

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 16

2009

ISSN 1831-0869

LA GESTIONE DA PARTE DELLA
COMMISSIONE EUROPEA
DELL' **ASSISTENZA PREADESIONE**
ALLA TURCHIA



IT



Relazione speciale n. 16 // 2009

LA GESTIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DELL' ASSISTENZA PREADESIONE ALLA TURCHIA

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA

12, rue Alcide De Gasperi

1615 Luxembourg

LUSSEMBURGO

Telefono: +352 4398-1

Telefax: +352 4398-46410

E-mail: euraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 16 // 2009

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2009

ISBN 978-92-9207-572-9

doi:10.2865/63499

© Comunità europee, 2009

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

ABBREVIAZIONI

I-VIII SINTESI

1-7 INTRODUZIONE

8-10 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

11-63 OSSERVAZIONI

11-19 PIANIFICAZIONE STRATEGICA

13-19 I DOCUMENTI DI STRATEGIA DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE PER DIRIGERE L'ASSISTENZA DELL'UE VERSO UN INSIEME DI OBIETTIVI RAGGIUNGIBILI ERANO INSUFFICIENTI

20-35 SELEZIONE DEI PROGETTI

22-29 LA SELEZIONE DEI PROGETTI NEL QUADRO DELLA TPA NON È STATA SUFFICIENTEMENTE RIGOROSA
30-35 IL PROCESSO DI SELEZIONE DEI PROGETTI È MIGLIORATO CON L'INTRODUZIONE DELL'IPA

36-52 SISTEMA DI ATTUAZIONE DECENTRATA (SAD)

38-47 IL SAD NON HA OTTENUTO UNA TEMPESTIVA ATTUAZIONE DEI PROGETTI OGGETTO DELL'AUDIT, MA DA ALLORA SONO STATE PRESE MISURE CORRETTIVE

48-52 I PROGETTI OGGETTO DELL'AUDIT ALLA FINE HANNO PRODOTTO LE REALIZZAZIONI DESIDERATE E I RISULTATI SONO STATI STIMATI SOSTENIBILI

53-63 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

54-59 I PROBLEMI DI ATTUAZIONE NON SEMPRE SONO STATI RIFERITI

60-63 I DATI COMPLESSIVI PER VALUTARE I RISULTATI DEI PROGETTI ERANO INSUFFICIENTI

64-71 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

65-68 LA COMMISSIONE EUROPEA HA FATTO SÌ CHE L'ASSISTENZA DELL'UE FOSSE DIRETTA AI PROGETTI CHE MAGGIORMENTE CONTRIBUISCONO ALLA REALIZZAZIONE DELLE PRIORITÀ DEL PARTENARIATO DI ADESIONE DELL'UE?

69-70 LA COMMISSIONE EUROPEA HA FATTO SÌ CHE IL SISTEMA DI ATTUAZIONE DECENTRATA CONSENTISSE IL RAGGIUNGIMENTO PIENO E TEMPESTIVO DELLE REALIZZAZIONI E DEGLI OBIETTIVI DEI PROGETTI?

71 LA COMMISSIONE EUROPEA HA FATTO SÌ CHE FOSSE PRESENTE UN EFFICACE SISTEMA PER LA VALUTAZIONE E IL MONITORAGGIO DELLA PERFORMANCE?

ALLEGATO I — ELENCO DEI PROGETTI OGGETTO DELL'AUDIT

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ABBREVIAZIONI

CFCU: Unità centrale finanziamenti e contratti

EADP: Programma di sviluppo dell'Anatolia orientale

EUSG: Segretariato generale per gli affari europei

IPA: Strumento di assistenza preadesione

JMC: Comitato misto di monitoraggio

MIPD: Documento indicativo di programmazione pluriennale

PA: Partenariato di adesione

RACER: Pertinente, accettato, credibile, facile e solido

SAD: Sistema di attuazione decentrata

SMART: Specifico, misurabile, realizzabile, pertinente e corredato di un termine

TPA: Assistenza preadesione alla Turchia

UE: Unione europea

SINTESI

I.

Sin dal 2002, l'assistenza preadesione alla Turchia ha finanziato l'attuazione di progetti miranti a sostenere la Turchia nei suoi sforzi diretti a soddisfare le condizioni richieste per l'adesione all'Unione europea (cfr. paragrafi da 1 a 7).

II.

Nel corso dell'audit si è inteso di rispondere ai seguenti tre quesiti (cfr. paragrafo 8):

- a) La Commissione europea ha fatto sì che l'assistenza UE fosse diretta ai progetti che maggiormente contribuiscono alla realizzazione delle priorità del partenariato di adesione dell'UE?
- b) La Commissione europea ha fatto sì che il sistema di attuazione decentrata consentisse il raggiungimento pieno e tempestivo delle realizzazioni e degli obiettivi dei progetti?
- c) La Commissione europea ha fatto sì che fosse presente un efficace sistema per la valutazione e il monitoraggio della performance?

III.

Nel corso dell'audit, la Corte ha esaminato un campione di progetti completati, il sistema per la programmazione di nuovi progetti e il funzionamento del sistema di attuazione decentrata (cfr. paragrafi 9 e 10).

SINTESI

IV.

Il primo periodo di assistenza preadesione (TPA 2002-2006) ha risentito di molte delle debolezze comuni ai precedenti programmi di preadesione: ritardi eccessivi, problemi di attuazione, monitoraggio e valutazione inadeguati (cfr. paragrafi da 36 a 42 e da 53 a 61).

V.

Ciò nonostante, i progetti oggetto dell'audit hanno ottenuto le realizzazioni desiderate e la Corte stima che i risultati raggiunti saranno probabilmente mantenuti in futuro (cfr. paragrafi da 48 a 52).

VI.

La Commissione ha introdotto misure volte ad eliminare molte delle debolezze del sistema di attuazione decentrata, specialmente a partire dall'introduzione del nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA 2007-2013). Sebbene ciò abbia già prodotto un miglioramento del processo di selezione, il pieno impatto di questi cambiamenti si potrà valutare soltanto quando i progetti IPA verranno attuati negli anni a venire (cfr. paragrafi 19, da 30 a 34 e da 43 a 47).

VII.

La Corte ha però rilevato che i documenti di strategia del Consiglio e della Commissione non erano sufficienti per dirigere l'assistenza UE verso un insieme di obiettivi realizzabili nel quadro del processo di preadesione. Inoltre, gli obiettivi strategici e di progetto non erano sufficientemente specifici da permettere una valutazione delle realizzazioni dei progetti. La Commissione non disponeva di informazioni atte a dimostrare l'efficacia dell'assistenza preadesione (cfr. paragrafi da 11 a 19 e da 53 a 63).

VIII.

Sulla base di tali osservazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di ovviare alle restanti debolezze nella programmazione generale e nella gestione della performance (cfr. paragrafi da 65 a 71).

Foto 1: Uno dei progetti oggetto dell'audit ha contribuito all'obiettivo generale di migliorare la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento marino in Turchia, in linea con i requisiti dell'UE



Fonte: Commissione europea.

INTRODUZIONE

1. La Turchia è attualmente uno dei tre paesi candidati a divenire membri dell'UE, assieme alla Croazia e alla ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Con ognuno dei paesi candidati l'UE ha stipulato un partenariato di adesione. Il partenariato di adesione per la Turchia è stato adottato nel 2001, e aggiornato nel 2003, 2006 e 2008. Quanto a quest'ultima modifica, si tratta della decisione del Consiglio relativa alle priorità del partenariato di adesione dell'UE che la Turchia deve affrontare in modo da progredire nei negoziati di adesione.
2. Al fine di aiutare i paesi candidati ad affrontare le sfide dell'integrazione europea e ad attuare le riforme necessarie a soddisfare i requisiti per l'adesione all'UE, l'UE fornisce un sostegno finanziario. Ogni anno viene redatto un programma nazionale che elenca i progetti da attuare.
3. Nel caso della Turchia, i programmi nazionali dal 2002 al 2006 sono stati finanziati nel quadro del regime di assistenza preadesione alla Turchia (TPA, cfr. **tabella 1**). A partire dal 2007, la TPA è stata sostituita dallo strumento di assistenza preadesione (IPA¹).

¹ Base giuridica dell'IPA: regolamento del Consiglio (CE) n. 1085/2006, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 82).

TABELLA 1

PROGETTI FINANZIATI DALL'UE E DOTAZIONI ANNUALI NEL QUADRO DELLA TPA

Programma nazionale	Numero di progetti	Dotazione di bilancio (milioni di euro)
2002	18	126
2003	26	145
2004	38	237
2005	38	278
2006	44	463

4. L'IPA per la Turchia relativo al periodo 2007-2013 ha una dotazione di 4 873 milioni di euro. Consiste di cinque componenti, la più vasta delle quali è la componente I «Sostegno alla transizione e sviluppo istituzionale», con una dotazione di 1 665 milioni di euro². Si tratta di una componente chiave dell'assistenza dell'UE per soddisfare i criteri politici ed economici (così come definiti nella riunione del Consiglio a Copenhagen nel giugno 1993)³ e attuare l'*acquis*⁴, entrambe condizioni indispensabili per aderire all'UE.
5. Anche se la Commissione mantiene la responsabilità globale della gestione dell'assistenza preadesione, la TPA e l'IPA sono gestiti dalle autorità turche all'interno di un sistema di attuazione decentrata (SAD). Il principale beneficiario di ogni progetto (di solito un ministero o un altro ente pubblico) è responsabile di proporre idee progettuali, specificare i requisiti e poi di gestire le attività del progetto. Nuove istituzioni turche sono state create: il Segretariato generale per gli affari europei (EUSG), responsabile principalmente della identificazione e del monitoraggio dei progetti, e l'Unità centrale finanziamenti e contratti (CFCU), che è l'istituzione contraente per tutti i progetti finanziati dall'UE.
6. La Commissione è responsabile dell'approvazione (accreditamento) delle istituzioni del SAD e del sistema di gestione del progetto prima che essi possano divenire operativi. La Commissione inoltre approva il programma nazionale annuale (che comprende i singoli progetti selezionati per essere finanziati dall'UE), e il personale della Commissione ad Ankara approva preventivamente offerte d'appalto e aggiudicazioni.
7. Il Comitato misto di monitoraggio (JMC) per la Turchia controlla il funzionamento del SAD. È presieduto congiuntamente dalla Commissione e dalle autorità turche, e include rappresentanti esperti ad alto livello di tutte le entità partecipanti.

² Le altre componenti sono: la componente "cooperazione transfrontaliera", che si applica a beneficiari in regioni di paesi candidati e potenziali candidati all'adesione che confinano fra loro, nonché a quelli nelle regioni di tali paesi che confinano con gli Stati membri dell'UE (IPA-II); e le componenti "sviluppo regionale", "sviluppo delle risorse umane" e "sviluppo rurale" (IPA-III, IPA-IV e IPA-V).

³ I criteri politici di Copenhagen richiedono la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro tutela. I criteri economici richiedono l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle forze di mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione. Per maggiori informazioni sui negoziati di adesione cfr.: http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_it.htm

⁴ L'*acquis communautaire* – in appresso *acquis* – è l'insieme delle norme UE e rappresenta circa 100 000 pagine di normativa primaria e secondaria. Le autorità amministrative e giudiziarie turche devono essere formate per applicare e far rispettare la nuova normativa europea.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

8. L'obiettivo dell'audit era di valutare in che misura la Commissione abbia gestito l'assistenza preadesione alla Turchia in modo soddisfacente, rispondendo ai seguenti quesiti:
- a) La Commissione europea ha fatto sì che l'assistenza dell'UE fosse diretta ai progetti che maggiormente contribuiscono alla realizzazione delle priorità del partenariato di adesione dell'UE?
 - b) La Commissione europea ha fatto sì che il sistema di attuazione decentrata consentisse il raggiungimento pieno e tempestivo delle realizzazioni e degli obiettivi dei progetti?
 - c) La Commissione europea ha fatto sì che fosse presente un efficace sistema per la valutazione e il monitoraggio della performance?
9. La Corte ha sottoposto ad audit un campione di 11 degli 82 progetti TPA tratti dai programmi nazionali nel periodo 2002-2004, dal momento che i progetti più recenti non erano ancora stati ultimati. I progetti sono stati esaminati per valutare fino a che punto avevano prodotto le realizzazioni e raggiunto gli obiettivi attesi. Questo tipo di esame ha anche documentato i tipi di debolezze dei sistemi di programmazione, attuazione e monitoraggio. Il campione comprendeva una gamma di progetti diversi per natura, dimensione e ubicazione geografica. Il progetto più semplice all'interno del campione considerato consisteva di un singolo contratto, mentre il progetto più vasto comprendeva 312 convenzioni di sovvenzione. Il valore dei finanziamenti UE per i progetti esaminati variava da 1,5 a 45 milioni di euro (cfr. *allegato I*).

- 10.** Nel quadro dell'audit sono stati anche esaminati la pianificazione strategica e le procedure per la selezione di nuovi progetti per il primo anno di programmazione (2007) della componente I dell'IPA, fino a dicembre 2008. Questa componente è stata scelta perché era la più vasta delle cinque componenti (52 % del bilancio totale 2007 per la Turchia) nonché la più paragonabile alla TPA.

Mappa della Turchia — che mostra i siti delle visite di audit



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI

PIANIFICAZIONE STRATEGICA

11. Le priorità del partenariato di adesione non devono essere affrontate solo tramite gli aiuti dell'UE, ma anche tramite risorse nazionali e assistenza finanziaria di altri donatori, nonché attraverso le politiche e la legislazione nazionali.
12. La Corte ha esaminato i documenti di strategia e il sistema di programmazione relativi al programma nazionale 2007 per valutare se la Commissione avesse seguito un approccio sistematico nel dirigere l'assistenza finanziaria dell'UE dove avrebbe maggiormente contribuito alla realizzazione delle priorità.

⁵ L'articolo 33 del regolamento finanziario (e l'articolo 24 delle modalità di esecuzione di quest'ultimo) richiede rendiconti di attività contenenti informazioni sulla realizzazione di tutti gli obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine precedentemente fissati.

⁶ Il più recente rendiconto di attività per la direzione generale Allargamento si trova a pagina 667 del documento SEC(2008) 514: *Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2009 – Working Document Part I.*

I DOCUMENTI DI STRATEGIA DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE PER DIRIGERE L'ASSISTENZA DELL'UE VERSO UN INSIEME DI OBIETTIVI RAGGIUNGIBILI ERANO INSUFFICIENTI

13. Il regolamento finanziario⁵ richiede la definizione di obiettivi SMART (specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine) per qualunque misura di politica comunitaria finanziata dal bilancio dell'UE. Tali obiettivi dovrebbero essere enunciati nei rendiconti di attività annuali⁶ come parte dei processi di preparazione e gestione del bilancio basati sulle attività. Ciò nonostante, la Commissione non ha incluso tali obiettivi nei rendiconti di attività per la spesa preadesione in Turchia.
14. Il partenariato di adesione 2006 elencava 236 priorità che la Turchia doveva realizzare al fine di soddisfare i requisiti dell'*acquis* e i criteri di Copenhagen. Non vi era alcuna indicazione circa l'importanza relativa delle priorità elencate; l'unica differenziazione era data dal loro orizzonte temporale. Il partenariato di adesione 2006 indicava che le priorità a breve termine avrebbero dovuto esser raggiunte entro uno-due anni, e quelle a medio termine entro tre-quattro anni.
15. Le priorità del partenariato di adesione non erano coerentemente definite in termini specifici e misurabili. Si è dimostrato irrealistico raggiungerle tutte entro i termini specificati nella decisione del Consiglio.

- 16.** Nel 2007, la Commissione ha valutato fino a che punto la Turchia avesse soddisfatto le priorità del partenariato di adesione. Da questa valutazione è risultato che la Turchia aveva già soddisfatto circa 60 priorità, il 30 % di quelle da conseguire secondo le tabelle di marcia stabilite nel partenariato di adesione. L'analisi della Corte lo ha confermato. Il 67 % delle priorità a breve termine del 2006 sono riproposte nel partenariato di adesione del 2008, dimostrando così come non fossero state conseguite entro l'arco di tempo previsto (**tabella 2**).
- 17.** Per esempio, il partenariato di adesione del 2001 stabiliva una priorità per la "Lotta contro la corruzione, la droga, la criminalità organizzata e il riciclaggio del denaro" da conseguire entro due anni. Tale priorità è stata riproposta in ogni successivo partenariato di adesione. L'obiettivo temporale di due anni era chiaramente non raggiungibile per una priorità di tale portata.
- 18.** In risposta ad ogni partenariato di adesione, la Turchia è tenuta a elaborare un piano con le misure previste⁷. Questi piani non specificano le attività per le quali si richiederebbe l'assistenza finanziaria dell'UE.

⁷ Programma nazionale per l'adozione dell'*acquis*.

TABELLA 2

CONFRONTO FRA LE PRIORITÀ A BREVE TERMINE DEL PA DEL 2006 E QUELLE DEL PA DEL 2008

Il PA del 2006 elencava 155 priorità a breve termine, mentre il PA del 2008 ne elencava 139.

Delle priorità a breve termine del PA del 2006:

80 (il 52 %) erano ripetute con pochi o nessun cambiamento nel PA del 2008;

24 (il 15 %) erano ripetute nel PA del 2008 ma con una formulazione più precisa o rafforzata;

51 (il 33 %) non erano incluse nel PA del 2008.

35 delle priorità a breve termine del PA del 2008 erano nuove o erano precedentemente priorità a medio termine.

19. Nel 2007, la Commissione ha introdotto il documento indicativo di programmazione pluriennale (MIPD). Si tratta di un documento generale di strategia che stabilisce le priorità principali che dovrebbero essere affrontate con i fondi dell'IPA nel triennio successivo. Il MIPD è uno strumento essenziale a tal fine, e contribuisce ad una migliore allocazione dei finanziamenti dell'UE. Il livello di aggregazione dei dati ha però posto dei limiti al grado di specificità di tale documento. Per alcune aree, quest'ultimo faceva poco più che ripetere le corrispondenti priorità del partenariato di adesione, e in un caso sintetizzava sette priorità in un solo punto: "Rafforzamento della protezione giuridica e giudiziaria delle libertà religiose" (*"Strengthening of legal and judicial protection of religious freedoms"*). Di conseguenza, il MIPD non ha definito gli obiettivi dei finanziamenti UE in un modo più specifico, misurabile o realizzabile di quanto avesse fatto il partenariato di adesione.

SELEZIONE DEI PROGETTI

20. I progetti vengono esaminati e selezionati congiuntamente dalle autorità turche e dalla Commissione, e inclusi in una convenzione di finanziamento firmata da entrambe le parti dopo l'adozione, da parte della Commissione, del corrispondente programma nazionale.
21. La Corte ha valutato se il processo di selezione dei progetti assicurava che i progetti finanziati:
- a) affrontassero in maniera diretta le priorità del partenariato di adesione;
 - b) avessero obiettivi specifici e prevedessero un monitoraggio della performance;
 - c) fossero ben pianificati e attuabili.

LA SELEZIONE DEI PROGETTI NEL QUADRO DELLA TPA NON È STATA SUFFICIENTEMENTE RIGOROSA

La selezione dei progetti nel quadro della TPA non si è sufficientemente basata sulle priorità del partenariato di adesione

22. Per far sì che l'identificazione di progetti "dal basso" introdotta con il SAD porti a sviluppare e a far approvare progetti concepiti per realizzare le priorità del partenariato di adesione occorre una procedura efficace.

23. Nel corso dell'audit della Corte relativo ai progetti dei programmi nazionali del periodo 2002-2004, è emerso che tale procedura non esisteva all'epoca, e che ad uno degli 11 progetti non corrispondeva alcuna priorità del partenariato di adesione⁸. Sebbene si trattasse chiaramente di un progetto utile (cfr. paragrafo 51 e riquadro 5), in nessun punto del partenariato di adesione si menzionava il fatto che fosse necessario, e allo stesso tempo vi erano più di 100 altre priorità per le quali nessun progetto era stato selezionato. Gli obiettivi e l'ambito di altri quattro dei progetti oggetto dell'audit⁹ non affrontavano direttamente le priorità del partenariato di adesione.

⁸ Il progetto prevedeva la creazione di un ufficio servizi sociali presso i tribunali come parte della riforma carceraria, per fornire una gamma di servizi alle autorità giudiziarie e all'amministrazione penitenziaria. In questo nuovo sistema, è stata introdotta un'alternativa alla prigione, dando ai trasgressori l'opportunità di scontare le condanne nella comunità.

⁹ *Polizia e metodi scientifici d'indagine, Diritti culturali, Trasporto su strada, e il Programma di sviluppo dell'Anatolia orientale.*

Gli obiettivi e gli indicatori dei progetti nel quadro della TPA non erano sufficienti per permettere il monitoraggio della performance

24. Per ogni progetto incluso in un programma nazionale, è necessaria una completa descrizione del progetto chiamata "scheda progetto" (*project fiche*). Tale scheda dovrebbe stabilire gli obiettivi del progetto, i risultati attesi nonché indicatori oggettivamente verificabili e tappe intermedie di attuazione.
25. La Corte ha controllato le "schede progetto" per verificare se gli obiettivi di progetto e i risultati attesi fossero SMART (specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine) e gli indicatori per il monitoraggio della performance fossero RACER (pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi).
26. Sebbene le "schede progetto" fornissero la base di un sistema di monitoraggio della performance, la Corte ha rilevato che solo due degli 11 progetti (*Tutela del consumatore* e *Ufficio servizi sociali presso i tribunali* del programma nazionale del 2004) avevano obiettivi SMART e indicatori di performance RACER. La "scheda progetto" dell'*Ufficio servizi sociali presso i tribunali*, per esempio, stabiliva sette indicatori per misurare l'impatto del servizio sociale come misura alternativa all'imprigionamento.

27. L'assenza della descrizione delle situazioni di partenza – il punto iniziale rispetto al quale misurare i progressi – ha reso quasi impossibile valutare in che misura i progetti raggiungevano i propri obiettivi. Il **riquadro 1** mostra come gli obiettivi del *Programma di sviluppo dell'Anatolia orientale* avrebbero potuto essere misurabili. Invece, la "scheda progetto" non forniva né indicatori né dati relativi alla situazione di partenza rispetto ai quali misurare i risultati o fissare obiettivi specifici (*targets*).

RIQUADRO 1

PROGRAMMA DI SVILUPPO DELL'ANATOLIA ORIENTALE (EADP):

L'EADP con 45 milioni di euro comprendeva quattro componenti, i cui obiettivi erano:

Agricoltura: Migliorare la capacità di produzione agricola della popolazione rurale e delle organizzazioni rurali, i livelli di reddito e la qualità della vita nella regione del programma. (Non sono stati forniti indicatori o dati relativi alla situazione di partenza per quanto riguarda la capacità di produzione agricola, i redditi, ecc.).

PMI: Stimolare l'attività delle piccole e medie imprese accrescendo, sia a livello centrale che locale, le capacità di applicazione delle nuove metodologie allo sviluppo regionale innovativo di lungo periodo. (Non sono stati forniti indicatori o dati relativi alla situazione di partenza per quanto riguarda l'attività delle PMI).

Turismo: Promuovere la regione come destinazione turistica nazionale e internazionale, e aiutare a preservare i siti di interesse storico e naturale. (Non sono stati forniti indicatori o dati relativi alla situazione di partenza per quanto riguarda gli afflussi turistici nazionali/internazionali).

Sviluppo sociale: Colmare il divario esistente in termini di accesso delle donne all'alfabetizzazione e alle attività generatrici di reddito. (Non sono stati forniti indicatori o dati relativi alla situazione di partenza per quanto riguarda la partecipazione delle donne).

La fattibilità dei progetti della TPA non è stata sufficientemente presa in considerazione

- 28.** Una volta definiti gli obiettivi del progetto, occorre specificare le attrezzature, le strutture, le azioni e le attività da intraprendere nel quadro del progetto. Degli 11 progetti oggetto dell'audit, solo due stabilivano pienamente i requisiti specifici del progetto: *Sicurezza della navigazione* del programma nazionale 2002 e *Amministrazione fiscale* del programma nazionale 2004. Nel caso degli altri nove progetti, le specifiche erano, in vario grado, inadeguate.

¹⁰ Il progetto *Acquis fitosanitario* mirava all'allineamento con la legislazione e le pratiche dell'UE relative alla salute delle piante.

- 29.** Per esempio, nel progetto *Acquis fitosanitario*¹⁰, non si è prestata la dovuta considerazione ai locali che le autorità turche dovevano mettere a disposizione. Solo dopo l'inizio del progetto è emersa la necessità di edifici totalmente nuovi, nonché di significativi cambiamenti dei metodi di lavoro. Un compito di tale ampiezza non lo si poteva intraprendere con la dotazione del bilancio e nei termini stabiliti per il progetto. Di conseguenza, il progetto non ha ottenuto il previsto accreditamento del laboratorio, sebbene le attrezzature e la formazione finanziate dall'UE fossero state fornite come previsto.

IL PROCESSO DI SELEZIONE DEI PROGETTI È MIGLIORATO CON L'INTRODUZIONE DELL'IPA

- 30.** Nel corso dell'audit, condotto dalla Corte, del processo di selezione dei progetti per il programma nazionale 2007, è stato rilevato come la Commissione abbia introdotto controlli sistematici e documentati su ogni proposta di progetto prima dell'esame in vista dell'inclusione nel programma.
- 31.** Ad esempio, nella fase iniziale è stato controllato che il progetto corrispondesse ad una delle priorità elencate nel MIPD e nel partenariato di adesione. Le proposte di progetto per le quali non è stato possibile stabilire tale corrispondenza sono state respinte.

32. La Commissione ha anche individuato l'esigenza di migliorare gli indicatori, in modo da misurare meglio il raggiungimento degli obiettivi dei progetti, e ha introdotto controlli relativi alla loro qualità. Ai beneficiari sono state fornite linee guida su come definire obiettivi chiari e indicatori per misurarli.
33. Inoltre, la Commissione ha imposto alle autorità turche di preparare valutazioni delle necessità o studi di fattibilità per ogni progetto, e ha introdotto controlli per accertare che ciò venisse fatto. La Commissione ha raccomandato una valutazione economica (di solito sotto forma di un'analisi costi-benefici) dei progetti di investimento. Ha anche richiesto studi di mercato per la componente attrezzature dei progetti proposti, per stimare la reale necessità e le risorse appropriate per le attrezzature. La Commissione ha fornito linee guida alle autorità turche su come approntare tali studi.
34. L'analisi della Corte ha mostrato che le nuove misure erano state seguite per il programma nazionale 2007, ma esistevano ancora margini di miglioramento per quanto riguarda la loro applicazione. Le proposte di progetto non erano state valutate quanto alla loro probabile efficacia ed efficienza nel *realizzare* una priorità. Tale valutazione avrebbe permesso un utile confronto fra le alternative, nonché la selezione di progetti suscettibili di avere il maggiore impatto.
35. Le nuove misure dovrebbero consentire alla Commissione di selezionare progetti in un modo tale da ridurre i problemi rilevati nel corso dell'audit dei progetti dei programmi nazionali 2002-2004. In ogni caso, l'impatto dei miglioramenti potrà essere pienamente valutato solo quando i progetti del programma nazionale 2007 saranno stati completamente attuati (2012).

SISTEMA DI ATTUAZIONE DECENTRATA (SAD)

36. Il SAD fornisce il quadro giuridico e amministrativo che permette alle autorità turche di gestire i progetti finanziati dall'UE sotto la supervisione della Commissione. Ciò richiede enti amministrativi appropriati, dotati di risorse adeguate – per esempio l'EUSG e la CFCU (cfr. paragrafo 5) – nonché una sufficiente capacità del beneficiario di attuare i progetti.

37. La Corte ha valutato se il SAD avesse gestito con successo i progetti tramite:

- a) una tempestiva attuazione dei progetti dei programmi nazionali 2002-2004 oggetto dell'audit;
- b) il conseguimento delle realizzazioni desiderate, e la potenziale sostenibilità degli effetti.

**IL SAD NON HA OTTENUTO UNA TEMPESTIVA
ATTUAZIONE DEI PROGETTI OGGETTO DELL'AUDIT, MA
DA ALLORA SONO STATE PRESE MISURE CORRETTIVE**

38. Nel 2003, la Commissione ha giudicato soddisfacente la capacità della struttura e delle risorse umane del SAD, e ha autorizzato quindi il SAD ad attuare la TPA. Nondimeno, il SAD disponeva in pratica di personale non sufficientemente qualificato e formato per gestire il volume di risorse e progetti adottati nei programmi nazionali 2002-2004 (cfr. **riquadro 2**). Ciò nonostante, la Commissione ha adottato i programmi nazionali con risorse finanziarie e numero di progetti sempre maggiori da un anno all'altro (cfr. tabella 1).

RIQUADRO 2

**ESEMPI DI RITARDI CAUSATI DA INSUFFICIENTE NUMERO
ED ESPERIENZA DEL PERSONALE DEL SAD**

*Progetto **Trasporto su strada** del programma nazionale 2004*

Le specifiche tecniche sono state redatte alla fine del 2004, ma, a causa della carenza di personale, la CFCU ha impiegato sette mesi per fornire un parere. In totale, la finalizzazione e l'approvazione della documentazione di gara ha richiesto oltre un anno e mezzo.

*Progetto **Acquis fitosanitario** del programma nazionale 2002*

È stato necessario un anno in totale per preparare il contratto per l'assistenza tecnica per il progetto, con dieci versioni preliminari a causa dell'inesperienza del beneficiario nella redazione di tali contratti. Ciò ha fatto ritardare l'assistenza tecnica di circa 11 mesi.

39. Per smaltire l'arretrato, la CFCU ha dato priorità alle gare d'appalto e all'aggiudicazione dei contratti per i progetti più datati, in modo da rispettare le scadenze di aggiudicazione ed evitare così di perdere i contributi finanziari dell'UE. Il risultato è stato che i progetti dell'anno in corso non sono avanzati come pianificato, causando ritardi sistematici¹¹. Di conseguenza, si è dovuto prorogare di un anno il periodo di attuazione per ogni programma nazionale TPA dal 2002 al 2005. Si è dovuto prorogare anche parte del programma nazionale del 2006.

40. La Corte ha rilevato che il SAD non ha ottenuto una tempestiva attuazione di sette degli 11 progetti oggetto dell'audit dei programmi nazionali 2002-2004, e che per gli altri quattro progetti l'ha ottenuta soltanto parzialmente.

41. La prima fase dell'attuazione di un progetto è la gara d'appalto, che può cominciare dopo che la Commissione ha approvato il programma nazionale. Sette dei progetti oggetto dell'audit non erano pronti per indire una gara d'appalto in quella fase: il ministero beneficiario non aveva preparato a dovere le specifiche di progetto e l'ulteriore documentazione per poter pubblicare i bandi di gara richiesti al fine di trovare aggiudicatari idonei. Per esempio, si era accumulato un ritardo di 17 mesi tra la data di approvazione del progetto nel programma nazionale 2004 e la data in cui è stata indetta la gara d'appalto, sia per il progetto *Modernizzazione delle dogane* che per quello *Diritti culturali*.

¹¹ Precedenti relazioni della Corte hanno rinvenuto problemi simili nell'assistenza preadesione: relazione speciale n. 12/2008 concernente lo strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA), 2000-2006; relazione speciale n. 4/2006 concernente i progetti d'investimento Phare in Bulgaria e Romania; relazione speciale n. 5/2004 sull'assistenza Phare per preparare i paesi candidati alla gestione dei Fondi strutturali; relazione speciale n. 6/2003 sul gemellaggio, quale principale strumento di supporto al potenziamento delle istituzioni nei paesi candidati.

RIQUADRO 3

PROGETTO MODERNIZZAZIONE DELLE DOGANE DEL PROGRAMMA NAZIONALE 2004

Il programma nazionale 2004 è stato approvato nel gennaio 2005. Il bando di gara per veicoli e attrezzatura (inclusi scanner a raggi x) è stato pubblicato soltanto il 31 agosto 2006 e il contratto è stato concluso l'ultimo giorno possibile, cioè il 30 novembre 2006. Due lotti hanno dovuto esser annullati perché le offerte non rispettavano le specifiche. Poiché non vi era tempo per indire una nuova procedura di gara d'appalto, i ritardi hanno comportato la perdita di circa 3,7 milioni di euro (21 % del bilancio totale per le attrezzature, ammontante a 18 milioni di euro). La Commissione ha dovuto prorogare il periodo di attuazione di un anno (fino al 30 novembre 2008) per consentire il completamento della rimanente parte del progetto.

- 42.** La fase di aggiudicazione dei contratti comprende l'esame delle offerte ricevute, la scelta dell'aggiudicatario e la firma del contratto. Questo compito compete principalmente alla CFCU. Nessuno dei contratti di fornitura nel campione di progetti oggetto dell'audit era stato firmato nei tempi previsti. Ritardi nella fase di gara o di aggiudicazione hanno causato una corrispondente diminuzione del tempo disponibile rimanente per attuare le attività del progetto, e ciò ha avuto conseguenze significative per alcuni dei progetti (cfr. **riquadro 3**).

Foto 2: Per il progetto Modernizzazione delle dogane, l'UE ha finanziato l'installazione di scanner presso i porti e i posti di frontiera per esaminare i veicoli alla ricerca di commercio illegale di esseri umani, droga e armi



Fonte: Autorità doganale turca.

Foto 3: Contenuto sospetto rilevato dagli scanner finanziati dall'UE



Fonte: Autorità doganale turca.

- 43.** In seguito ai problemi derivati dalla carenza di personale presso la CFCU, la Commissione ha subordinato l'approvazione dei programmi nazionali 2005 e 2006 all'aumento del numero di effettivi presso la CFCU: fino a 80 unità per il programma nazionale 2005 e 100 per il programma nazionale 2006.
- 44.** Per ridurre i rischi connessi alle aggiudicazioni dell'ultimo minuto, la Commissione ha introdotto scadenze intermedie. Ciò è iniziato con il programma nazionale 2005, ma è stato più efficace per il programma nazionale 2006, sebbene quest'ultimo avesse un minor numero di contratti da elaborare (cfr. **tabella 3**).
- 45.** Nella procedura di selezione dei progetti per il programma nazionale 2007 sono stati anche introdotti nuovi controlli (cfr. paragrafo 30), miranti a ridurre l'incidenza dei ritardi. Si è compiuta una valutazione della capacità di assorbimento del beneficiario, e nella fase finale della procedura di selezione dei progetti si è controllata la "maturità del progetto", per accertare che il progetto fosse pronto per essere attuato immediatamente.

TABELLA 3

DATI SULL'AGGIUDICAZIONE

Programma	Scadenza per l'aggiudicazione	Numero totale di contratti	Aggiudicazione nell'ultimo mese	
PN 2002	30.11.2004	351	287	82 %
PN 2003	30.11.2005	501	454	91 %
PN 2004	30.11.2006	752	688	91 %
PN 2005	30.11.2007	604	470	78 %
PN 2006	30.11.2008	378	85	22 %

- 46.** La Commissione ha anche introdotto nuove procedure per assegnare al capo della CFCU la responsabilità di verificare che i ministeri beneficiari abbiano la necessaria capacità, compreso il personale, per attuare i loro progetti. Con effetto dal programma nazionale 2007, dopo le auto-valutazioni condotte dai ministeri beneficiari, il capo della CFCU effettua "mini-accreditamenti".
- 47.** Dal momento che questa procedura era ancora in corso al momento dell'audit, l'impatto di questa misura non può ancora essere valutato. Comunque, la Commissione ha già rilevato come i beneficiari non abbiano ricevuto chiare linee guida e come la CFCU non disponga di una procedura soddisfacente per esaminare le auto-valutazioni.

**I PROGETTI OGGETTO DELL'AUDIT ALLA FINE HANNO
PRODOTTO LE REALIZZAZIONI DESIDERATE E I RISULTATI
SONO STATI STIMATI SOSTENIBILI**

- 48.** I progetti utilizzano risorse (input) per produrre realizzazioni e raggiungere obiettivi (risultati ed effetti desiderati). Questi termini sono definiti nel **riquadro 4**.

RIQUADRO 4

DEFINIZIONE DELLE REALIZZAZIONI E DEGLI OBIETTIVI DEL PROGETTO

Realizzazioni — Ciò che è direttamente prodotto o compiuto con le risorse assegnate al progetto.
Esempi: fornitura di attrezzature da laboratorio (*Acquis fitosanitario*); erogazione di corsi di formazione (*EADP*).

Risultati — Cambiamenti immediati prodotti dall'attuazione di un progetto.
Esempi: uso di attrezzature da laboratorio per identificare eventuali malattie delle piante; donne che hanno acquisito nuove competenze in seguito alla partecipazione ad un corso di formazione.

Impatto — Conseguenze a lungo termine che possono essere osservate dopo il completamento del progetto.
Esempi: Ridotta occorrenza di malattie delle piante; migliorato accesso delle donne alle attività generatrici di reddito.

Effetti — Risultati e impatto.

Obiettivo — Dichiarazione degli effetti che si vogliono raggiungere.

49. Come descritto nei paragrafi da 24 a 27, mancavano indicatori e obiettivi di progetto SMART, per cui la Commissione era incapace di dimostrare il grado di successo della gestione del progetto per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi. La valutazione della Corte si è perciò limitata ad esaminare se vi fossero elementi attestanti che i progetti avevano conseguito le *realizzazioni* volute. La valutazione si è basata su un esame delle relazioni di monitoraggio, su colloqui con personale di ognuno degli 11 principali ministeri beneficiari, nonché su 19 visite in loco da parte dei revisori della Corte per ottenere prova delle realizzazioni effettuate.

¹² *Sicurezza della navigazione* (Progr. naz. 2002), *Modernizzazione delle dogane* (Progr. naz. 2004) e *Ufficio servizi sociali presso i tribunali* (Progr. naz. 2004).

50. La Corte non ha rilevato significative debolezze per quanto riguarda le realizzazioni dei progetti: esse erano state pienamente conseguite in tre¹² degli 11 progetti per i contratti oggetto dell'audit e in larga parte per gli altri otto (cfr. **tabella 4**). I pochi problemi riscontrati erano causati da debolezze nella fase di concezione e selezione del progetto (cfr. paragrafi da 20 a 29) e da ritardi sperimentati durante le procedure di gara e di aggiudicazione.

TABELLA 4

REALIZZAZIONI E SOSTENIBILITÀ

	Progetti										
	Sicurezza della navigazione	Acquis fitosanitario	Polizia e metodi scientifici d'indagine	Diritto culturali	Tutela del consumatore	Biocidi e acqua	Modernizzazione delle dogane	Amministrazione fiscale	Trasporto su strada	Ufficio servizi sociali presso i tribunali	EADP
Realizzazioni effettuate e che hanno contribuito agli obiettivi	S	/	/	/	/	/	S	/	/	S	/
Progetto dalla plausibile sostenibilità	S	N	S	/	/	/	/	S	/	S	/

Criteri:

S = interamente soddisfatto; **/** = in larga parte soddisfatto; **N** = non soddisfatto.

51. Un progetto è sostenibile quando continua a produrre risultati e avere un impatto dopo la fine del finanziamento dell'UE. Nel quadro delle limitazioni del proprio lavoro dovute alla maturità dei progetti oggetto dell'audit, la Corte ha giudicato plausibile la sostenibilità dei risultati di 10 degli 11 progetti oggetto dell'audit (cfr. **tabella 4**). L'unica eccezione è stata il progetto *Acquis fito-sanitario* del programma nazionale 2002. Sebbene quest'ultimo avesse ottenuto la più parte delle realizzazioni volute, la sostenibilità era a rischio in quanto non aveva ottenuto l'accreditamento (cfr. paragrafo 29), vi era carenza di personale presso i laboratori, e il fornitore dell'attrezzatura da laboratorio non provvedeva alla manutenzione come da contratto.
52. Inoltre, è più probabile che un progetto sia sostenibile quando vi è un alto livello di "appropriazione" (*ownership*) da parte del beneficiario, come mostrato nel **riquadro 5**. Un senso di "appropriazione" sorge quando il beneficiario si sente attivamente coinvolto nell'iniziativa, per esempio quando egli stesso l'ha proposta, ha fornito risorse per la pianificazione e la concezione, ha gestito l'attuazione e ritiene di beneficiare del suo proseguimento. La probabilità che queste condizioni vengano raggiunte è favorita in Turchia dal sistema SAD, che prevede l'identificazione del progetto "dal basso" e la gestione dell'attuazione del progetto da parte del beneficiario. Sebbene l'"appropriazione" sia solo uno dei numerosi fattori che influenzano la sostenibilità, la Corte ha constatato il sussistere delle condizioni per la sostenibilità: "appropriazione" del progetto insieme al compimento delle previste realizzazioni.

RIQUADRO 5

PROGETTO UFFICIO SERVIZI SOCIALI PRESSO I TRIBUNALI DEL PROGRAMMA NAZIONALE 2004

L'assistenza tecnica, di gran lunga l'elemento più importante del progetto, è stata fornita in maniera efficiente e puntuale. Nondimeno, vi sono stati ritardi nella fornitura di materiale per ufficio: il bando di gara è stato pubblicato più di 17 mesi dopo rispetto a quanto previsto nella "scheda progetto". L'impatto di tale ritardo è stato minimizzato, dal momento che il Ministero della Giustizia ha fornito materiale alternativo dai fondi nazionali turchi, in modo che gli uffici servizi sociali presso i tribunali potessero essere operativi.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

- 53.** Il monitoraggio e la valutazione della performance sono necessari per prendere decisioni in modo consapevole e per dimostrare una sana gestione finanziaria. La Corte ha analizzato se la Commissione disponesse di una base solida per esaminare l'attuazione dei progetti e valutare il raggiungimento degli obiettivi degli stessi, nonché l'impatto dei progetti finanziati dall'UE sulla realizzazione delle priorità del partenariato di adesione.

I PROBLEMI DI ATTUAZIONE NON SEMPRE SONO STATI RIFERITI

- 54.** Il SAD controllava l'avanzamento dei progetti attraverso riunioni e relazioni di monitoraggio periodiche.
- 55.** Le riunioni erano presiedute dal beneficiario di ogni progetto per monitorare i progressi e risolvere i problemi incontrati durante l'attuazione del progetto. La Commissione, la CFCU e l'EUSG dovevano tutti partecipare alle riunioni per ricevere e fornire informazioni aggiornate. Non sempre venivano redatti verbali delle riunioni, ma la Corte ha esaminato un piccolo campione di quelli disponibili per i progetti oggetto dell'audit. Tali verbali hanno confermato che erano stati identificati i problemi quotidiani di attuazione e che erano state decise misure correttive, ma mancava la documentazione relativa ad alcuni problemi importanti. Sebbene l'EUSG fosse competente per esaminare i progressi nell'attuazione e, se del caso, raccomandare misure correttive al JMC, la Corte ha verificato che l'EUSG non era presente ad alcuna riunione del campione considerato.

- 56.** Il SAD produceva due tipi di relazione di monitoraggio del progetto. Uno era la relazione annuale della CFCU sulle procedure di gara, aggiudicazione e pagamento. Tali relazioni venivano trasmesse alla delegazione della Commissione europea per un controllo operativo e all'Unità finanziaria della Commissione per un controllo finanziario. L'altro tipo era costituito dalla relazione semestrale del beneficiario sull'esecuzione delle attività del progetto, la quale veniva trasmessa all'EUSG. La Corte ha però rilevato come diversi ritardi significativi e problemi nell'attuazione dei progetti non erano menzionati in tali relazioni (cfr. **tabella 5**).
- 57.** Le relazioni fornivano una opportunità per monitorare i progressi compiuti rispetto alle tappe principali definite in ogni "scheda progetto" per le diverse fasi di attuazione del progetto. Tuttavia, ciò non è avvenuto, eccetto per le date di inizio e fine del progetto: la data alla quale ogni tappa intermedia veniva raggiunta non era menzionata nelle relazioni. Di conseguenza, alla fine di un progetto non vi era una documentazione completa indicante in che misura l'attuazione era avvenuta secondo quanto stabilito in fase di pianificazione.

TABELLA 5

DEBOLEZZE NON MENZIONATE NELLE RELAZIONI DI MONITORAGGIO DEL PROGETTO REDATTE DAL BENEFICIARIO, E SEGUITO DATO A QUESTE ULTIME

<i>Biocidi e acqua</i>	Le debolezze riguardanti le attrezzature di laboratorio fornite non erano menzionate nella relazione di monitoraggio redatta dal beneficiario, ma erano elencate in dettaglio nella relazione trimestrale del consulente dell'UE. Il beneficiario ha intrapreso azioni correttive (usando fondi turchi) e il progetto è stato completato con successo.
<i>Acquis fitosanitario</i>	Gli auditor hanno messo in luce che il materiale di laboratorio fornito non era corretto, e che le strutture di laboratorio messe a disposizione erano inadeguate (cfr. i paragrafi 29 e 51, il riquadro 2 e la tabella 4). Il beneficiario ha intrapreso azioni correttive per riadattare le strutture di laboratorio proposte in uno dei siti dopo la visita in loco da parte della Commissione.
<i>Modernizzazione delle dogane</i>	I ritardi nell'installazione dello scanner a raggi x non erano menzionati nella relazione del beneficiario, dal momento che quest'ultimo non aveva pianificato la costruzione di una base di sostegno addizionale dove montare lo scanner, poi finanziata con fondi propri.

- 58.** Le “relazioni di valutazione intermedia” venivano stilate per il JMC ogni anno da una società esterna che aveva stipulato un contratto con la Commissione. Tali relazioni sintetizzavano tutti i progetti attivi, cioè che erano in via di attuazione alla data di chiusura della relazione. Il loro scopo era quello di esaminare l’attuazione di ogni progetto in termini di pertinenza, efficienza e probabile efficacia, impatto e sostenibilità. Ciò avveniva principalmente sulla base della relazione di monitoraggio del SAD e di colloqui. Veniva anche preparata una relazione generale, che conteneva raccomandazioni per migliorare il funzionamento dei sistemi e della programmazione del SAD. Tali raccomandazioni hanno portato il JMC a prendere numerose decisioni.
- 59.** Dal momento che le relazioni di valutazione intermedia venivano prodotte a cadenza annuale e non fornivano alcuna valutazione dei progetti conclusi, le informazioni disponibili non erano abbastanza tempestive o complete per la gestione della performance. Se a ciò si aggiungono le debolezze identificate nelle relazioni di monitoraggio dei progetti del SAD e la mancata aggregazione dei dati disponibili, si capisce come non vi fosse alcuna utile informazione di monitoraggio circa le fasi nelle quali si verificavano i ritardi o circa l’entità degli stessi. Di conseguenza, mancavano informazioni di gestione complete, affidabili e tempestive per programmare il carico di lavoro annuale della CFCU, per minimizzare i colli di bottiglia e gli arretrati e per permettere un rapido intervento quando le scadenze principali non venivano rispettate.

I DATI COMPLESSIVI PER VALUTARE I RISULTATI DEI PROGETTI ERANO INSUFFICIENTI

- 60.** In aggiunta alle debolezze nella formulazione degli obiettivi e degli indicatori dei progetti di cui ai paragrafi da 24 a 27, gli indicatori di performance definiti nelle “schede progetto” non sono stati usati nelle relazioni di monitoraggio per 10 degli 11 progetti oggetto dell’audit. Questi 10 progetti includevano i due che contenevano alcuni indicatori ben sviluppati (cfr. paragrafo 26). Di conseguenza, la Commissione non disponeva di informazioni che indicassero in che misura i progetti raggiungevano i propri obiettivi.

- 61.** In molti casi, i risultati e l'impatto dei progetti saranno ottenuti soltanto qualche tempo dopo il pagamento finale per il progetto, sebbene tali elementi siano essenziali per valutare il rendimento della spesa. Dal momento che non vi era alcuna relazione finale, la Commissione non possedeva un sistema per reperire dati per gli indicatori stabiliti nella "scheda progetto" al completamento del progetto. Non era previsto alcun monitoraggio né alcuna relazione sulla sostenibilità del progetto e sul raggiungimento degli obiettivi del progetto dopo la data del pagamento finale.
- 62.** Nei sei anni di assistenza preadesione dell'UE alla Turchia, non c'è stato alcun sistema di valutazione ex post dei singoli progetti, né della efficacia del programma nel suo complesso per quanto riguarda la realizzazione delle priorità del partenariato di adesione e il progredire della Turchia verso l'adesione all'UE.
- 63.** Inoltre, il fatto che la maggior parte degli obiettivi strategici dell'assistenza finanziaria preadesione non fossero specifici, misurabili o realizzabili nei tempi stabiliti mostra che non esisteva una sufficiente base per monitorare il rendimento della spesa, inclusa la redditività economica.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

64. La Corte ha rilevato debolezze nella gestione da parte della Commissione dell'assistenza preadesione alla Turchia nel periodo della TPA. Da allora, la Commissione ha intrapreso azioni volte a migliorare le procedure dell'IPA, sebbene l'efficacia di tali cambiamenti potrà essere valutata soltanto in futuro. Occorrono ancora miglioramenti nello stabilire le priorità e nel valutare l'efficacia dei finanziamenti.

LA COMMISSIONE EUROPEA HA FATTO SÌ CHE L'ASSISTENZA DELL'UE FOSSE DIRETTA AI PROGETTI CHE MAGGIORMENTE CONTRIBUISCONO ALLA REALIZZAZIONE DELLE PRIORITÀ DEL PARTENARIATO DI ADESIONE DELL'UE?

65. Non vi era alcun meccanismo che garantisse che i progetti proposti e selezionati fossero quelli che offrivano un uso ottimale delle risorse finanziarie dell'UE in vista della realizzazione delle priorità del partenariato di adesione.
66. Il partenariato di adesione stabilisce una moltitudine di priorità che devono essere realizzate per preparare la Turchia a diventare membro dell'UE. L'assistenza dell'UE mira ad essere complementare agli sforzi della Turchia rivolti a realizzare tali priorità. Non vi era una chiara gerarchia degli obiettivi, a partire dal partenariato di adesione, attraverso i programmi nazionali annuali e i progetti approvati, fino alle singole componenti e attività dei progetti. Mancavano criteri specifici e una solida struttura per stabilire le priorità verso le quali l'assistenza dell'UE doveva essere diretta. Non erano stati fissati obiettivi specifici, misurabili e realizzabili per tale assistenza, e i tempi previsti non erano realistici.
67. Di conseguenza, non vi era una solida base per monitorare la performance.
68. Sebbene le procedure di selezione dei progetti fossero migliorate considerevolmente con l'introduzione dell'IPA, le proposte non venivano ancora valutate in base alla loro probabile efficacia ed efficienza nel *raggiungere* un obiettivo strategico, in modo da permettere un utile confronto fra alternative o la scelta di progetti suscettibili di avere il più grande impatto.

RACCOMANDAZIONE RELATIVA AGLI OBIETTIVI STRATEGICI

La Commissione dovrebbe migliorare la programmazione con una solida metodologia, in modo da determinare gli obiettivi strategici per i quali l'assistenza finanziaria dell'UE è maggiormente necessaria. Tale metodologia dovrebbe far sì che la logica dell'intervento dell'UE per quanto riguarda il raggiungimento di ogni obiettivo strategico sia chiaramente dimostrata.

RACCOMANDAZIONE RELATIVA AI RENDICONTI DI ATTIVITÀ

La Commissione dovrebbe fissare obiettivi specifici per il programma di assistenza finanziaria preadesione, e includere tali obiettivi nel rendiconto di attività che accompagna il progetto preliminare di bilancio.

RACCOMANDAZIONE RELATIVA ALLE PROPOSTE DI PROGETTI

La Commissione dovrebbe incoraggiare le autorità turche a sviluppare proposte di progetti tali che gli obiettivi strategici perseguiti grazie al finanziamento dell'UE possano essere raggiunti entro un lasso di tempo realistico.

LA COMMISSIONE EUROPEA HA FATTO SÌ CHE IL SISTEMA DI ATTUAZIONE DECENTRATA CONSENTISSE IL RAGGIUNGIMENTO PIENO E TEMPESTIVO DELLE REALIZZAZIONI E DEGLI OBIETTIVI DEI PROGETTI?

- 69.** Benché approvate dalla Commissione, le istituzioni del SAD disponevano di personale insufficiente in relazione ai programmi nazionali dal 2002 al 2004, e non hanno conseguito una tempestiva attuazione dei progetti oggetto dell'audit o dei programmi nel loro complesso. Ciò nonostante, pur in presenza di problemi di attuazione e ritardi, il SAD ha fatto sì che i progetti oggetto dell'audit conseguissero in larga parte le realizzazioni pianificate, nonché risultati potenzialmente sostenibili.

- 70.** La Commissione ha introdotto misure volte a correggere molte delle debolezze del SAD. Il pieno impatto di questi miglioramenti potrà essere stimato soltanto quando i progetti IPA verranno attuati negli anni a venire.

**RACCOMANDAZIONE RELATIVA ALLA
DEFINIZIONE DEI PROGETTI**

La Commissione dovrebbe proseguire le iniziative volte a migliorare la definizione e l'attuazione dei progetti da parte delle istituzioni del SAD. Misure come le valutazioni obbligatorie delle necessità e una migliore programmazione temporale dell'aggiudicazione dovrebbero essere opportunamente applicate.

**LA COMMISSIONE EUROPEA HA FATTO SÌ CHE
FOSSE PRESENTE UN EFFICACE SISTEMA PER
LA VALUTAZIONE E IL MONITORAGGIO DELLA
PERFORMANCE?**

- 71.** La Commissione non disponeva di informazioni atte a dimostrare l'efficacia dell'assistenza preadesione. La Corte ha rilevato che le "schede progetto" fornivano la base di un sistema di monitoraggio della performance, stabilendo obiettivi di progetto e risultati attesi con indicatori oggettivamente verificabili. Nondimeno, gli obiettivi stabiliti spesso non erano specifici, misurabili, realizzabili e corredati di un termine, e gli indicatori non erano sufficienti per monitorare il raggiungimento degli obiettivi.

RACCOMANDAZIONI RELATIVE ALLA PERFORMANCE DEI PROGETTI

La Commissione dovrebbe fare in modo che le singole proposte di progetto contengano obiettivi specifici, misurabili, realizzabili e corredati di un termine, in modo da poter dimostrare il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi strategici.

La Commissione dovrebbe migliorare il meccanismo per la comunicazione dei dati sull'attuazione dei progetti e sull'effettuazione delle loro attività e realizzazioni, e dovrebbe fare in modo che la performance dei progetti venga monitorata utilizzando indicatori fissati nella "scheda progetto", per dimostrare il raggiungimento degli obiettivi dei progetti.

La Commissione dovrebbe far sì che le realizzazioni di un progetto (risultati e impatto) vengano riferite alla fine di ogni progetto, e in seguito ad opportuni intervalli di tempo, in maniera da fornire informazioni sulla performance su cui basare la futura pianificazione.

RACCOMANDAZIONE RELATIVA ALLA VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA

La Commissione dovrebbe intraprendere una valutazione dell'intero programma di assistenza preadesione alla Turchia.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 22 ottobre 2009.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

ELENCO DEI PROGETTI OGGETTO DELL'AUDIT

Nome del progetto	Iscritti al bilancio dell'UE (milioni di euro)	Aggiudicati dall'UE (milioni di euro)	Pagati dall'UE (milioni di euro)
<i>Sicurezza della navigazione</i>	2	2	2
<i>Acquis fitosanitario</i>	4	3	3
<i>Polizia e metodi scientifici d'indagine</i>	5	4	4
<i>Diritti culturali</i>	3	2	1
<i>Tutela del consumatore</i>	3	1	1
<i>Biocidi e acqua</i>	5	4	4
<i>Modernizzazione delle dogane</i>	17	12	11
<i>Amministrazione fiscale</i>	5	5	5
<i>Trasporto su strada</i>	5	4	3
<i>Ufficio servizi sociali presso i tribunali</i>	2	1	1
<i>Programma di sviluppo dell'Anatolia orientale (EADP)</i>	45	43	43
Costo totale per l'UE	95	82	78
Costo totale per la Turchia	11	8	7
UE + contributi nazionali	106	90	85

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

IV.

La Commissione riconosce che in Turchia c'è stato un processo di apprendimento nella gestione del sistema di attuazione decentrata in vigore dal 2003. Tuttavia, nonostante le debolezze iniziali a livello di esecuzione del progetto e del programma, i progetti sono stati conclusi positivamente con risultati in gran parte sostenibili.

VI.

La Commissione ritiene che grazie all'introduzione di condizioni ferree per l'accreditamento del sistema di attuazione turco e al monitoraggio rigoroso di tali condizioni, sarà garantita un'attuazione efficace dell'assistenza preadesione.

VII.

La Commissione ha stabilito una logica di intervento per l'assistenza finanziaria, basata su un partenariato di adesione, un documento indicativo di programmazione pluriennale (MIPD) e strategie nazionali, che considera un quadro adeguato. La Commissione riconosce che gli obiettivi e gli indicatori strategici del MIPD nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione (IPA) possono essere ancora migliorati e si sta adoperando in questo senso. Per quanto riguarda l'IPA, d'ora in poi è fatto obbligo che i progetti abbiano obiettivi SMART e indicatori RACER; l'osservanza di tale requisito è verificata sistematicamente. Quanto all'assistenza preadesione alla Turchia (TPA), la valutazione dell'efficacia dell'assistenza preadesione nell'ambito dell'IPA sarà svolta a livello di settore o di programma, non essendo considerata economicamente efficiente a livello di progetto.

VIII.

Nel 2008/2009 la Commissione, assieme alle autorità turche, ha varato una serie di misure per migliorare la programmazione e l'attuazione dell'assistenza preadesione. Altre misure sono in corso.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

3.

Dal 2003 la Turchia sta attuando l'assistenza finanziaria comunitaria nell'ambito del sistema di attuazione decentrata (accreditato nell'ottobre 2003).

Dal 2007 tale paese beneficia dell'assistenza IPA, fondata sull'assistenza fornita dal 2002 al 2006 nell'ambito della TPA.

A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2004, l'Unione europea persegue una strategia preadesione nei confronti della Turchia basata su tre elementi: valutazione continua dei progressi compiuti dalla Turchia in relazione ai criteri politici di Copenaghen; gestione rigorosa dei negoziati di adesione; promozione di un dialogo tra l'UE e la società civile turca. Tale strategia e l'avvio dei negoziati di adesione nell'ottobre del 2005 hanno orientato la programmazione dal 2004/2005.

4.

Dal 2007 al 2013 sono stati destinati complessivamente alla Turchia, nell'ambito dell'IPA, 4,9 miliardi di euro: un aumento significativo rispetto agli 1,25 miliardi di euro stanziati nel 2002-2006 nell'ambito della TPA.

OSSERVAZIONI

12.

Ai fini della programmazione dell'assistenza finanziaria, la Commissione ha fissato un quadro di pianificazione strategica che include, quale quadro di pianificazione strategica pluriennale, il MIPD; tale documento, assieme al partenariato di adesione, orienta la programmazione in Turchia nell'ambito dell'IPA.

13.

I rendiconti di attività devono essere pienamente coerenti con il programma di gestione annuale e contenere gli stessi obiettivi e indicatori politici. Di conseguenza, gli obiettivi "specifici" dei rendiconti di attività devono essere correlati alle politiche. I contributi finanziari a sostegno di tali obiettivi politici figurano nelle "principali realizzazioni connesse alle spese".

Sulla base dei MIPD, i rendiconti di attività specificano i settori di intervento previsti e fissano le priorità e gli obiettivi concreti per il finanziamento dell'IPA. La presentazione dei MIPD è un obbligo giuridico imposto dal regolamento IPA; tali documenti sono adottati con decisione della Commissione per un periodo di tre anni. È difficile cogliere gli obiettivi finanziari del rendiconto di attività, che richiede che i risultati elencati dispongano di un bilancio stanziato almeno un anno prima dell'esercizio finanziario in questione. Questo livello di ripartizione di bilancio è elaborato soltanto nella fase di programmazione, che è ultimata durante l'esercizio finanziario.

La Commissione sta studiando le modalità per migliorare le informazioni che fornisce in questo contesto. Per quanto riguarda il rendiconto di attività del 2010, i contributi finanziari sono già stati ripartiti (per il 2008 e il 2009) per settori prioritari e si possono prendere altre disposizioni per fornire informazioni più dettagliate. In seno alla Commissione è stato istituito un gruppo di esperti incaricato di definire le modalità per migliorare tutti i rendiconti di attività, compresi quelli relativi alla politica di allargamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

15.

Il partenariato di adesione si basa su quanto, "in linea di principio", può essere realisticamente realizzato. Dalla più recente analisi delle lacune delle priorità del partenariato di adesione, svolta nel 2007, è emerso infatti che gran parte delle priorità non è realizzata entro i termini. Ciò è in parte dovuto al rallentamento delle riforme politiche in Turchia negli ultimi anni e alle sfide più ampie connesse ai negoziati di adesione con la Turchia.

16.

Le priorità del partenariato di adesione devono essere realizzate non solo attraverso l'assistenza IPA, ma anche tramite strumenti nazionali, l'assistenza di altri donatori e mezzi non finanziari, come gli strumenti politici. Ancora, alcune priorità del partenariato di adesione non necessitano dell'assistenza finanziaria comunitaria o non sono idonee a tale assistenza; le riforme giuridiche richiedono decisioni politiche (governo, parlamento) più che sostegno allo sviluppo istituzionale.

18.

In risposta al partenariato di adesione del 2008, il governo turco ha elaborato un vasto piano nazionale per l'adozione dell'acquis che fornisce indicazioni sulle necessità finanziarie per settore/campo.

19.

Il MIPD contiene le linee guida per stabilire l'ordine di trattazione delle priorità del partenariato di adesione nell'ambito dell'assistenza IPA.

Per quanto riguarda l'obiettivo di rispettare i criteri dell'acquis, il MIPD specifica che il supporto per l'adozione e l'attuazione dell'acquis comunitario è fornito in via prioritaria nei campi che richiedono un'armonizzazione legislativa voluminosa e grandi investimenti, ossia principalmente i settori dell'agricoltura e della Giustizia, libertà e sicurezza – settori cui infatti si è concentrata la maggior parte dei finanziamenti nei programmi 2007-2009.

Dopo l'audit, nella primavera del 2009 la Commissione ha incaricato un gruppo di esperti esterni di valutare la logica di intervento dell'assistenza finanziaria in Turchia. Dalla valutazione è risultato che il MIPD si inserisce in una logica strategica/di intervento coerente e che la misurabilità dei suoi obiettivi è migliorabile, sebbene in certi campi d'azione la misurabilità dipenda più che dalla concezione, dal supporto politico (rischi/presupposti).

La Commissione è impegnata a migliorare ulteriormente la logica di intervento e il quadro strategico per l'assistenza preadesione alla Turchia nel settore dello sviluppo istituzionale. Le attività di seguito alla valutazione della logica di intervento per il finanziamento preadesione in Turchia sono programmate per il 2010.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

23.

La Commissione ritiene di aver istituito un sistema di valutazione dei progetti soddisfacente nell'ambito della TPA. In tale ambito, uno dei criteri di selezione era il rispetto delle priorità del partenariato di adesione. Le "schede progetto" nel quadro della TPA comprendevano una sezione sul collegamento/sulla pertinenza con il partenariato di adesione/piano nazionale per l'adozione dell'acquis. Nel valutare le proposte di progetto, la Commissione ne verificava il sufficiente rispetto delle priorità del partenariato di adesione. Queste priorità talvolta sono molto ampie e richiedono una combinazione di vari progetti e altre misure.

Nell'ambito dell'IPA tale sistema è stato ulteriormente sviluppato e migliorato sulla base dell'esperienza acquisita, ed è stata introdotta una nuova procedura di valutazione dei progetti che prevede una verifica sistematica della pertinenza del progetto con le priorità del partenariato di adesione fin dalla fase iniziale di idea progettuale.

Le scelte della Commissione sono guidate da una valutazione dell'adeguatezza del progetto rispetto al partenariato di adesione, al MIPD e alle strategie settoriali disponibili, e dal livello di maturità, qualità e "appropriazione" (ownership) del progetto.

Dopo l'audit, a partire dalla programmazione del 2010 (lanciata nel luglio 2009) vengono istituiti, fin dall'inizio del processo di programmazione, gruppi di lavoro settoriali incaricati di valutare le necessità settoriali e raccogliere/identificare i progetti più appropriati e prioritari in un determinato settore secondo le eventuali strategie settoriali, il partenariato di adesione, il piano nazionale per l'adozione dell'acquis e il MIPD. Le idee progettuali sono ora identificate per un periodo di due anni (mentre prima tale periodo era di un anno).

26.

La Commissione conviene che gli indicatori e i dati relativi alla situazione di partenza dei progetti passati possono essere migliorati, come è stato riconosciuto nel documento di orientamento alla programmazione della Turchia concordato tra le autorità turche e la Commissione, che esige che a partire dal 2007 gli indicatori di raggiungimento (impatto e risultati) siano quantificati, verificabili e corredati di un termine.

Dopo l'audit, a partire dal 2009 gli obiettivi e i risultati attesi dei progetti sono SMART e gli indicatori per monitorare la performance dei progetti sono RACER.

Nelle conclusioni del Comitato misto di monitoraggio (JMC) del gennaio 2009, relative alla programmazione, è stato deciso che a partire dal programma nazionale del 2009 il Segretariato generale per gli affari europei (EUSG) mobilizzerà l'assistenza tecnica per verificare che le proposte di progetto abbiano obiettivi SMART e indicatori RACER e per fornire assistenza ai beneficiari nel miglioramento delle "schede progetto" in tal senso.

27.

Le attività di identificazione dei progetti relative al Programma di sviluppo dell'Anatolia orientale sono iniziate nel 2000, quando la regione era ancora in stato di emergenza e non si poteva circolare liberamente senza scorta militare. In tali condizioni non è stato possibile effettuare una valutazione approfondita né raccogliere dati sulla situazione di partenza per stabilire indicatori validi. Si è tuttavia scelto di concepire un programma per una delle regioni più povere della Turchia e di incaricare il gruppo di assistenza tecnica di svolgere un'indagine e una valutazione delle necessità delle comunità rurali nelle quattro province nella fase di avvio del programma. La valutazione è servita da base per la concezione (ossia per la definizione del contenuto) del regime di sovvenzionamento. Le autorità turche prevedono poi di effettuare una valutazione d'impatto per valutare l'efficacia delle quattro componenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

28.

Degli 11 progetti sottoposti ad audit, due definivano integralmente i requisiti specifici del progetto, mentre gli altri li definivano solo in parte.

Sulla base degli insegnamenti tratti, a partire dal 2004/2005 la Commissione ha richiesto, quali requisiti formali per l'assistenza preadesione, la valutazione delle necessità e della fattibilità e le necessarie specifiche tecniche e di progettazione.

Le valutazioni delle necessità, gli studi di fattibilità e gli studi di mercato sono elementi essenziali per sostenere la maturità di un progetto.

29.

Il progetto Acquis fitosanitario ha realizzato tutti gli obiettivi tranne uno, l'ottenimento dell'accREDITAMENTO del laboratorio durante il periodo di esecuzione del progetto. I laboratori più grandi sono stati accreditati e hanno contribuito in modo rilevante al miglioramento dei controlli delle importazioni, in quanto hanno permesso di svolgere una serie di test che non si erano potuti fare prima. Il mancato accREDITAMENTO dei laboratori più piccoli non ha vanificato i benefici generali del progetto.

30.

Il documento di orientamento alla programmazione della Turchia dell'IPA prevede che la fattibilità del progetto sia verificata, per quanto possibile, già nella fase iniziale di idea progettuale e più approfonditamente nella fase di "scheda progetto", compresa la valutazione degli studi di fattibilità, come richiesto.

34.

Dopo l'audit, agli inizi del 2009 la Commissione ha concordato con le autorità turche le misure per rafforzare ulteriormente il processo di programmazione e la sua coerente applicazione. In particolare è stato deciso di prolungare notevolmente il termine per l'identificazione dei progetti e potenziare l'assistenza e la consulenza dell'EUSG e della CE ai ministeri competenti durante la fase di identificazione, in modo da garantire che i progetti identificati rispondano al meglio alle priorità del progetto di adesione e valutare più adeguatamente la probabile efficacia ed efficienza dei progetti identificati. L'adozione di nuovi strumenti legislativi per l'EUSG nel luglio 2009 e il conseguente rafforzamento del suo personale consentiranno di destinare più risorse umane a tali incarichi.

38.

Nella fase di accREDITAMENTO le risorse degli enti del sistema di attuazione decentrata (SAD) sono state considerate adeguate. Tuttavia, a causa dei ritardi nell'adozione della normativa relativa all'Unità centrale finanziamenti e contratti (CFCU), durante la fase di avvio dello strumento gli aumenti del personale non sono stati all'altezza degli aumenti dei finanziamenti. La Commissione ha reagito stabilendo obiettivi quantitativi per un livello adeguato di personale, quale condizione per lo stanziamento di ulteriori finanziamenti alla Turchia. Il personale del CFCU è così passato da circa 20 persone nel 2002 a oltre 100 nel 2008. In base alla nuova normativa sull'EUSG, adottata nel luglio 2009, il personale di questa istituzione passerà da 80 a 300 persone; le assunzioni sono già in corso.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

39.

È stata accordata una proroga dei termini per l'aggiudicazione a livello di programmi solo per i programmi del 2002 e del 2003, al fine di tenere conto dei ritardi di attuazione conseguenti ai ritardi nell'accreditamento delle strutture del SAD. Per i programmi del 2004 e del 2005 e per alcuni progetti del programma del 2006 è stata concessa solo una proroga dei periodi di attuazione.

Riquadro 2

Esempi di ritardi causati da insufficiente numero ed esperienza del personale del SAD

Nonostante i ritardi nella fase di appalto, il progetto Trasporto su strada, incluso nel programma nazionale del 2004, è stato completato con successo e ha raggiunto i suoi obiettivi.

Nonostante i ritardi, il progetto Acquis fitosanitario, incluso nel programma nazionale del 2002, è stato attuato con successo e sta contribuendo utilmente ai controlli sulle importazioni.

40.

Malgrado i ritardi nell'attuazione dei progetti verificatisi nell'ambito della TPA, l'attuazione dei progetti o i loro benefici finali e l'impatto atteso non sono stati compromessi.

41.

Traendo insegnamento dai ritardi nella fase di appalto, la Commissione ha specificato che a partire dal 2005 il fascicolo di gara completo deve essere presentato alla delegazione della CE per approvazione entro sei mesi dall'adozione del programma nazionale annuale.

Dall'introduzione dell'IPA nel 2007, tutte le istituzioni beneficiarie devono presentare al CFCU un progetto di documentazione di gara poco dopo l'adozione del programma nazionale corrispondente, garantendo che i preparativi per la gara inizieranno prima della firma della convenzione di finanziamento, che dà avvio all'attuazione.

42.

La Commissione riconosce che i contratti di fornitura nell'ambito dei progetti sottoposti all'audit della Corte hanno subito ritardi. Tuttavia le attrezzature sono state fornite e hanno contribuito agli obiettivi del progetto come previsto. L'unica eccezione riguarda il progetto sulle dogane, la cui procedura di appalto è stata infruttuosa per due lotti.

Nel frattempo la Commissione ha preso misure per migliorare la qualità della preparazione degli appalti, in modo da evitare che le procedure di gara abbiano esito negativo e garantire l'attuazione tempestiva: nell'ambito dell'IPA, per ogni progetto con componenti attrezzature sono svolti sistematicamente studi di mercato durante la fase di programmazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

44.

Per accordo tra la CE e la Turchia, l'introduzione di scadenze intermedie, che si è dimostrata uno strumento utile per accelerare le procedure di gara e di aggiudicazione, sarà mantenuta anche nei prossimi anni. Sulla base degli insegnamenti tratti, tale sistema è stato esteso fino a ricompredervi, a partire dall'esercizio di programmazione del 2005, non solo i termini per la presentazione della documentazione di gara alla delegazione della CE per i controlli ex ante e l'avvio delle procedure, ma anche i termini per la presentazione delle relazioni di valutazione e dei contratti.

47.

In risposta alle condizioni fissate dalla Commissione per l'accreditamento del SAD nel quadro dell'IPA, il CFCU ha rafforzato ulteriormente il proprio sistema di valutazione della capacità dei ministeri competenti di attuare i progetti, definendo chiaramente i processi, potenziando le linee guida e la formazione per i ministeri e garantendo la supervisione dell'applicazione efficace tramite l'ordinatore nazionale. La Commissione verificherà nel dettaglio il rispetto delle condizioni di accreditamento durante un audit di controllo agli inizi del 2010. Secondo l'attuale valutazione della Commissione, il CFCU rispetta le condizioni per l'accreditamento del SAD nel quadro dell'IPA.

49.

La Commissione ha posto rimedio alle debolezze dei precedenti progetti TPA fissando indicatori e dati relativi alla situazione di partenza. Adesso i progetti devono prevedere, quale requisito obbligatorio, obiettivi di progetto e risultati attesi SMART e indicatori per il monitoraggio della performance RACER. L'osservanza di tale requisito è verificata dalla Commissione e dall'EUSG.

51.

Cfr. risposta al punto 29.

54.

È stato istituito un sistema di monitoraggio globale che prevede una chiara ripartizione dei ruoli tra i vari attori del SAD: il CFCU monitora l'attuazione sotto il profilo contrattuale e finanziario; il beneficiario monitora l'attuazione delle attività di progetto sotto il profilo tecnico; l'EUSG monitora l'attuazione a livello di risultati di progetto e a livello di settore e di programma; l'ordinatore nazionale monitora il funzionamento globale dell'attuazione del SAD, compreso il funzionamento del sistema di monitoraggio; la delegazione della CE supervisiona il funzionamento del SAD attraverso il monitoraggio a livello di contratto, di progetto, di settore e di programma.

Inoltre, dopo l'audit, nel gennaio 2009 il JMC ha concordato di introdurre un sistema di monitoraggio orientato ai risultati, al fine di aggiungere una prospettiva di monitoraggio esterno indipendente dell'IPA.

55.

L'EUSG co-presiede il JMC e il subcomitato di monitoraggio settoriale (SMSC), che esaminano l'attuazione dei programmi e dei progetti a livello settoriale. In tale contesto sono state organizzate riunioni periodiche, che hanno permesso di adottare le misure correttive necessarie per la realizzazione dei risultati e degli obiettivi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Una volta al mese o ogni due mesi, il beneficiario organizza riunioni di gestione dei progetti cui partecipano il CFCU, la delegazione della CE e il contraente. Finora l'EUSG non ha partecipato a tali riunioni. A seguito dell'adozione dei nuovi strumenti legislativi sull'EUSG, dell'istituzione di un'unità di monitoraggio distinta e del rafforzamento del personale competente, l'EUSG intende partecipare alle singole riunioni di gestione dei progetti particolarmente rilevanti sotto il profilo di settore/programma a partire dal 2010.

Gli atti delle riunioni del JMC e dell'SMSC sono stati verbalizzati periodicamente. Nell'ambito della TPA, non sono stati redatti verbali periodici delle singole riunioni di gestione dei progetti. Nel quadro dell'IPA, è garantita una traccia scritta di tali riunioni.

56.

La Commissione concorda che la qualità delle relazioni di monitoraggio dei beneficiari nell'ambito della TPA non è stata costante. I rischi connessi alle carenze delle singole relazioni di monitoraggio sono stati minimizzati dal monitoraggio della delegazione della CE, dalle relazioni sui progressi elaborate dai contraenti e dalla prospettiva esterna fornita dalle relazioni di valutazione intermedia.

Il fatto che le relazioni semestrali non abbiano sempre rilevato le debolezze e i ritardi non significa che questi non siano stati identificati e corretti.

Dopo l'audit, la Commissione ha deciso con le autorità del SAD di riesaminare il formato, la frequenza e le procedure di controllo della qualità delle relazioni di monitoraggio dei beneficiari per rimediare alle debolezze individuate.

57.

È stato istituito un sistema per monitorare regolarmente l'attuazione dei progetti e il raggiungimento delle tappe principali. Tale sistema comportava relazioni semestrali, che tutti i beneficiari hanno presentato all'EUSG in preparazione delle riunioni biennali dell'SMSC. Queste relazioni tuttavia non sono sempre state completate come previsto.

Dopo l'audit la Commissione ha deciso una serie di misure per rafforzare il sistema di monitoraggio, tra cui la fusione delle due attuali relazioni di monitoraggio in un unico formato di relazione da presentare trimestralmente all'EUSG e al CFCU e il potenziamento dei controlli di qualità di tali relazioni attraverso l'unità di monitoraggio dell'EUSG recentemente istituita. Il nuovo sistema è stato applicato dall'EUSG per la prima volta nel secondo semestre del 2009 per le riunioni dell'SMSC.

Inoltre, il JMC del gennaio 2009 ha approvato l'introduzione di un sistema di monitoraggio orientato ai risultati, che a partire dal 2010 dovrebbe fornire una prospettiva esterna aggiuntiva sull'attuazione dei progetti. Le relazioni nell'ambito di tale sistema saranno elaborate con più rapidità e maggiore frequenza rispetto alle precedenti relazioni di valutazione intermedia.

Oltre al monitoraggio attraverso il SAD, le strutture di monitoraggio congiunte (JMC e SMSC) e il sistema di monitoraggio orientato ai risultati in vigore, la delegazione della CE continua a svolgere il proprio monitoraggio dell'attuazione dei progetti tramite ispezioni in loco, analisi delle relazioni e relazioni di monitoraggio interne ("mappe di monitoraggio") realizzate periodicamente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

59.

Cfr. risposta al punto 57.

60.

Il formato di relazione di monitoraggio disposto nell'estate del 2009 – dopo l'audit – comprende indicatori (lo status attuale del progetto rispetto agli indicatori per i risultati di progetto), le principali attività durante il periodo oggetto della relazione, i problemi e i rischi attuali, i problemi e i rischi prevedibili e le attività previste. Tali informazioni/dati sono forniti per ogni componente del progetto.

61.

Nell'ambito della TPA, le relazioni finali di progetto dei contraenti, le ultime relazioni di monitoraggio dei beneficiari e le relazioni di valutazione intermedia fornivano informazioni sui risultati e sul potenziale impatto dei progetti.

Dopo l'audit, con l'attuazione dei progetti IPA, la Commissione valuta sistematicamente il raggiungimento degli obiettivi e la sostenibilità dei progetti nel suo esame finale dell'attuazione del progetto (mappa di monitoraggio). A partire dal 2009 i beneficiari sono tenuti a presentare una relazione di monitoraggio trimestrale. Inoltre, sarà assicurata l'elaborazione di relazioni esterne più frequenti attraverso il sistema di monitoraggio orientato ai risultati, che sarà operativo nel 2010. Queste relazioni aggiuntive forniranno una base migliore per valutare il raggiungimento dei risultati e l'impatto del progetto una volta concluso.

(Si veda la risposta al punto 57).

62.

Dal 2003 la Commissione applica un programma di valutazione intermedia, tramite il quale sono state svolte periodicamente valutazioni settoriali e tematiche dell'assistenza alla Turchia. Poiché tali valutazioni sono effettuate durante l'attuazione del progetto e non dopo la sua conclusione, non possono essere considerate valutazioni ex post. Tuttavia, lo scopo principale era valutare il contributo dell'assistenza preadesione all'intero processo di adesione, trarre insegnamenti e formulare raccomandazioni per migliorare la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità dell'assistenza.

Dopo l'audit, la Commissione ha sostituito tale programma con un nuovo strumento di valutazione intermedia, diretto a valutare il contributo dell'assistenza preadesione in Turchia all'intero processo di adesione, in particolare agli obiettivi strategici del MIPD, e a formulare raccomandazioni e trarre insegnamenti.

Una volta che i progetti saranno conclusi, la Commissione provvederà a una valutazione ex post di tutta la TPA (2002-2006).

Una valutazione sistematica ex post "a livello di progetto" non è economicamente efficiente (troppo costosa) né significativa, in particolare quando valuta l'impatto e la sostenibilità, che spesso non possono essere isolati per ogni singolo progetto ma devono essere valutati in un contesto più ampio che tenga conto di tutta l'assistenza correlata e delle misure e riforme politiche. Le valutazioni sistematiche ex post, pertanto, si basano su un livello superiore di quello di progetto, ossia su un livello di settore, tematico, di strumento finanziario, di programma, ecc.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

64.

La Commissione ha preso o sta prendendo misure per migliorare i dati dei progetti/del monitoraggio, creare un quadro strategico più solido e migliorare il processo di definizione delle priorità/di selezione dei progetti.

65.

Dal 2003 l'assistenza preadesione alla Turchia è stata orientata dal partenariato di adesione.

Con l'introduzione dell'IPA è stata rafforzata la verifica del rispetto delle priorità del partenariato di adesione. Fin dalla fase di idea progettuale è effettuata una verifica sistematica del rispetto del partenariato di adesione (e del MIPD).

A partire dal luglio 2009 i gruppi di lavoro settoriali contribuiscono alla valutazione sistematica delle necessità settoriali e alla definizione delle priorità delle idee progettuali per un periodo di due anni.

In tal modo si garantisce il pieno rispetto delle priorità del partenariato di adesione e degli obiettivi strategici del MIPD.

66.

La Commissione ha stabilito una logica di intervento per l'assistenza finanziaria IPA alla Turchia, che comprende, in ordine gerarchico, l'accordo di associazione, l'accordo di unione doganale, il mandato negoziale, le relazioni annuali sullo stato di avanzamento e la strategia di allargamento, il partenariato di adesione, il MIPD e i programmi annuali.

Il partenariato di adesione non stabilisce una gerarchia delle priorità di preadesione; solo il MIPD fissa priorità per il finanziamento IPA sulla base del partenariato di adesione.

La logica di intervento è considerata solida, tuttavia nella definizione degli obiettivi strategici sono state individuate debolezze cui si sta ponendo rimedio. La definizione degli obiettivi strategici per l'assistenza finanziaria in Turchia è effettuata in un contesto di incertezza sul ritmo delle riforme politiche e dei negoziati di adesione.

67.

La Commissione ha preso o sta prendendo misure per migliorare i dati dei progetti/del monitoraggio e la misurabilità degli obiettivi strategici.

Dal 2003 sono state condotte con successo valutazioni intermedie sulla base dei dati esistenti relativi ai progetti e al monitoraggio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

68.

Dopo l'audit nell'estate del 2009 sono stati avviati i lavori per migliorare la misurabilità degli obiettivi strategici e gli indicatori dei risultati.

Raccomandazione relativa agli obiettivi strategici

La Commissione ha stabilito una logica di intervento per l'assistenza finanziaria basata su un partenariato di adesione e sul MIPD, che considera un quadro adeguato. La Commissione riconosce che gli obiettivi e gli indicatori strategici possono essere ancora migliorati e si sta adoperando in questo senso.

La Commissione è impegnata a migliorare ulteriormente la logica di intervento e il quadro strategico per l'assistenza preadesione alla Turchia nel settore dello sviluppo istituzionale. Sono programmate attività di seguito alla valutazione della logica di intervento per il finanziamento preadesione in Turchia.

L'efficacia dell'assistenza alla Turchia relativa alla componente I dell'IPA è garantita dai gruppi di lavoro settoriale, dalla formazione per i (potenziali) beneficiari e da una solida valutazione e selezione dei progetti svolta congiuntamente dalle autorità turche e dalla Commissione.

Raccomandazione relativa ai rendiconti di attività

La Commissione sta studiando le modalità per migliorare le informazioni che fornisce in questo contesto. In seno alla Commissione è stato istituito un gruppo di esperti incaricato di definire le modalità per migliorare tutti i rendiconti di attività, compresi quelli relativi alla politica di allargamento.

Raccomandazione relativa alle proposte di progetti

Gli obiettivi strategici del finanziamento comunitario sono correlati al processo politico di adesione della Turchia all'UE. La Commissione incoraggia e continuerà a incoraggiare vivamente la Turchia, a livello sia politico che tecnico, a fare progressi per realizzare gli obiettivi del processo di preadesione e le priorità del partenariato di adesione, in particolare a preparare progetti che possano contribuire al conseguimento di tali obiettivi e priorità.

Nel quadro della programmazione IPA per lo sviluppo istituzionale, i servizi della Commissione hanno istituito procedure per incoraggiare e agevolare lo sviluppo di proposte di progetti che soddisfino al meglio gli obiettivi di preadesione in un arco di tempo realistico. Queste comprendono il quadro strategico (partenariato di adesione, MIPD, gruppi di lavoro settoriali e/o strategie), l'identificazione dei progetti (documento di orientamento alla programmazione dell'IPA, gruppi di lavoro settoriali, obbligatorietà della valutazione delle necessità/degli studi di fattibilità) e la selezione dei progetti (valutazione del rispetto del quadro strategico, valutazione della maturità, della qualità e della sostenibilità del progetto).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

69.

Nella fase di accreditamento le risorse degli enti del sistema di attuazione decentrata (SAD) sono state considerate adeguate. Tuttavia, durante la fase di avvio dello strumento gli aumenti del personale non sono stati all'altezza degli aumenti dei finanziamenti. La Commissione ha reagito stabilendo obiettivi quantitativi per un livello adeguato di personale, quale condizione per lo stanziamento di ulteriori finanziamenti alla Turchia. In base alla recente normativa sull'EUSG il livello del personale passerà da 80 a 300 persone.

Raccomandazione relativa alla concezione di progetti

La Commissione ritiene che grazie all'introduzione di condizioni ferree per l'accreditamento del sistema di attuazione turco e al monitoraggio rigoroso di tali condizioni (con la minaccia di sanzioni), sarà garantita un'attuazione efficace dell'assistenza preadesione.

L'obbligatorietà della valutazione delle necessità, degli studi di fattibilità e di altri studi preparatori sarà mantenuta. Continuerà ad essere fornita ai potenziali beneficiari una formazione sullo sviluppo dei progetti e sulla loro attuazione.

I requisiti preparatori in materia di concezione di progetti, la formazione, un maggior vaglio al riguardo da parte del CFCU e la verifica della Commissione garantiranno una migliore programmazione dell'aggiudicazione.

71.

La Commissione conviene che gli indicatori e i dati relativi alla situazione di partenza dei progetti passati sono migliorabili.

Adesso i progetti devono prevedere, quale requisito obbligatorio, obiettivi di progetto e risultati attesi SMART e indicatori per il monitoraggio della performance RACER. L'osservanza di tale requisito è verificata rigorosamente dalla Commissione e dall'EUSG.

Raccomandazioni relative alle performance dei progetti

Nell'ambito dell'IPA, è fatto obbligo che i progetti abbiano obiettivi SMART e indicatori RACER; l'osservanza di tale requisito è verificata sistematicamente dalla Commissione e dall'EUSG.

Nel periodo 2008/2009 sono state prese misure concrete per migliorare il sistema di monitoraggio, tra cui un formato di relazione di monitoraggio nuovo/migliorato, il rafforzamento dei controlli della qualità di tali relazioni ad opera dell'unità di monitoraggio dell'EUSG, una nuova programmazione delle riunioni dell'SMSC e l'introduzione di un sistema di monitoraggio orientato ai risultati. Inoltre, la delegazione della CE continua a svolgere il proprio monitoraggio dell'attuazione dei progetti.

I contraenti presentano relazioni di progetto per la parte di progetto che li riguarda, compresa una relazione finale una volta concluso il contratto. Il beneficiario del progetto presenta relazioni di monitoraggio, compresa una relazione di monitoraggio finale dopo la conclusione del progetto, conformi al nuovo formato di relazione di monitoraggio. La delegazione della CE procede anch'essa al monitoraggio dei progetti, con scadenze diverse.

La valutazione sistematica ex post "a livello di progetto" non rientra nella politica della Commissione, non essendo economicamente efficiente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione relativa alla valutazione del programma

Nell'agosto 2009 la Commissione ha stipulato un contratto di valutazione che valuterà il contributo dell'assistenza preadesione in Turchia all'intero processo di adesione, in particolare agli obiettivi strategici del MIPD. Tale valutazione riguarderà l'assistenza fornita alla Turchia tra il 2005 e il 2008.

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari usati precedentemente in altri paesi, la Commissione provvederà a una valutazione ex post di tutta la TPA (2002-2006) una volta che i progetti saranno stati conclusi.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 16/2009

La gestione da parte della Commissione europea dell'assistenza preadesione alla Turchia

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2009 — 47 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-572-9

doi:10.2865/63499

Come procurarsi le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- sul sito Internet EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o delegazioni della Commissione europea. È possibile ottenere le loro coordinate consultando il sito <http://ec.europa.eu> o inviando un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni destinate alla vendita:

- sul sito Internet EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- in libreria, indicando il titolo, l'editore e/o il numero ISBN;
- contattando direttamente uno dei nostri agenti di vendita. È possibile ottenere le loro coordinate consultando il sito <http://ec.europa.eu> o inviando un fax al numero +352 2929-42758.

NELLA PRESENTE RELAZIONE LA CORTE ANALIZZA LA GESTIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE DELL'ASSISTENZA FINANZIARIA PREADESIONE ALLA TURCHIA. IL PRIMO PERIODO DI ASSISTENZA PREADESIONE (DAL 2002 AL 2006) HA RISENTITO IN PARTICOLARE DI MOLTE DELLE DEBOLEZZE COMUNI AI PROGRAMMI DI PREADESIONE. LA COMMISSIONE NON AVEVA FISSATO, PER I PROPRI FINANZIAMENTI, OBIETTIVI SUFFICIENTEMENTE SPECIFICI DA PERMETTERE UNA VALUTAZIONE DELLE REALIZZAZIONI DEI PROGETTI, NÉ POSSEDEVA INFORMAZIONI SUFFICIENTI PER DIMOSTRARE L'EFFICACIA DELL'ASSISTENZA PREADESIONE. CIÒ NONOSTANTE, I PROGETTI CONTROLLATI HANNO PRODOTTO LE REALIZZAZIONI ATTESE, E I LORO RISULTATI SONO POTENZIALMENTE SOSTENIBILI.

ANCHE SE LA COMMISSIONE HA GIÀ INTRODOTTI SIGNIFICATIVI MIGLIORAMENTI, LA CORTE FORMULA DIVERSE RACCOMANDAZIONI RIGUARDO AD ULTERIORI MISURE CORRETTIVE. LE AREE DI MIGLIORAMENTO PIÙ CRITICHE SONO LA FISSAZIONE DI OBIETTIVI STRATEGICI PER L'ASSISTENZA FINANZIARIA, LA DEFINIZIONE DI TEMPI PIÙ REALISTICI PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI E IL MONITORAGGIO DEL REALE RENDIMENTO E DEI REALI RISULTATI DEI PROGETTI BASATO SU OBIETTIVI CHIARI E SU INDICATORI APPROPRIATI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-572-9



9 789292 075729