e Swain Nigel (1998), *“Eastern Europe Since 1945”*, Palgrave, Second Edition, pag.153-156.
- Szemplér Tamás (Luglio 2000), *“Regional development and the EU pre-accession and Structural Funds”*, Working Paper N° 110 dell’ “Institute for World Economics”, Hungarian Academy of Sciences.
- Szemplér Tamas (2008), *“EU Financial Support for the Western-Balkans: Well-Suited to Real Needs?”*, CEU ENS report, Budapest, pag.9-22.

Sitografia

- IPA sul sito www.europa.eu:
http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa/index_en.htm
- <http://web.ceu.hu/cens/>
- www.esiweb.org/
- Resoconti Comitato IPA sul sito
http://www.mincomes.it/ipa/res_ipa2.htm
- <http://www.osservatoriobalcani.org/>
- <http://www.sep.gov.mk/portal/eng/default.asp>
- <http://ipa.stb.gov.tr/en/InstrumentPreAccessionAssistance.aspx>
- <http://www.balcanicooperazione.it/article/articleview/8636/1/287>
- Siti ufficiali delle Delegazioni Nazionali della Commissione Europea nei paesi beneficiari