I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 1/98

sulla cooperazione finanziaria e tecnica bilaterale con i paesi terzi del Mediterraneo, corredata delle risposte della Commissione

(presentata in virtù dell'articolo 188 C, paragrafo 4, secondo comma del trattato CE)

(98/C 98/01)

INDICE

	Paragrafi	*Pagina*
INTRODUZIONE GENERALE	1 — 7	2
Quadro dell'indagine	1 — 4	2
Metodologia e raggio dell'indagine	5 — 7	3
IL SISTEMA DEI PROTOCOLLI	8 — 28	4
Presentazione generale	8 — 11	4
Le specificità dei terzi e dei quarti protocolli	12 — 15	6
Attuazione dei protocolli	16 — 24	6
Concatenazione dei protocolli	16 — 18	6
Utilizzazione degli stanziamenti al 31 dicembre 1996	19 — 20	8
Presentazione del bilancio	21	10
Base giuridica comunitaria	22 — 24	10
Conclusioni sul sistema dei protocolli	25 — 28	01
OPERAZIONI GESTITE DIRETTAMENTE DALLA COMMISSIONE	29 — 103	11
Strumenti di gestione e di sorveglianza	30 — 42	11
Convenzioni di finanziamento	30 — 33	11
Informatica	34 — 36	12
Organizzazione e mezzi dei servizi	37 — 42	12
Conseguenze sull'attuazione dei progetti	43 — 84	13
Calendario della realizzazione dei progetti	44 — 49	13
Gestione finanziaria e sorveglianza dei progetti	50 — 68	14
Valutazione e controlli esterni	69 — 71	16
Modifica delle decisioni iniziali	72 — 80	17
Prestazioni dell'assistenza tecnica	81 — 84	18

Gestione dei responsabili dei progetti e risultati ottenuti	85 — 98	18
Osservazioni contabili e finanziarie	85 — 87	18
Risultati registrati e continuità dei progetti	88 — 98	18
Conclusioni sulla gestione dei progetti	99 — 103	19
AMMINISTRAZIONE DELLE OPERAZIONI GESTITE SU MANDATO DALLA BEI E LORO CONTROLLO	104 — 149	20
Presentazione generale dell'indagine	104 — 107	20
Sistema di gestione dei capitali di rischio	108 — 136	22
Finalità dei capitali di rischio e condizioni di ammissibilità	108 — 110	22
Descrizione del sistema di gestione	111 — 121	22
Osservazioni della Corte in seguito ai controlli	122 — 136	23
La gestione dei bonifici d'interessi	137 — 149	26
Introduzione	137 — 138	26
Risultati dei controlli	139 — 146	26
Osservazioni sulla gestione dei bonifici d'interessi	147 — 149	29
CONCLUSIONI GENERALI	150 — 160	29
Considerazioni sul sistema dei protocolli	150 — 152	29
Considerazioni sul sistema di gestione della Commissione	153 — 158	30
Considerazioni relative alle operazioni gestite dalla BEI su mandato della Commissione	159 — 160	30
Risposte della Commissione		31

INTRODUZIONE GENERALE

Quadro dell'indagine

1. La presente relazione riguarda l'attuazione dei protocolli, che sono gli strumenti più classici della cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo (PTM). Più esattamente, essa verte sulla gestione dei terzi e dei quarti protocolli e sussegue alla relazione speciale n. 3/91 della Corte sulla gestione delle prime due serie di protocolli ([1]). La relazione costituisce l'ultimo capitolo dell'esame globale della Corte sulla nuova politica mediterranea (NPM) e completa quello sulla gestione delle misure di accompagnamento ai programmi di adeguamento strutturale ([2]) e quello sulla gestione della cooperazione decentralizzata mediante i programmi MED ([3]).

2. La sua stesura avviene in un momento in cui la NPM ha assunto una nuova dimensione dopo l'adozione del regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo. Quest'ultimo, cui spetterà il compito di disciplinare l'insieme degli aiuti ai PTM, fissa un importo indicativo di 3 424,5 Mio ECU per il periodo 1995–1999. Durante il periodo di riferimento l'attuazione dei protocolli proseguirà in parallelo fino all'erogazione completa degli stanziamenti previsti a tale scopo.

3. I lavori della Corte hanno interessato esclusivamente le azioni finanziate con risorse di bilancio a favore dei sette paesi del Maghreb e del Mashrak ([4]). Sono comprese le operazioni che hanno beneficiato di capitali di rischio, gestite dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), su mandato della Commissione, e quelle che hanno beneficiato di finanziamenti a titolo dei bonifici d'interessi sui prestiti concessi dalla Banca sulle sue risorse proprie.

4. Oltre alle conclusioni sull'applicazione dei protocolli stessi, la relazione cerca di evidenziare i problemi strutturali che potrebbero continuare ad ostacolare la gestione della cooperazione con i PTM, ivi compresa quella disciplinata dal nuovo regolamento MEDA.

([1]) Cfr. la relazione speciale n. 3/91 (GU C 252 del 26.9.1991).

([2]) Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994 (GU C 303 del 14.11.1995).

([3]) Cfr. la relazione speciale n. 1/96 (GU C 240 del 19.8.1996).

([4]) Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia.

Metodologia e raggio dell'indagine

5. L'esame della Corte ha interessato l'analisi del sistema dei protocolli e della sua gestione da parte della Commissione. Su quest'ultimo punto, ha riguardato più in particolare i meccanismi istituiti, partendo dalla programmazione degli aiuti fino alla valutazione ex post dei progetti e passando per le procedure di selezione dell'assistenza tecnica e l'esame delle sue prestazioni.

6. Ai fini dell'indagine, sono state effettuate missioni in quattro paesi: Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia. Nel corso delle missioni, un campione di 16 progetti, presentati sinotticamente alla *tabella 1*, è stato sottoposto a controlli approfonditi.

TABELLA 1

CAMPIONE — SINTESI DEI PROGETTI

Beneficiario	EGITTO			
Denominazione	Progetto Acque reflue di Helwan — Fase II	Progetto regionale della valle del Nilo	Programma di sviluppo del settore alimentare	Parco nazionale Ras Mohamed
Costo totale	35 Mio ECU	3 Mio ECU	Mio ECU non indicato	4,2 Mio ECU
Contributo CEE	32 Mio ECU terzo protocollo	2,5 Mio ECU terzo protocollo	55 Mio ECU (terzo protocollo)	2,5 Mio ECU (terzo protocollo)
Rif. contabile	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
Cf firmata il	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Durata del progetto	Data di completamento: 6.7.1993 — prorogata al 16.4.1995	4 anni	4 anni	Prorogatto fino alla fine del 1996

Beneficiario	GIORDANIA			
Denominazione	Progetto di assetto territoriale e cartografia nazionale	Progetto di geologia economica	Prospezioni frealiche nei bacini di Hammad e Sirhan	Progetto di cooperazione in materia di scienza e tecnologia
Costo totale	— non indicato	1,2 Mio ECU	4 Mio ECU	4 Mio ECU
Contributo CEE	3 Mio ECU (terzo protocollo)	1 Mio ECU (terzo protocollo)	4 Mio ECU (terzo protocollo)	3,5 Mio ECU (terzo protocollo)
Rif. contabile	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
CF firmata il	18.4.1989 (142/JO)	23.4.1990 (147/JO)	21.10.1991 (170/JO)	29.9.1992 (183/JO)
Durata del progetto	5 anni (- > aprile 1995)	2 anni	3,5 anni	3 anni — prorogato fino al maggio 1997

Beneficiario	MAROCCO			
Denominazione	Fondo di sviluppo agricolo (FSA)	Contributo al potenziamento delle strutture di insegnamento scientifico e tecnologico in Marocco	Contributo al potenziamento delle strutture di formazione nei settori dei tessili e del cuoio	Risanamento e protezione dei perimetri nelle zone sinistrate di Ouarzazate e La Moulouya
Costo totale	60 Mio ECU	64 Mio ECU	34,98 Mio ECU	5 Mio ECU
Contributo CEE	30 Mio ECU (terzo protocollo)	40 Mio ECU (terzo protocollo)	28,075 Mio ECU (terzo protocollo)	5 Mio ECU (terzo protocollo)
Rif. contabile	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
CF firmata il	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Durata del progetto	Data di completamento prevista: 31.12.1994	Inizialmente prevista dal 1990 al 1994 — prorogata fino al 30.6.1996	48 mesi (30.6.1995)	Termine fissato per il completamento: 31.12.1993

Beneficiario	TUNISIA			
Denominazione	Sviluppo agricolo del Sud-Ovet del Kef	Creazione di palmeti a Rjim Maatoug	Operazione di credito per le aziende agricole di piccole e medie dimensioni in Tunisia	Attivazione di risorse idriche nel governatorato di Kasserine
Costo totale	26 Mio ECU	32 Mio ECU	12 Mio ECU	7 Mio ECU
Contributo CEE	10 Mio ECU (terzo protocollo)	15 Mio ECU (terzo protocollo)	12 Mio ECU (terzo protocollo)	7 Mio ECU (terzo protocollo)
Rif. contabile	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
CF firmata il	9.7.1988 (123/TU)	11.8.1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Durata del progetto	5 anni	5 anni (data d'inizio:: novembre 1989)	Durata inizialmente prevista dal 1991 al 1992. La realizzazione è stata effettuata nel 1993 e nel 1994 (2 anni di ritardo)	5 anni dal 1992 al 1996; completamento previsto: 9/1996

Fonte: Corte dei conti.

7. La relazione è suddivisa in tre parti. La prima verte sulla presentazione del modello di cooperazione istituito mediante il sistema dei protocolli e sulle osservazioni formulate in seguito al suo esame. La seconda riguarda le operazioni gestite direttamente dalla Commissione. Infine, l'ultima si interessa alle operazioni gestite su mandato dalla BEI.

IL SISTEMA DEI PROTOCOLLI

Presentazione generale

8. I protocolli, che costituiscono accordi bilaterali disciplinati dall'articolo 238 del trattato CE, sono stati introdotti nel 1979. Essi istituiscono un quadro giuridico globale che regola per un determinato periodo, solitamente quinquennale, la cooperazione finanziaria e tecnica tra la Comunità europea e ciascun PTM. Questo tipo di cooperazione è pertanto caratterizzato da un duplice livello organizzativo in quanto il finanziamento di un determinato progetto richiede la firma di una specifica convenzione di finanziamento.

9. I protocolli fissano una dotazione finanziaria globale, indicano l'origine degli stanziamenti, a seconda che provengano dal bilancio generale della Comunità o dalle risorse proprie della BEI, e definiscono la natura dei finanziamenti, vale a dire la loro concessione sotto forma di aiuti non rimborsabili, capitali di rischio o prestiti.

10. L'importo complessivo degli aiuti messi a disposizione dei sette paesi interessati dai terzi e dai quarti protocolli ammonta a 3 548 Mio ECU, di cui 2 158 Mio ECU (60,8 %) provenienti dalle risorse proprie della BEI e 1 390 Mio ECU (39,2 %) dal bilancio generale.

Quest'ultimo importo è suddiviso in 1 273 Mio ECU sotto forma di aiuti non rimborsabili e 117 Mio ECU sotto forma di capitali di rischio. Le *tabelle 2a e 2b* illustrano tale ripartizione per ciascun PTM. Sommando a tali importi quelli delle prime due serie di protocolli si arriva a 5 232 Mio ECU, di cui 2 112 Mio ECU finanziati con le risorse di bilancio della Comunità e 3 120 Mio ECU con quelle della BEI.

DOTAZIONE FINANZIARIA DEI TERZI E DEI QUARTI PROTOCOLLI

TABELLA 2a

Cooperazione nell'ambito dei terzi protocolli

(in Mio ECU)

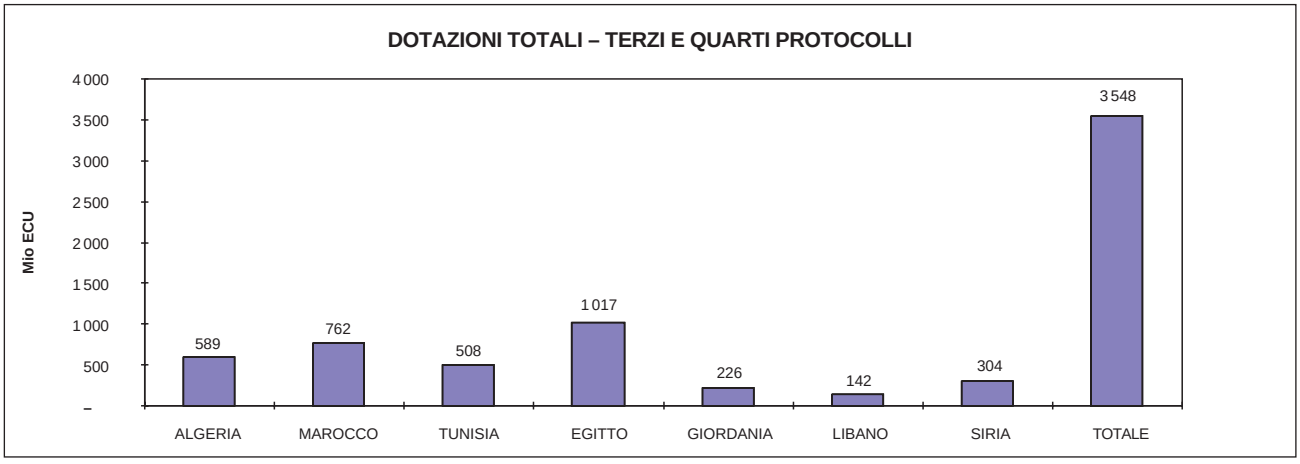
	ALGERIA	MAROCCO	TUNISIA	EGITTO	GIORDANIA	LIBANO	SIRIA	TOTALE
Firma del protocollo	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Decisione del Consiglio	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Entrata in vigore	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— prestiti della BEI	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— aiuti non rimborsabili	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— capitali di rischio	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Totale	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

TABELLA 2b

Cooperazione nell'ambito dei quarti protocolli

(in Mio ECU)

	ALGERIA	MAROCCO	TUNISIA	EGITTO	GIORDANIA	LIBANO	SIRIA	TOTALE
Firma del protocollo	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Decisione del Consiglio	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Entrata in vigore	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— prestiti della BEI	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— aiuti non rimborsabili	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— capitali di rischio	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Totale	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Fonte: Protocolli.

11. Rispetto ai terzi, i quarti protocolli fanno registrare nel complesso un aumento della dotazione finanziaria pari al 26 %. Gli stanziamenti disponibili a titolo di capitali di rischio passano da 37 a 80 Mio ECU, con un incremento del 216 % che sottolinea l'importanza che i partner euromediterranei intendono d'ora in poi accordare agli aiuti al settore concorrenziale.

Le specificità dei terzi e dei quarti protocolli

12. La caratteristica principale che differenzia i terzi e i quarti protocolli dalle prime due serie è rappresentata da una maggiore precisione degli obiettivi fissati, associata all'elaborazione di programmi indicativi. Questo aspetto ha già formato oggetto di osservazioni positive nella relazione speciale n. 3/91 della Corte ([5]). L'articolo 3 dei terzi e dei quarti protocolli definisce gli obiettivi generali della cooperazione, mentre i programmi indicativi, elaborati di comune accordo tra i firmatari e la BEI, fissano gli obiettivi specifici, quantificano gli aiuti ai diversi settori prioritari di attività nei campi selezionati dai protocolli e, a volte, individuano i progetti da realizzare.

13. Dall'esame dei progetti realizzati nel quadro dei terzi e dei quarti protocolli emerge che i programmi indicativi sono stati sostanzialmente rispettati in termini di settori d'intervento. Gli interventi comunitari disciplinati dagli ultimi due protocolli sono pertanto stati caratterizzati da una maggiore coerenza.

14. A differenza dei protocolli precedenti, i terzi e i quarti protocolli non prevedono, per i PTM compresi nell'indagine, la possibilità di concedere prestiti a condizioni speciali su risorse di bilancio.

15. L'articolo 4 dei quarti protocolli indica, a titolo d'informazione, la messa a disposizione di un importo di 300 Mio ECU, fuori protocollo, per il finanziamento di azioni di sostegno delle riforme economiche collegate ai programmi di adeguamento strutturale. Non stabilendo su basi bilaterali, a priori, l'utilizzazione della dotazione in oggetto e inquadrando i propri aiuti in una prospettiva macroeconomica, la Comunità europea ha preannunciato attraverso i quarti protocolli la logica del regolamento MEDA ([6]). Tale volontà è riflessa nei programmi indicativi; in quelli firmati con il Marocco, l'Egitto e la Giordania, vengono riservati a tali operazioni rispettivamente il 10 %, il 20 % e il 30 % degli aiuti di bilancio non rimborsabili.

Attuazione dei protocolli

Concatenazione dei protocolli

16. In teoria, i protocolli dovevano susseguirsi in maniera armoniosa ma, in pratica, si è assistito alla coesistenza nel tempo delle quattro serie di protocolli per l'insieme dei sette paesi interessati dall'indagine.

17. Tale situazione è dovuta, da un lato, all'accumulazione dei ritardi riconducibili alla lentezza del processo di negoziazione e ratifica dei protocolli con quelli derivanti da una sopravvalutazione delle capacità di assorbimento dei paesi beneficiari ([7]) e, dall'altro, alla possibilità offerta dai protocolli di utilizzare le rimanenze, fino ad esaurimento, alla fine del periodo di applicazione. Va detto che queste ultime rappresentano spesso un importo non trascurabile.

18. Infatti, al 31 dicembre 1991, data limite d'impegno prevista nei testi dei terzi protocolli, gli importi ancora da impegnare ammontavano a 123,4 Mio ECU, ossia al 20 % della dotazione di bilancio complessiva. Dalla *tabella 3* risulta che tale percentuale rispecchia delle realtà molto diverse tra i paesi del Maghreb e quelli del Mashrak, che rappresentano da soli il 96,8 % delle rimanenze. I motivi sono di ordine politico, come nel caso del Libano e della Siria, oppure tecnico e amministrativo, come nel caso dell'Egitto.

([5]) Paragrafo 3.24 della relazione speciale n. 3/91 (GU C 252 del 26.9.1991).

([6]) Cfr. la GU L 189 del 30.7.1996.

([7]) La Corte ha rilevato lo stesso problema nel contesto del programma PHARE [cfr. la relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995) (GU C 175 del 9.6.1997, paragrafo 2.5)].

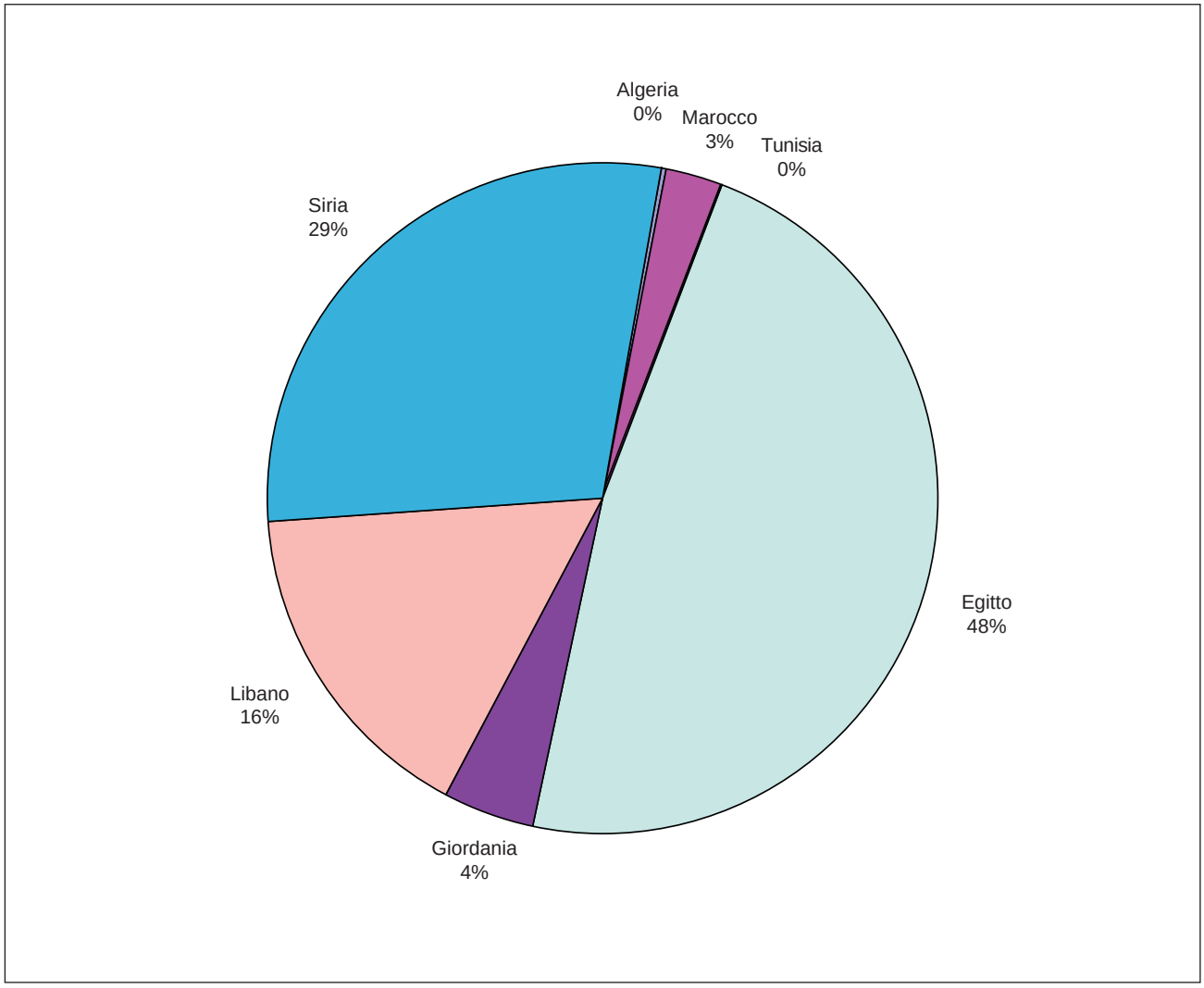
TABELLA 3

RIMANENZA DISPONIBILE ALLA SCADENZA DEI TERZI PROTOCOLLI

(Al 31.12.1991)

(in Mio ECU)

Paese	Dotazione	Impegni				Totale	Disponibili
		1988	1989	1990	1991		
Algeria	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Marocco	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Tunisia	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Egitto	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Giordania	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Libano	20					0	20
Siria	36					0	36
Totale	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Fonte: Dati SINCOM della Commissione.

Utilizzazione degli stanziamenti al 31 dicembre 1996

19. Le *tabelle 4a e 4b* mostrano che 76 progetti finanziati a titolo delle prime due serie di protocolli non erano ancora conclusi alla data del 31 dicembre 1996. L'importo cumulato degli impegni relativi a questi progetti non ancora conclusi ammontava, alla medesima data, a più di 74,6 Mio ECU. Va notato che, per il solo esercizio finanziario 1996, sono state impegnate otto nuove operazioni per un importo di 15,76 Mio ECU.

PRIMI E SECONDI PROTOCOLLI — RIPARTIZIONE DEGLI IMPEGNI DORMIENTI AL 31.12.1996

TABELLA 4a

Ripartizione in termini di importi

(in Mio ECU)

	Anno di impegno																		Totale generale
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algeria	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Egitto	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Giordania	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Libano	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Marocco	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Siria	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Tunisia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Totale generale	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

TABELLA 4b

Ripartizione in funzione del numero di progetti

(Numero di progetti)

	Anno di impegno																		Totale generale
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algeria	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Egitto	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Giordania	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Libano	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Marocco	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Siria	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Tunisia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Totale generale	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

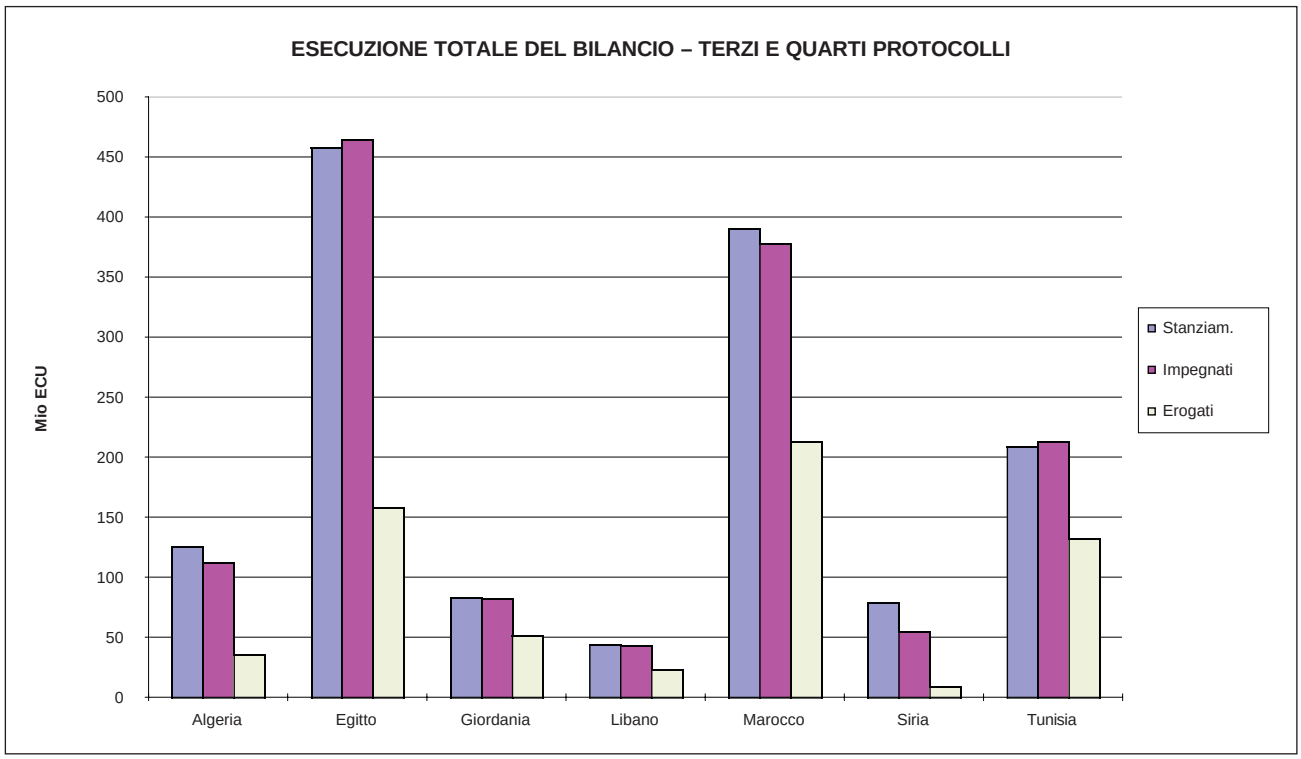
Fonte: Dati SINCOM della Commissione

20. La *tabella 5* presenta una ripartizione per anno e per paese dell'utilizzazione degli stanziamenti d'impegno e di pagamento dei terzi e dei quarti protocolli. Al 31 dicembre erano stati impegnati 605,4 Mio ECU, ovverosia il 98 % degli stanziamenti messi a disposizione a titolo dei terzi protocolli, ma il loro tasso di erogazione era soltanto del 72 %. Il livello di utilizzazione degli stanziamenti previsti dall'ultima serie di protocolli è ovviamente inferiore. Gli impegni ammontano infatti a 714,5 Mio ECU, ovverosia al 92 % della dotazione, e i pagamenti soltanto al 23 %. Riguardo a questi ultimi, i pagamenti effettuati interessano essenzialmente il finanziamento di operazioni di accompagnamento delle misure di adeguamento strutturale.

TABELLA 5

Esecuzione del bilancio al 31.12.1996

	Terzi protocolli						Quarti protocolli					
	Stanziamenti	Impegnati	Disimpegnati		Erogati		Stanziamenti	Impegnati	Disimpegnati		Erogati	
1988		95,3		**15 %**	10,8	**2 %**						
1989		175,8		**29 %**	4,9	**1 %**						
1990		168,4		**27 %**	38,9	**6 %**						
1991		54,6		**9 %**	77,0	**13 %**		—			—	
1992		69,5		**11 %**	78,7	**13 %**		74,2		**10 %**	5,0	**1 %**
1993		24,4		**4 %**	71,0	**12 %**		164,5		**21 %**	68,9	**9 %**
1994		15,8	2,1	**2 %**	72,2	**12 %**		219,5		**28 %**	32,2	**4 %**
1995		9,4	3,1	**1 %**	51,5	**8 %**		209,1		**27 %**	38,7	**5 %**
1996		16,8	19,4	**0 %**	38,5	**6 %**		50,8	3,6	**6 %**	36,7	**5 %**
Totale	**615,0**	**630,0**	**24,6**	**98 %**	**443,5**	**72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6**	**92 %**	**181,5**	**23 %**
Algeria	56,0	60,1	7,5	**94 %**	20,3	**36 %**	70,0	52,0	—	**74 %**	15,9	**23 %**
Egitto	200,0	213,1	13,2	**100 %**	133,0	**67 %**	258,0	251,2	0,6	**97 %**	25,2	**10 %**
Giordania	37,0	37,6	0,8	**99 %**	29,6	**80 %**	46,0	44,9	0,0	**98 %**	22,1	**48 %**
Libano	20,0	20,3	0,7	**98 %**	17,4	**87 %**	24,0	23,2	—	**97 %**	6,2	**26 %**
Marocco	173,0	171,8	—	**99 %**	154,7	**89 %**	218,0	206,2	—	**95 %**	58,6	**27 %**
Siria	36,0	32,1	—	**89 %**	8,4	**23 %**	43,0	22,9	—	**53 %**	1,0	**2 %**
Tunisia	93,0	95,0	2,4	**100 %**	80,1	**86 %**	116,0	117,7	3,0	**99 %**	52,6	**45 %**



N.B. In materia di impegni, la seconda colonna rappresenta i disimpegni che, ai sensi della regolamentazione dei protocolli, rimangono a disposizione per un'utilizzazione futura.

Fonte: Dati SINCOM della Commissione.

Presentazione del bilancio

21. Gli stanziamenti di bilancio messi a disposizione sulla linea B7-4051 non riguardano soltanto gli importi convenuti nei terzi e nei quarti protocolli bensì anche gli stanziamenti fuori protocollo messi a disposizione a titolo dei programmi di sostegno all'adeguamento strutturale al quale fanno riferimento i quarti protocolli. Ai fini di una maggiore chiarezza del bilancio e della sua esecuzione, sarebbe stato preferibile applicare con maggiore rigore il principio della specificazione degli stanziamenti e iscrivere in rubriche di bilancio diverse gli importi relativi ai protocolli e quelli, fuori protocollo, relativi alle misure di accompagnamento a sostegno dell'adeguamento strutturale.

Base giuridica comunitaria

22. Nella relazione speciale n. 3/91, la Corte osservava che il regolamento (CEE) n. 3973/86 del Consiglio ([8]) si riferiva esplicitamente nei considerando solo ai secondi protocolli e, nelle proprie risposte, la Commissione riconosceva la pertinenza dell'osservazione. La Corte constata che il regolamento (CEE) n. 1762/92 concernente l'applicazione dei protocolli relativi alla cooperazione finanziaria e tecnica tra la Comunità e i paesi terzi mediterranei è stato adottato dal Consiglio soltanto il 29 giugno 1992. Dato che il regolamento (CEE) n. 3973/86 non ha formato oggetto di una decisione di proroga da parte di detta istituzione, la terza serie di protocolli è pertanto stata attuata in assenza di una base giuridica.

23. Questa situazione ha avuto delle ripercussioni sulla procedura decisionale relativa ai bonifici d'interessi nel quadro dei terzi protocolli. Nel parere n. 2/86 ([9]), la Corte indicava che la procedura descritta nel progetto di regolamento finanziario del 1986 era insoddisfacente e che era necessario «tutelare le prerogative dell'autorità competente in materia di esecuzione del bilancio» rendendo alla Commissione la facoltà di decidere se attribuire o meno un bonifico su un prestito accordato dalla BEI. Tale osservazione non è stata presa in considerazione al momento dell'adozione del regolamento (CEE) n. 3973/86 del Consiglio, mentre se ne è tenuto conto nel regolamento (CEE) n. 1762/92 del Consiglio. Se fosse stato fatto il necessario per dare all'attuazione dei terzi protocolli una base giuridica adeguata, sarebbe stato possibile sancire correttamente fin dal 1988 in un regolamento la facoltà della Commissione di decidere in merito alla concessione di bonifici d'interessi su prestiti. In realtà, le norme decisionali insoddisfacenti sono rimaste in vigore per altri quattro anni.

24. A differenza del regolamento n. 3973/86, la cui adozione è avvenuta conformemente alla procedura di cui all'articolo 209 del trattato CE che richiede un parere preliminare della Corte dei conti, quello del 1992, pur della stessa natura, non è stato adottato in base a questa procedura. Nemmeno per l'adozione del regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio (MEDA) è stata seguita la procedura di cui all'articolo 209 del trattato CE. Qualora un regolamento abbia per oggetto le modalità di esecuzione del bilancio, la sua natura finanziaria potrebbe giustificare una richiesta di parere della Corte prima dell'adozione del medesimo ([10]).

Conclusioni sul sistema dei protocolli

25. Le osservazioni della Corte in merito al sistema dei protocolli, contenute nella relazione speciale n. 3/91, rimangono in gran parte d'attualità, segnatamente per quanto riguarda:

a) la lentezza del processo di negoziazione e stipulazione dei protocolli;

b) la mancanza di una procedura di chiusura dei protocolli e quindi l'attuazione simultanea di quattro serie di protocolli;

c) le ripercussioni negative del quadro rigido dei protocolli, i quali predispongono una dotazione fissa e garantita per ciascun paese beneficiario.

26. Gli obiettivi fissati nei terzi e nei quarti protocolli sono più precisi di quelli dei primi due e la natura dei progetti o delle misure che si possono finanziare vi è definita. I programmi indicativi elaborati nel quadro dell'attuazione dei terzi e dei quarti protocolli hanno consentito di tenere maggiormente conto delle priorità stabilite dai PTM nell'ambito della loro programmazione nazionale.

27. Nonostante i miglioramenti apportati nei terzi e nei quarti protocolli, l'incapacità della maggior parte dei PTM di assorbire gli importi finanziari in tempi ragionevoli ha indotto il legislatore europeo ad adottare un approccio più flessibile con il regolamento MEDA. Contrariamente a quanto avviene con i protocolli, il nuovo sistema non mette a disposizione dei PTM un volume garantito di aiuti bensì dispone che essi stipulino con la Comunità programmi indicativi triennali fondati sulla loro capacità rispettiva di assorbimento degli stanziamenti e che non contengono alcun impegno finanziario specifico ([11]).

28. Relativamente alle disposizioni giuridiche dei protocolli, i terzi protocolli sono stati eseguiti senza una base giuridica sufficiente e i regolamenti (CEE) n. 1762/92 e (CE) n. 1488/96 del Consiglio sono stati adottati senza che il legislatore avesse consultato in via preliminare la

([8]) Cfr. la GU L 370 del 30.12.1986.
([9]) Cfr. la GU C 302 del 27.11.1986.
([10]) Cfr., e la relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1993, segnatamente i paragrafi 13.19 e successivi (GU C 327 del 24.11.1994).
([11]) Ai sensi dell'articolo 105, paragrafo 2 del regolamento finanziario, i protocolli sono accordi preferenziali, mentre MEDA riguarda aiuti erogati autonomamente.

Corte dei conti, per parere, conformemente all'articolo 209 del trattato CE.

OPERAZIONI GESTITE DIRETTAMENTE DALLA COMMISSIONE

29. In questa parte della relazione si illustrano le principali constatazioni relative agli strumenti e alle risorse di cui si avvale la Commissione per la gestione e la sorveglianza dei progetti. Le lacune individuate contribuiscono a spiegare alcuni problemi e alcune difficoltà durante l'attuazione dei progetti, sia a livello di Commissione che di gestione locale dei progetti.

Strumenti di gestione e di sorveglianza

Convenzioni di finanziamento

30. Nel quadro delle operazioni esaminate dalla Corte, la convenzione di finanziamento (CF) è il documento di base per la realizzazione dei progetti ([12]). Essa formalizza la conclusione della fase preparatoria e la sua importanza è determinata dai seguenti aspetti:

a) sul piano giuridico, la convenzione costituisce un atto che sancisce in maniera vincolante gli obblighi dei firmatari;

b) a livello di strumento di gestione, la convenzione definisce, tra l'altro, gli obiettivi da raggiungere e le strutture responsabili della gestione del progetto, descrive le modalità di attuazione e stabilisce quelle relative alla sorveglianza delle operazioni e alla valutazione dei risultati;

c) sul piano finanziario, la convenzione stabilisce la dotazione finanziaria del progetto e precisa gli stanziamenti destinati a ciascuna delle rubriche di spesa identificate.

31. Nelle proprie relazioni precedenti, la Corte aveva messo in rilievo le lacune importanti delle convenzioni di finanziamento elaborate dalla Commissione ([13]), lacune la cui esistenza è stata confermata in occasione della presente indagine. Dall'esame di dette convenzioni emerge infatti che, per la maggior parte di esse:

a) né l'obiettivo generale, né gli obiettivi specifici che il progetto intende conseguire sono definiti o quantificati chiaramente. Il rapporto tra i mezzi previsti e i risultati attesi non è neanch'esso sufficientemente chiaro. Ne è quindi ostacolata la valutazione che si può formulare in merito al loro conseguimento;

b) la struttura degli organismi di gestione, con la definizione di responsabilità e ruoli diversi, ivi compresi quelli dell'assistenza tecnica, è descritta in maniera troppo succinta ([14]) e tale carenza può essere all'origine di successivi conflitti tra i vari responsabili ([15]). Le convenzioni non sono peraltro sufficientemente precise riguardo all'obbligo che incombe ai responsabili della gestione di presentare i programmi di lavoro, i bilanci annuali e le relazioni di esecuzione;

c) le convenzioni prese in esame non prevedono sistematicamente l'obbligo di procedere a valutazioni intermedie, controlli esterni regolari e valutazioni ex post;

d) troppo spesso questi testi non consentono di distinguere il contributo finanziario in termini di risorse umane e materiali che le autorità dei paesi beneficiari si impegnano a mettere a disposizione dei progetti;

32. Per completare le possibilità consuete di arbitrato, le convenzioni di finanziamento, a parere della Corte, dovrebbero contenere una clausola relativa alle conseguenze in caso di inosservanza degli impegni assunti da uno qualsiasi dei firmatari.

33. A partire dal 1992, la Commissione ha iniziato a seguire il cosiddetto metodo di "Project Cycle Management", vale a dire di gestione dei cicli dei progetti. In questo modo si dovrebbe migliorare il controllo della gestione di ciascuna fase di un progetto, dalla fase preparatoria fino alla valutazione ex post. Il metodo in questione non è stato tuttavia applicato nel caso dei progetti dei terzi protocolli in quanto è stato introdotto dopo la loro preparazione. Il suo impiego per i progetti finanziati nel quadro dei quarti protocolli non è stato inoltre sistematico.

([12]) Nel quadro dei protocolli, la maggior parte dei progetti è attuata nell'ambito di una convenzione di finanziamento conclusa con le autorità nazionali del paese beneficiario. In certi casi, in specie per i progetti di un importo inferiore a 1 Mio ECU, basta un contratto.

([13]) Cfr. i paragrafi 15.28 e successivi della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1991 (GU C 330 del 15.12.1992) per i progetti in Asia e nell'America latina.
I paragrafi 5.20–5.32 della relazione speciale n. 3/91 individuano problemi analoghi per i progetti nei paesi del Mediterraneo durante i primi e i secondi protocolli (GU C 252 del 26.9.1991).
Cfr. il paragrafo 5.23 della relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995) (GU C 175 del 9.6.1997).

([14]) Gli stessi problemi sono già stati segnalati dalla Corte nel contesto del programma PHARE [cfr. la relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995) GU C 175 del 9.6.1997, paragrafo 3.14].

([15]) Progetto di geologia economica, Giordania, Progetto scientifico e tecnologico, Giordania.

Informatica

34. Nella relazione speciale n. 3/91, la Corte rileva la mancanza di un adeguato sistema per la contabilità e la gestione dei protocolli ([16]). Da allora, non ci sono stati grandi miglioramenti. In primo luogo, si rileva l'insufficienza dei collegamenti tra i sistemi di contabilità finanziaria della Commissione [SINCOM, OLAS-Budget ([17])] e l'applicazione RAP sviluppata all'interno della DG 1B per i dati relativi ai progetti e alla loro gestione finanziaria nel quadro dei protocolli. In secondo luogo, la RAP presenta una serie di imperfezioni che ne sminuiscono il valore quale strumento di gestione e controllo. Le carenze a livello della concezione comprendono alcune difficoltà di sorveglianza contabile nel caso dei progetti espressi in più valute e, qualora un singolo progetto sia finanziato da più di un protocollo, la necessità di contabilizzare separatamente ciascuna delle componenti finanziarie.

35. A livello pratico, la mancanza di collegamenti automatici tra i sistemi di contabilità finanziaria e la RAP fa sì che la banca dati RAP non possa essere rapidamente aggiornata. Si registrano variazioni considerevoli nell'uso del sistema e quindi nella quantità e nella qualità dei dati inseriti da ciascuna delegazione. Le lacune del sistema e pertanto la sua validità limitata quale strumento di gestione sono stati confermati dagli utenti presso le delegazioni.

36. La capacità di sorveglianza e di gestione della Commissione, segnatamente all'interno delle delegazioni, è pertanto ridotta. Un nuovo sistema, il MIS ([18]), avrebbe dovuto fornire ai servizi uno strumento potente di sorveglianza e di controllo dei progetti, ma una sua versione semplificata è stata installata soltanto nel 1997 ([19]) ([20]).

Organizzazione e mezzi dei servizi

37. La preparazione, l'attuazione e la sorveglianza dei progetti finanziati nel quadro dei protocolli si basano sulle unità geografiche e sull'unità tecnica della Direzione mediterranea nonché sull'unità finanziaria della DG IB. Le delegazioni aperte dalla Commissione presso i PTM beneficiari fanno anch'esse parte del sistema di gestione.

38. La ripartizione dei compiti tra le unità geografiche e l'unità tecnica in seno alla Direzione mediterranea non è descritta in un documento interno ([21]) e varia, a livello concreto, da un progetto all'altro. Sebbene possa favorire una certa flessibilità, tale approccio è comunque all'origine di incertezze riguardo alle responsabilità rispettive delle varie unità nella gestione dei progetti.

39. La ripartizione delle mansioni tra i servizi centrali della Commissione e le delegazioni è descritta in un documento interno della DG IB del luglio 1992 ([21]). In sostanza, tale testo conferisce ai primi i poteri decisionali mentre ai secondi viene assegnato un ruolo consultivo sulle politiche da seguire e la selezione dei progetti. In base alle istruzioni impartite dalla sede, le delegazioni possono altresì negoziare con le autorità locali le modalità di esecuzione dei progetti. La logica del documento in questione è fortemente centralista in quanto il potere decisionale viene riservato ai servizi centrali. In realtà, i controlli hanno permesso di dimostrare che le delegazioni accettano spesso delle modifiche, a volte importanti, dei termini delle CF (cfr. i paragrafi 72–80). Inoltre, i cambiamenti vengono spesso apportati senza lasciare tracce scritte e motivate che consentano di verificarne la fondatezza. Se le delegazioni si trovano effettivamente nella posizione migliore per valutare la pertinenza di una richiesta di modifica avanzata dai responsabili della gestione dei progetti, allo stato attuale delle cose non c'è nessun testo che conceda loro un potere decisionale in materia. Le autorità firmatarie di un testo sono le sole autorizzate a modificarlo, salvo che deleghino tale competenza. Spetta quindi alla Commissione prendere una decisione che riconosca alle delegazioni tale potere, con riserva di una motivazione scritta che consenta al Commissario responsabile di controllare le decisioni prese.

([16]) Paragrafi 4.1–4.11.

([17]) OLAS-Budget è un'applicazione gestita dalla DG VIII che estrae e raggruppa i dati SINCOM sui pagamenti relativi a diversi anni, per impegno. Dal gennaio 1996 la produzione di elenchi e relazioni della DG VIII per la DG 1B è venuta meno. OLAS è un acronimo di "On-Line Accounting System" (sistema contabile in linea).

([18]) Sistema informativo di gestione.

([19]) Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 13.22–13.28 (GU C 348 del 19.11.1997).

([20]) La Corte ha altresì segnalato analoghe lacune importanti nei sistemi informatici utilizzati per la gestione del programma PHARE (cfr. la relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995), paragrafi 4.24–4.28 (GU C 175 del 9.6.1997).

([21]) Un documento interno della DG IB del luglio 1992 indica le responsabilità rispettive delle delegazioni e della sede in materia di gestione e monitoraggio degli aiuti allo sviluppo e di cooperazione economica. Il documento si riferisce esplicitamente alla situazione del programma in Asia e, in misura minore, a quella nell'America latina. Esso prevede una versione modificata che rispecchierebbe gli aspetti specifici della cooperazione con i paesi del Mediterraneo, ma la Commissione non ha potuto fornirla alla Corte.

40. Le delegazioni devono peraltro far fronte in misura crescente a un aumento sensibile del carico di lavoro occasionato da un'accentuazione del loro ruolo politico, dallo sviluppo della loro azione economica e commerciale, nonché dai loro compiti di rappresentanza e informazione.

41. Allo stato attuale delle risorse disponibili, sia in termini di organico che di profilo degli agenti, le delegazioni non possono far fronte al lavoro supplementare se non a scapito delle mansioni collegate alla cooperazione finanziaria e tecnica.

42. Dopo aver avviato una riflessione di fondo sullo sviluppo e la gestione dei propri servizi esterni, l'8 aprile 1997 la Commissione ha approvato una comunicazione al riguardo. Il testo sottolinea nel contempo la volontà di incrementare le risorse umane e quella di migliorare i metodi di lavoro al fine di utilizzarle nel modo migliore. Il documento, che rispecchia la consapevolezza della necessità di decentrare e riconosce che rimane molto da fare per porre rimedio alle lacune constatate, dovrebbe essere completato da una definizione delle competenze da attribuire alle delegazioni e delle loro modalità di applicazione ([22]).

Conseguenze sull'attuazione dei progetti

43. I controlli ad opera della Corte hanno rilevato l'esistenza di una serie successiva di ritardi nell'attuazione dei progetti nonché un controllo insufficiente della gestione finanziaria e della sorveglianza dei progetti. Inoltre, sono state constatate modifiche importanti dei termini delle CF, dietro semplice accettazione delle delegazioni o dei servizi centrali.

Calendario della realizzazione dei progetti

44. La *tabella 6* illustra che, nel caso di sei progetti su 16 sottoposti a controllo, i tempi necessari per la firma della CF, dopo che la decisione era stata presa dalla Commissione, sono stati superiori a 10 mesi e per cinque di essi pari o superiori a un anno. Inoltre, per diversi progetti ci sono voluti 12–18 mesi in più per la selezione dell'assistenza tecnica e/o l'invio delle forniture in loco a causa della difficoltà crescente dei servizi della Commissione a contenere entro tempi ragionevoli le procedure di assegnazione di appalti pubblici.

TABELLA 6

TEMPI DI FIRMA DELLE CONVENZIONI DI FINANZIAMENTO

Beneficiario	EGITTO			
Denominazione	Progetto Acque reflue di Helwan — Fase II	Progetto regionale della valle del Nilo	Programma di sviluppo del settore alimentare	Parco nazionale Ras Mohammed
Decisione di finanziamento	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
CF-firmata il	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Intervallo di tempo	5 mesi	7 mesi	3 mesi	6 mesi

Beneficiario	GIORDANIA			
Denominazione	Progetto di assetto territoriale e cartografia nazionale	Progetto di geologia economica	Prospezioni freatiche nei bacini di Hammad e Sirhan	Progetto di cooperazione in materia di scienza e tecnologia
Decisione di finanziamento		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
CF firmata il	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Intervallo di tempo		13 mesi	11 mesi	10 mesi

([22]) Problemi analoghi di ripartizione delle competenze tra la sede di Bruxelles e le delegazioni e la capacità di queste ultime sono stati individuati dalla Corte nel contesto del programma PHARE [cfr. la relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995), paragrafi 2.16, 2.19–2.22 e 5.24, GU C 175 del 9.6.1997].

Beneficiario	MAROCCO			
Denominazione	Fondo di sviluppo agricolo (FSA)	Contributo al potenziamento delle strutture di insegnamento tecnologico e scientifico in Marocco	Contributo al potenziamento delle strutture di formazione nei settori del tessili e del cuoio	Risanamento e protezione dei perimetri nelle zone sinistrate di Ouarzazate e La Moulouya
Decisione di finanziamento	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
CF firmata il	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Intervallo di tempo	8 mesi	12 mesi	12 mesi	13 mesi

Beneficiario	TUNISIA			
Denominazione	Sviluppo agricolo del Sud-Ovest del Kef	Creazione di palmeti a Rjim Maatoug	Operazioni di credito per le aziende agricole di piccole e medie dimensioni in Tunisia	Attivazione di risorse idriche nel governatorato di Kasserine
Decisione di finanziamento	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
CF firmata il	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Intervallo di tempo	1 mese	1,5 mesi	5 mesi	3 mesi

Fonte: Corte dei conti

45. Se i ritardi possono essere in parte attribuiti a fattori esterni, per esempio alla crisi del Golfo, il motivo principale degli stessi è comunque da ricercare nelle difficoltà della Commissione a gestire adeguatamente le fasi necessarie all'avvio di numerosi progetti.

46. I controlli svolti hanno dimostrato che le cause più frequenti dei ritardi sono la scarsa qualità della CF e l'insufficiente padronanza delle procedure di appalto pubblico. Un progetto relativo ad operazioni di credito a favore delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni in Tunisia *(SEM/O3/212/015)* è stato così avviato con due anni di ritardo a causa delle imprecisioni della CF circa le procedure di sblocco dei fondi, il tasso di cambio da applicare per la costituzione dei fondi di contropartita o ancora le modalità d'intervento dell'ordinatore nazionale e le condizioni di impiego dei conti bancari e degli interessi maturati. Parimenti, due progetti in Giordania hanno subito ritardi analoghi. Nel caso del progetto di geologia economica *(SEM/03/628/013)* il motivo è da ricercare nei tempi necessari per permettere alla Commissione di stilare i contratti di assistenza tecnica, mentre nel caso del progetto di cooperazione in campo scientifico e tecnologico *(SEM/03/628/033A)* il ritardo è attribuibile ai tempi necessari per procurarsi le attrezzature di laboratorio indispensabili all'attuazione dello stesso.

47. Questi ritardi nell'avvio dei progetti hanno inciso sui loro costi e, a volte, ne hanno condizionato i risultati. In linea di massima, hanno comportato un superamento della data di esecuzione delle convenzioni di finanziamento per l'insieme dei 16 progetti del campione.

48. L'evoluzione dei costi di costruzione si è ad esempio tradotta in Marocco in un aumento del costo complessivo, da 58,6 Mio ECU a 64 Mio ECU, di un progetto di potenziamento delle strutture di insegnamento *(SEM/03/204/006)* e in una realizzazione di gran lunga inferiore ai lavori inizialmente previsti, nel caso di un progetto di risanamento e protezione dei perimetri irrigati nelle zone di Ouarzazate e di La Moulouya *(SEM/03/204/013)*.

49. Nel quadro della realizzazione del progetto di potenziamento delle strutture di formazione nei settori del cuoio e dei tessili in Marocco *(SEM/03/204/012)*, 28 contratti, per un importo complessivo di 2,94 Mio ECU, sono peraltro stati firmati soltanto dopo il termine ultimo di esecuzione della CF il che, in mancanza di una clausola aggiuntiva di proroga di tale data, è irregolare.

Gestione finanziaria e sorveglianza dei progetti

50. I lavori svolti hanno rivelato una conoscenza parziale della situazione dei progetti, l'esistenza di lacune nella sorveglianza dei conti dei delegati ai pagamenti e una gestione finanziaria spesso insufficiente.

Conoscenza della situazione dei progetti

51. Ai sensi delle CF, i progetti sono solitamente cofinanziati dalla Commissione e dai paesi beneficiari. I lavori della Corte hanno rivelato che la Commissione non disponeva di informazioni relative al versamento e all'utilizzazione del contributo nazionale per 12 dei 16 progetti del campione. Con l'unica eccezione di rilievo del progetto Rjim Maatoug in Tunisia *(SEM/03/212/010)*, i soli casi in merito ai quali la Commissione disponeva dei dati necessari riguardavano progetti il cui cofinanziamento locale proveniva da fondi di contropartita.

52. I progetti la cui realizzazione è stata affidata alle amministrazioni dei PTM e/o a grandi istituti finanziari, sono quelli in cui il controllo da parte della Commissione è in genere meno rigoroso. Tale lacuna è accentuata quando si tratta del finanziamento di un gran numero di operazioni di attribuzione individuale di sovvenzioni o prestiti. Tre progetti del campione rientrano in questa categoria: il progetto vertente su operazioni di credito a favore delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni in Tunisia *(SEM/03/212/015)*, il progetto sul potenziamento delle strutture di insegnamento in Marocco *(SEM/03/204/006)* e il progetto sul Fondo di sviluppo agricolo (FSA) in Marocco *(SEM/03/204/002)*.

53. Riguardo all'ultimo progetto citato, al momento del controllo la Commissione non disponeva di informazioni circa l'utilizzazione dell'ultima quota di 10 Mio ECU del proprio contributo finanziario. Le relazioni inviate dai responsabili della gestione presentavano peraltro delle anomalie che i servizi della Commissione non avevano potuto rilevare in quanto non si erano avvalsi di tali relazioni. Le anomalie erano attribuibili a una modifica del sistema di contabilizzazione delle operazioni, che ha consentito di imputare alla CF il rimborso di acquisti effettuati dai beneficiari prima della firma della stessa.

Gestione amministrativa e finanziaria

Sorveglianza dei conti dei delegati ai pagamenti

54. Dall'esame dei conti dei delegati ai pagamenti risulta che, per due dei quattro paesi visitati nel quadro dell'indagine, non si era proceduto a un riscontro bancario e che c'erano operazioni in attesa di regolarizzazione dal 1989. Riguardo a uno di questi paesi, la regolarizzazione è avvenuta unicamente in occasione della visita della Corte, dopo un lavoro congiunto di ricerca dei suoi controllori e degli agenti della delegazione.

Selezione dell'assistenza tecnica

55. A prescindere dai problemi collegati alla difficoltà della Commissione di gestire le procedure di selezione dell'assistenza tecnica entro termini di tempo ragionevoli, la Corte ha riscontrato modalità di selezione discutibili nel caso di due progetti.

56. Nel caso del progetto relativo al potenziamento delle strutture di insegnamento tecnico in Marocco *(SEM/03/204/006)*, la Commissione ha assegnato la sorveglianza dell'esecuzione al consulente che lo aveva individuato e preparato. Analogamente, essa ha affidato l'assistenza tecnica per l'attuazione del progetto «Rjim Maatoug» *(SEM/03/212/010)* al consulente che essa aveva incaricato di redigere lo studio di fattibilità.

57. Quest'ultimo progetto è cofinanziato dalla Commissione, dall'Italia e dallo Stato tunisino. La gestione del contributo italiano è stata assicurata dalla Commissione, conformemente a un accordo quadro concluso con la Repubblica italiana nel 1985. L'articolo 2.10 della relativa CF cita per nome il consulente al quale assegnare l'appalto per trattativa privata. Una siffatta procedura, prevista dall'accordo quadro, è unicamente possibile se si rivela opportuna. In conformità del testo, tale opportunità deve essere valutata tenendo conto dei principi dei costi e delle esigenze urgenti e deve aver formato oggetto di un esame da parte dei servizi competenti della Commissione. I fascicoli della Commissione non contengono tracce che provino che i suoi servizi hanno effettuato tale esame.

Gestione della tesoreria

58. Nel novembre 1995, al momento del controllo della Corte, dei 33,7 Mio ECU versati dalla Commissione a favore della componente creditizia del progetto relativo al programma di sviluppo del settore alimentare *(SEM/03/220/020A)* dal momento del suo avvio, 9,3 Mio ECU non erano ancora stati utilizzati. Alla stessa data, l'importo dei rimborsi di capitale ed interessi sui prestiti erogati era equivalente, rispettivamente a 14,7 Mio ECU e 1,6 Mio ECU. La disponibilità liquida ammontava quindi a 25,6 Mio ECU, ovverosia al 54 % della dotazione iniziale. La Commissione avrebbe dovuto procedere

al versamento dei fondi in base ad un'analisi concreta del fabbisogno di cassa collegato al progetto ([23]).

59. Riguardo allo stesso progetto, inoltre, il sistema approntato prevedeva che la cassa di anticipi fosse alimentata sulla base di un anticipo del 50 % del fabbisogno annuo. A causa di una sopravvalutazione dei costi nei programmi di lavoro, gli anticipi versati hanno superato le esigenze del progetto. Il saldo inutilizzato alla chiusura dei conti di fine anno ammontava a 0,8 Mio ECU nel 1993 e a 2,8 Mio ECU alla fine dell'esercizio successivo. Nel 1995, il saldo disponibile sul conto della cassa di anticipi ammontava ancora a 1,2 Mio ECU.

60. 13,8 Mio di dinari tunisini (TND), ossia 1,19 Mio ECU, sono stati versati a partire dal 27 dicembre 1991 alla banca tunisina incaricata della gestione dei prestiti nel quadro di un progetto di crediti agricoli *(SEM/03/212/015)* vertente su operazioni di credito a favore di aziende agricole di piccole e medie dimensioni mentre questa linea di credito è stata attivata soltanto dall'ottobre 1992. Gli interessi maturati dai depositi sui conti del progetto tra l'ottobre 1992 e il 21 novembre 1994, data alla quale i fondi del progetto sono stati esauriti, ammontavano a 13,5 Mio TND, pari a 1,1 Mio ECU. La Commissione ha appreso della loro esistenza soltanto al momento del controllo da parte della Corte.

Presa a carico di spese inammissibili

61. In occasione dei controlli, sono stati registrati tre casi di spese inammissibili, o perché le operazioni pagate dalla Commissione erano state realizzate precedentemente alla firma della CF o perché non erano, completamente o in parte, imputabili al contributo comunitario.

62. Alcune operazioni, benché effettuate anteriormente alla firma della CF, sono state pagate dalla Commissione nel quadro di un progetto in Marocco. Per tale progetto che riguarda un aiuto alla formazione nei settori dei tessili e del cuoio *(SEM/03/204/012)*, l'importo delle operazioni indebitamente pagate è stimato, in seguito ai controlli, a 212 000 ECU.

63. Anche in Egitto sono stati imputati nel 1991 sui conti del progetto relativo al programma di sviluppo del settore alimentare *(SEM/03/220/020A)* due pagamenti dell'importo complessivo di 705 010 ECU per attività non previste e il cui costo avrebbe dovuto essere imputato ai fondi di contropartita costituiti con l'aiuto alimentare.

64. Sempre in Egitto, l'organismo incaricato della gestione del progetto regionale della valle del Nilo *(SEM/03/220/008A)* ha fatturato alla Commissione il 50 % della totalità delle sue spese amministrative mentre esso gestiva simultaneamente altri cinque progetti sostenuti da altri finanziatori internazionali. Ai controllori della Corte non sono stati presentati documenti che giustifichino la fatturazione di una percentuale così importante alla Commissione. La delegazione non era al corrente della situazione. I servizi della Commissione dovrebbero procedere a un complemento di controlli al fine di determinare gli importi indebitamente versati.

Termini di pagamento

65. Nel caso del progetto «Rjim Maatoug» *(SEM/03/212/010)*, a favore della Tunisia, alcuni ritardi eccessivi nel pagamento degli onorari dell'assistenza tecnica hanno portato alla maturazione di 41 732 ECU di interessi di mora.

66. Analogamente, la Commissione ha dovuto versare 40 000 ECU di interessi di mora per il progetto di prospezione delle acque freatiche ad Azzraq *(SEM/03/628/006)* a causa di un ritardo nei pagamenti provocato dall'applicazione di un tasso di cambio errato ([24]).

67. Il co-contraente del progetto di geologia economica *(SEM/03/628/013)* ha avanzato una richiesta di interessi di mora per un pagamento tardivo e, al momento della missione di controllo della Corte, è stata riscontrata una fattura non onorata da più di due anni. Né la Commissione, né l'Istituto giordano per le risorse naturali avevano preso provvedimenti onde porre rimedio a tale situazione.

68. I controlli hanno rivelato che, in quattro casi, i termini di pagamento delle operazioni concernenti la realizzazione del progetto relativo alla formazione nei settori del cuoio e dei tessili in Marocco *(SEM/03/204/012)* variavano tra 121 e 221 giorni.

Valutazione e controlli esterni

69. Tre dei progetti controllati in Giordania non hanno formato oggetto di una valutazione esterna in quanto non prevista nelle CF. Riguardo al quarto, la valutazione

([23]) Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996, paragrafo 13.37 (GU C 348 del 18.11.1997).

([24]) Il progetto in questione non rientrava nel campione. È stato tuttavia possibile identificare il punto in occasione della missione in Giordania quando si è potuto procedere all'esame dell'insieme dei progetti finanziati a favore del paese.

intermedia è stata effettuata troppo tardi per consentire ai responsabili del progetto di tenere conto del suo esito prima della conclusione dei lavori.

70. Il progetto relativo al potenziamento delle strutture di insegnamento tecnologico e scientifico in Marocco *(SEM/03/204/006)* non ha formato oggetto di valutazioni o controlli esterni. La CF non prevedeva peraltro obblighi in materia.

71. Riguardo a quest'ultimo punto, la Corte ha osservato che la Commissione tende ormai a includere nel testo delle CF l'obbligo di sottoporsi a controlli esterni. Essa dovrebbe tuttavia fissare obiettivi sufficientemente precisi per tali controlli e migliorare il seguito ad essi dato onde trarne il massimo vantaggio ed evitare situazioni come quella verificatasi con il progetto regionale per la valle del Nilo *(SEM/03/220/008A)*. Nonostante un controllo annuo nel corso dei cinque anni di attuazione, la fatturazione eccessiva dei costi amministrativi (cfr. il paragrafo 64) da parte dell'assistenza tecnica non è mai stata rilevata.

Modifica delle decisioni iniziali

72. Dall'esame dei fascicoli si evince che le delegazioni, le unità di gestione o l'assistenza tecnica hanno accettato modifiche importanti o storni di stanziamenti da una rubrica di bilancio all'altra senza che la Commissione avesse conferito loro la facoltà di farlo. Inoltre, le modifiche in questione sono state attuate senza una motivazione scritta che avrebbe permesso di verificarne la fondatezza.

Modifiche importanti

73. Nel quadro del progetto concernente le operazioni di credito a favore delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni in Tunisia *(SEM/03/212/015)*, la natura dei prodotti importati, prevista dalla CF, non è stata rispettata e sono stati importati generi di prima necessità di un altro tipo, per un importo di quasi 11 Mio ECU. La delegazione ha altresì accettato un aumento rilevante dei tassi d'interessi sui prestiti a medio e lungo termine, aumentandoli dal 7,50 e 8 % al 10 e 11 %. Quest'ultima modifica ha appesantito sensibilmente l'onere dell'indebitamento degli agricoltori, al punto che alcuni di loro non hanno potuto farvi fronte (cfr. il paragrafo 97).

74. Sempre in Tunisia, nel quadro del progetto di sviluppo agricolo del sud-ovest di Kef *(SEM/03/212/004)*, le competenze che la CF attribuiva, in materia di gestione, a un organismo dotato di personalità giuridica e di autonomia di bilancio sono state trasferite ad un'amministrazione decentrata che non è libera di investire le liquidità finanziarie.

75. Ai sensi della CF, il progetto relativo al Fondo di sviluppo agricolo in Marocco *(SEM/03/204/002,)* per il quale la Commissione ha versato, nel quadro del terzo protocollo, 30 Mio ECU, doveva formare oggetto di un controllo da parte dell'Ispettorato generale delle finanze del Marocco per ciascuno dei tre anni di attuazione. La delegazione ha accettato la sostituzione di tale ispezione con un controllo da parte di una società esterna che ha riguardato soltanto in parte il periodo coperto dal finanziamento comunitario. In questo modo, non è stato controllato il buon uso di 10 Mio ECU.

Autorizzazione di storni tra le rubriche

76. Nel quadro dell'attuazione del progetto di aiuto alla formazione nei settori del cuoio e dei tessili in Marocco *(SEM/03/204/012)*, la delegazione ha deciso di aumentare del 37 % la componente «complesso di formazione», che è così passata da 1,09 Mio ECU previsti dalla CF a 1,5 Mio ECU.

77. Gli storni di stanziamenti tra le rubriche di bilancio della CF sono stati autorizzati di frequente. Nel caso del progetto «Rjim Maatoug» *(SEM/03/212/010)*, le modifiche constatate hanno riguardato anche l'origine dei fondi e l'accettazione del superamento dei limiti autorizzati per talune rubriche.

78. Infine, relativamente al progetto sulle acque reflue di Helwan *(SEM/03/220/005A)* e, in generale, all'insieme dei progetti infrastrutturali finanziati in Egitto, la delegazione ha imputato i pagamenti nella misura in cui erano ancora disponibili degli stanziamenti a titolo della CF, senza preoccuparsi degli importi specifici previsti nelle singole rubriche di bilancio aperte.

79. Da questi esempi si desume che i servizi incaricati della gestione tendono troppo spesso a trascurare il carattere vincolante degli importi iscritti nella CF, tranne che per quanto riguarda il limite della dotazione complessiva. La norma riguardante il carattere limitativo degli stanziamenti per rubrica di spesa è invece in gran parte ignorata ([25]).

80. Oltre ad essere irregolare, tale situazione rimette in questione l'assegnazione iniziale degli stanziamenti concepita per coprire le esigenze identificate in occasione degli studi preparatori. La necessità di modificare gli importi

([25]) Cfr. anche il paragrafo 15.29 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1991 (GU C 330 del 15.12.1992).

delle rubriche di bilancio di un progetto indica un bisogno di modificarne l'attuazione. Si tratta quindi di una decisione gestionale importante che dovrebbe spettare unicamente alle autorità debitamente abilitate (cfr. il paragrafo 39). Ne consegue che le CF dovrebbero precisare che qualsiasi modifica delle decisioni iniziali, come quelle summenzionate, debba essere motivata nella domanda e approvata dall'autorità competente.

Prestazioni dell'assistenza tecnica

81. L'esame del campione ha rivelato una buona qualità generale delle prestazioni dell'assistenza tecnica. Tuttavia, sono state rilevate fatturazioni eccessive, spese inammissibili (progetto regionale della valle del Nilo — cfr. il paragrafo 64) e modi di procedere abusivi (acque reflue di Helwan — cfr. il paragrafo 92). È peraltro opportuno sottolineare quanto segue.

82. Le prestazioni fornite dall'AT per l'attuazione della componente pedagogica e tecnica del progetto relativo al potenziamento delle strutture di insegnamento scientifico e tecnico in Marocco *(SEM/03/204/006)* sono state giudicate insufficienti sia dal ministero dell'Istruzione che dalla Commissione.

83. Nel caso del progetto di geologia economica in Giordania *(SEM/03/628/013)*, l'AT, a causa della sua incapacità di lavorare in stretta collaborazione con le autorità locali, non ha consentito il rafforzamento istituzionale che costituiva un obiettivo importante del progetto. Una buona collaborazione tra l'assistente tecnico e i responsabili locali è invece stata determinante per la riuscita del progetto relativo all'assetto territoriale e alla cartografia nazionale del territorio *(SEM/03/628/005)*.

84. Si constata peraltro che, quando l'assistenza tecnica si sostituisce alle autorità competenti locali per l'amministrazione e la gestione finanziaria del progetto, la continuità dello stesso è messa in pericolo qualora debba proseguire dopo la scadenza del contratto dei consulenti.

Gestione dei responsabili dei progetti e risultati ottenuti

Osservazioni contabili e finanziarie

85. Su quattro progetti controllati in Giordania, due non presentavano una contabilità separata mentre per gli altri due la sola contabilità tenuta era quella dell'assistenza tecnica. Si deve peraltro aggiungere che nel caso del progetto relativo all'assetto territoriale e alla cartografia nazionale del territorio *(SEM/03/628/005)*, la contabilità, tenuta dall'AT, non consentiva di seguire l'utilizzazione degli stanziamenti, così come presentati nelle rubriche di bilancio definite nella CF.

86. Nel caso del progetto regionale della valle del Nilo in Egitto *(SEM/03/220/008A)*, la sola contabilità era quella dell'assistenza tecnica. Né i coordinatori nazionali dei vari programmi di ricerca, né i centri locali di ricerca avevano provveduto alla tenuta della contabilità.

87. Nonostante l'ottima qualità generale della gestione del progetto Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)*, i controlli effettuati hanno dimostrato che la direzione del progetto non aveva assegnato un appalto locale per l'acquisto di trattori al migliore offerente e i fascicoli non fornivano una spiegazione soddisfacente di tale decisione contraria alle norme degli appalti pubblici.

Risultati registrati e continuità dei progetti

88. La riuscita dei progetti richiede il rispetto degli impegni presi dalle parti e un sistema di gestione adeguato la cui definizione derivi o dovrebbe derivare dall'elaborazione di studi di fattibilità. Da questo duplice punto di vista, i controlli svolti dalla Corte hanno rivelato l'esistenza di situazioni contrastanti. Le insufficienze dei risultati registrati rispetto agli obiettivi fissati dalle CF e alcuni dubbi circa la continuità dei progetti che seguono meritano di essere segnalati.

89. Le istituzioni locali non sono ancora in grado di accollarsi il progetto sulle acque reflue di Helwan *(SEM/03/220/005A)* che ha ricevuto, dal primo protocollo, quasi 87 Mio ECU. Due amministrazioni condividono la responsabilità del progetto. La realizzazione delle opere spetta alla «Cairo Wastewater Organisation» (CWO); dopo il collaudo definitivo delle opere subentra la «General Organisation For Sanitary Drainage» (GOSD) per quanto concerne la gestione degli impianti e l'erogazione dell'acqua. I controlli in loco hanno dimostrato che nessuna delle due istituzioni è in grado di espletare adeguatamente le sue mansioni e che l'insieme del progetto funziona unicamente grazie all'assistenza tecnica.

90. Due motivi fondamentali sono all'origine di questa situazione. In primo luogo, la GOSD non era autorizzata

a fissare il prezzo dell'acqua a un livello sufficiente da consentire ad essa di acquisire una vera e propria autonomia di bilancio che le garantirebbe l'esistenza finanziaria autonoma senza dover ricorrere all'assistenza dei finanziatori internazionali. In secondo luogo, il livello ridotto delle retribuzioni dei funzionari delle due istituzioni provoca la partenza di molti di essi i quali, dopo aver ricevuto una formazione professionale qualificata da parte dell'assistenza tecnica, si trasferiscono alla prima occasione al settore privato in cui le retribuzioni sono superiori.

91. Ciò deresponsabilizza le amministrazioni competenti che si rimettono completamente all'assistenza tecnica per il buon funzionamento del sistema di trattamento delle acque reflue e che, a dieci anni dall'avvio del progetto, non sono ancora in grado di garantirne la manutenzione e la continuità.

92. Questa situazione conferisce all'assistenza tecnica una tale posizione di forza che essa si è permessa, con il sostegno attivo della GOSD, di continuare a lavorare nonostante il rifiuto della Commissione di prorogare il suo contratto giunto a scadenza. Al momento della missione della Corte in Egitto, erano passati 17 mesi. In seguito alla visita della Corte, le autorità egiziane hanno accettato di sostenere i costi connessi alla proroga del contratto in questione.

93. Lo stock dei pezzi di ricambio, in occasione del controllo della Corte, era peraltro insufficiente per un'opera di questa importanza. Secondo l'assistenza tecnica, erano altresì da deplorare numerose sparizioni di materiale e lacune nella manutenzione degli impianti.

94. Ostacoli analoghi hanno pesato sul progetto relativo al programma di sviluppo del settore alimentare *(SEM/03/220/020A)*, la cui continuità sarà rimessa in questione al momento della partenza dell'assistenza tecnica europea incaricata di assicurarne la gestione.

95. La Corte ha visitato il sito del progetto relativo al parco nazionale Ras Mohamed *(SEM/03/220/025A)* alcune settimane prima del termine fissato dalla CF per il completamento delle opere. In tale data, gli edifici necessari per la realizzazione del progetto non erano ancora stati costruiti perché il terreno necessario alla loro costruzione era appena stato messo a disposizione dal governo.

96. Come nel caso del progetto relativo alle acque reflue di Helwan, il parco creato nel quadro del progetto Ras Mohamed non era in grado di generare le risorse finanziarie necessarie per garantire ad esso la sopravvivenza.

97. Il progetto relativo alle operazioni di credito a favore delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni in Tunisia *(SEM/03/212/015)* ha avuto un effetto perverso. L'indebitamento degli agricoltori si è fortemente aggravato quando i tassi sono stati aumentati (cfr. il paragrafo 73). I controlli effettuati hanno consentito di determinare che più dell'80 % degli agricoltori non ha potuto far fronte all'indebitamento. Dato che la legislazione nazionale vieta qualsiasi accesso a nuovi finanziamenti in caso di ritardo nei rimborsi, era la sopravvivenza stessa di certe aziende agricole ad essere in pericolo.

98. Su quattro progetti del campione finanziati a favore della Giordania, due hanno raggiunto soltanto in parte gli obiettivi prefissati e la loro continuità si preannuncia anch'essa difficile. Il progetto relativo all'assetto territoriale e alla cartografia nazionale del territorio *(SEM/03/628/005)* può invece essere considerato come un successo in quanto ha consentito un trasferimento reale di competente ai servizi locali. Tale successo è spiegato in particolare da due elementi: il progetto era stato definito adeguatamente fin dall'inizio dai tecnici giordani e l'assistenza tecnica ha instaurato con loro una stretta collaborazione.

Conclusioni sulla gestione dei progetti

99. L'esame della gestione dei progetti rivela il persistere delle lacune fondamentali rilevate nella relazione speciale n. 3/91 della Corte dei conti, nonostante gli impegni assunti dalla Commissione per porvi rimedio.

100. L'insufficienza dei mezzi umani e la mancanza di chiarezza nella ripartizione dei compiti tra i vari servizi, come in quella delle competenze tra la sede della Commissione a Bruxelles e le proprie delegazioni in loco concorrono a un controllo insufficiente, da parte della Commissione, del ciclo completo della gestione dei progetti.

101. La situazione è aggravata dai limiti degli strumenti di gestione:

a) gli strumenti informatici di cui dispone la Commissione non consentono ad essa di tenere una vera e propria contabilità ausiliaria dei progetti direttamente collegata all'esecuzione del bilancio e neppure una contabilità che rispecchi l'integralità della situazione finanziaria dei progetti;

b) la stesura delle convenzioni di finanziamento risente di imprecisioni in merito alla natura degli obblighi contratti, ai dispositivi di gestione e agli strumenti di sorveglianza delle operazioni;

c) i contratti di controllo non indicano chiaramente le informazioni che la Commissione si attende dai controlli esterni.

102. L'incremento sensibile previsto degli aiuti comunitari a favore dei PTM con un semiraddoppio, su base annuale, degli importi impegnati non potrà che aggravare la situazione attuale. Se è poco probabile che l'aumento degli stanziamenti previsti nel quadro di MEDA si ripercuota proporzionalmente sul numero di progetti, gli importi assegnati a ciascuno di essi conosceranno indubbiamente un forte incremento. Le prime decisioni di applicazione del regolamento MEDA tendono a confermare questa analisi. Esse riguardano infatti delle operazioni di sostegno ai programmi di adeguamento strutturale e interessano importi compresi in una forbice da 100 a 150 Mio ECU.

103. I sistemi di gestione dei progetti devono essere definiti dalle CF sulla base di una conoscenza delle realtà amministrative degli Stati beneficiari. Quando i meccanismi amministrativi sono di buona qualità, come è in genere il caso dei paesi del Maghreb, la Commissione dovrebbe avvalersene senza cercare di imporre un modello uniforme prestabilito, in contrasto con le tradizioni locali. Voler imporre un siffatto modello non può che generare conflitti con le autorità locali. L'indagine ha dimostrato che, se la Commissione ha sostanzialmente evitato di cadere in questo errore nel quadro dell'attuazione dei protocolli, taluni PTM temono che, nel quadro dell'esecuzione di MEDA, la gestione dei progetti non venga più affidata alle istituzioni locali competenti bensì ad unità di gestione ad hoc dirette da codirezioni congiunte dell'assistenza tecnica europea e dei quadri locali.

AMMINISTRAZIONE DELLE OPERAZIONI GESTITE SU MANDATO DALLA BEI E LORO CONTROLLO

Presentazione generale dell'indagine

104. I protocolli mediterranei comprendono alcuni finanziamenti che, pur provenendo dal bilancio, sono gestiti dalla BEI. Tali finanziamenti consistono in aiuti non rimborsabili sotto forma di bonifici d'interessi su prestiti accordati dalla BEI sulle sue risorse proprie e in aiuti rimborsabili destinati a finanziare operazioni di capitali di rischio.

105. Nel quadro dei terzi protocolli, 37 Mio ECU sono stati destinati ai capitali di rischio. Tale importo è passato a 80 Mio ECU, con un aumento del 216 %, nei quarti protocolli e ciò sottolinea l'interesse crescente dei partner euromediterranei nei confronti di questo strumento finanziario ([26]). Le *tabelle 2a e 2b* riportano gli importi corrispondenti per i sette paesi in questione. I protocolli non definiscono una dotazione di bilancio specifica relativa al finanziamento dei bonifici d'interesse (cfr. i paragrafi 137–138).

106. La gestione dei bonifici d'interesse ha essenzialmente formato oggetto di un esame sulla base dei fascicoli della Commissione. Riguardo alla gestione dei capitali di rischio, i controlli sono stati completati dall'analisi di un campione di progetti che in gran parte sono stati oggetto di una visita in loco *(cfr. la tabella 7)*. I controlli in questione hanno riguardato:

a) la conformità dell'utilizzazione di queste risorse con gli obiettivi ad esse assegnati dai protocolli;

b) la qualità della gestione del mandatario attraverso l'esame dei dispositivi attuati e dei risultati conseguiti;

c) la sorveglianza delle varie operazioni da parte della Commissione.

([26]) NB: a tale importo vanno aggiunti 25 Mio ECU fuori protocolli.

TABELLA 7

PROGETTI GESTITI DALLA BEI ED ESAMINATI/VISITATI DALLA CORTE

(in Mio ECU)

Rif.	Settore economico	Posti di lavoro creati	Costo totale del progetto (Mio ECU)	Risorse BEI (Mio ECU)	Capitali di rischio (Mio ECU)	Bonifici di interessi (Mio ECU)
EGITTO						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Industria	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E	Turismo		5,2	2,1	0,5	
Prestito globale mediante la Export Develop. Bank of Egypt	Tappeti ind. Fibre sintetiche Turismo	400	9,7 1,3 6,2	4,0 0,7 0,8		0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Industria	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Orticoltura	480 permanenti 800 stagionali	21,4	6,0	1,5	0,8
		TOTALE EGITTO	262	54	17	5
MAROCCO						
Prestiti globali mediante il Tesoro	Elettronica	26	1,4		0,1	
	Pesticidi	29	1,2		0,1	
	Carta	26 perm. + 10 occ.	1,9		0,2	
	Tessili	120	1,1		0,2	
	Marmo					
	Acciaio	non disponible	1,6		0,3	
	Elettronica	180	1,1		0,1	
	Olio e farina di pesce	35 perm. + 20 stag.	1,3		0,1	
	Pelletteria	40	0,1		0,0	
	Abbigliamento	150	2,0		0,2	
	Cemento pronto	25	1,4		0,1	
	Polistirene espanso	30	0,6		0,1	
	Tessili	155	1,5		0,2	
Finanziamento mediante lo SPPP	Biotecnologia	40	0,7		0,3	
	Prodotti alimentari		2,8		0,2	
	Industria del rame	45	2,7		0,3	
		TOTALE MAROCCO	21,4		2,5	
TUNISIA						
Prestiti globali mediante la Banca nazionale per lo sviluppo protocolli II, III e IV	Ceramica	40	1,8		0,3	
	Tessili		17,0		0,7	
	Ind. dei pneumatici	500	3,5		0,7	
	Compon. di gomma	65	2,0		0,1	
	Calzature	104	0,1		0,1	
	Turismo	non disponibile	2,5		0,1	
	Miniere	250	56,0		0,9	
	Ind. dello smalto	60	4,5		0,2	
	TOTALE DEI CAPITALI DI RISCHIO PER LA TUNISIA		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Inquinam. chimico	—	70,4	35,4		5,4
		TOTALE TUNISIA	157,7	35,4	3,0	5,4

Fonte: Corte dei conti

107. Tenendo conto, da un lato, del numero di strumenti finanziari la cui gestione è stata affidata dalla Commissione alla BEI e, dall'altro, dei limiti riconducibili all'organizzazione del controllo esterno della BEI, l'obbligo di realizzare sistematicamente un controllo congiunto costituisce una difficoltà reale per la Corte. Per questo motivo, non è stato materialmente possibile controllare in loco un numero significativo di progetti che abbiano beneficiato di un finanziamento di bilancio a titolo dei bonifici d'interessi.

Sistema di gestione dei capitali di rischio

Finalità dei capitali di rischio e condizioni di ammissibilità

108. Ai sensi dei protocolli, i capitali di rischio sono destinati in via prioritaria ad agevolare la messa a disposizione di fondi propri o assimilati alle imprese private e a quelle pubbliche, segnatamente quelle alle quali si associano persone fisiche o giuridiche di uno Stato membro della Comunità. Essi sono rivolti all'insieme dei settori economici dei PTM.

109. La formulazione estremamente vaga dei protocolli ha indotto la BEI ad enunciare tre condizioni necessarie per l'ammissibilità dei progetti ai capitali di rischio. Due di esse riguardano le qualità intrinseche dei progetti presentati, ovverosia il loro interesse economico e la loro capacità di esistenza finanziaria autonoma. La terza interessa il carattere determinante che i capitali di rischio devono avere ai fini della realizzazione del progetto.

110. La BEI interpreta tuttavia quest'ultima condizione in senso lato. Essa la considera rispettata qualora la mancanza di tale finanziamento comporti un ritardo dell'operazione, uno squilibrio nell'associazione tra i partner locali ed europei o influisca negativamente su altri finanziatori esitanti.

Descrizione del sistema di gestione

111. Il sistema in questione che si articola intorno a delle modalità di finanziamento coperte da un dispositivo contrattuale e procedure di istruzione e di sorveglianza dei progetti adattate a ciascuna di esse.

Modalità di finanziamento e dispositivo contrattuale

112. La BEI ha avuto l'accortezza di adattare le forme di intervento utilizzate alla realtà dei PTM. Sono quindi state sperimentate cinque modalità diverse, in alternativa o cumulativamente, al fine di trarre il massimo vantaggio possibile a seconda delle realtà locali.

113. Tali modalità, presentate dalla BEI in una nota informativa del 24 giugno 1992, sono le seguenti:

a) il prestito globale a un determinato istituto finanziario intermediario (IFI) (Tunisia, Egitto, Giordania);

b) il prestito globale al ministero del Tesoro nazionale, che opera in collaborazione con numerosi IFI (Marocco);

c) la creazione di società finanziarie specializzate;

d) l'intervento diretto nei progetti (Egitto);

e) il finanziamento di studi di fattibilità.

114. Il dispositivo giuridico posto in atto dalla Banca varia a seconda della modalità, al fine di adattarsi alle sue specificità. Nonostante questa diversità, la gestione dei capitali di rischio è complessivamente caratterizzata dai seguenti elementi:

a) i finanziamenti sono sempre accordati a condizioni più vantaggiose di quelle del mercato locale;

b) il rischio di perdite di cambio non è corso dal beneficiario bensì, in un primo tempo, dalla Comunità e successivamente dal Governo del PTM interessato;

c) la concessione definitiva di un finanziamento al beneficiario finale non può avvenire senza l'accordo esplicito della BEI.

115. Come per le proprie operazioni, la BEI si accerta che le clausole contrattuali si inseriscano armoniosamente nel diritto locale.

L'istruzione e la sorveglianza dei progetti

116. Quando per finanziare un progetto la BEI utilizza le risorse proprie e i capitali di rischio, i suoi servizi istruiscono direttamente il fascicolo presentato conformemente alle consuete procedure interne.

117. Quando invece la gestione delle operazioni avviene nel quadro dell'attuazione di una linea globale di credito, l'istruzione del progetto risponde a una logica di decentramento. È in primo luogo all'IFI che spetta il compito di istruire la domanda.

118. L'IFI non dispone tuttavia di un potere decisionale autonomo riguardo all'attribuzione dei capitali di rischio. Esso deve indirizzare alla BEI, per approvazione, il fascicolo relativo al progetto e il risultato dell'istruzione. Ai sensi del contratto, tale fascicolo è composto di almeno una scheda segnaletica uniformata.

119. Dopo l'esame del fascicolo trasmesso, la BEI prende una decisione di assegnazione in base alla quale l'IFI è autorizzato a concludere il contratto di finanziamento con il beneficiario finale.

120. La sorveglianza delle operazioni è effettuata conformemente a due modalità complementari. I contratti firmati con gli IFI prevedono una sorveglianza documentale mediante la trasmissione regolare di informazioni sullo stato del loro portafoglio di «capitali di rischio» e sulla situazione finanziaria di ciascun assegnatario. Queste informazioni sono riportate nelle schede uniformate il cui modello è allegato al contratto. Tale tipo di sorveglianza è completato da missioni in loco alle quali la BEI procede sia direttamente che mediante l'invio di consulenti appositamente assunti.

121. Nel caso delle linee globali di credito accordate allo Stato marocchino, l'amministrazione del Tesoro si accerta, prima dello sblocco dei fondi, che le condizioni contrattuali siano state rispettate dal beneficiario. Parallelamente, essa procede alla sorveglianza dei progetti mediante i bilanci fiscali che le vengono trasmessi.

Osservazioni della Corte in seguito ai controlli

Istruzione dei progetti

122. La lacuna più comune riscontrata riguarda le informazioni raccolte sugli associati europei all'impresa congiunta, la cui situazione esatta e qualità dell'impegno non possono essere valutate sulla base degli elementi contenuti nei fascicoli d'istruzione trasmessi alla Corte. I controlli effettuati hanno evidenziato lo stretto legame esistente tra la qualità del partenariato e il successo o l'insuccesso dei progetti finanziati.

123. La seconda lacuna, messa in rilievo mediante l'analisi dei progetti del campione e l'esame della documentazione disponibile, riguarda la relativa frequenza della sottovalutazione dei bilanci d'investimento e, in particolare, delle esigenze in termini di fondi di rotazione.

124. Indipendentemente da queste due lacune, la qualità dei fascicoli d'istruzione è variabile. L'esame di quelli istruiti direttamente dai servizi della BEI, dall'IFI tunisino o dalla società d'investimento istituita in Marocco prova la qualità dell'istruzione. Le lacune dei fascicoli trasmessi dagli altri IFI visitati nel quadro dell'indagine a sostegno delle domande di assegnazione rispecchia invece, a seconda dei casi, la mancanza totale o parziale di esperienza di tali istituti nella gestione delle operazioni di questo tipo.

Concentrazione degli aiuti

125. Sugli otto progetti selezionati in Tunisia, l'IFI era esso stesso beneficiario nella metà dei casi, per un importo superiore al 60 % del totale delle assegnazioni.

126. In Marocco, secondo informazioni raccolte presso le autorità di vigilanza, i beneficiari dei capitali di rischio venivano selezionati soprattutto tra i clienti abituali degli IFI.

127. In Egitto, tre progetti hanno assorbito 16,5 Mio ECU sui 27 Mio ECU messi a disposizione a titolo del terzo e del quarto protocollo. Questa concentrazione delle assegnazioni riveste altresì un carattere particolare a causa dell'importanza dei progetti finanziati, uno di essi rappresenta un investimento complessivo di 140 Mio ECU, a causa della dimensione dei partner europei, in gran parte imprese multinazionali, e dell'impegno da parte della BEI delle sue risorse proprie in tali operazioni.

128. Siffatte concentrazioni sono discutibili, nonostante l'importanza economica innegabile dei progetti finanziati in Egitto, in considerazione degli obiettivi assegnati ai capitali di rischio dai protocolli e dai programmi indicativi conclusi con tale paese. In effetti, ai sensi di questi ultimi le piccole e medie imprese costituiscono l'obiettivo privilegiato dei capitali di rischio. Si dà però il caso che le sole operazioni dirette a tali imprese siano state finanziate con due linee globali di credito, la prima delle quali, finanziata dal terzo protocollo, è stata utilizzata soltanto in piccola parte e la seconda, finanziata dal quarto protocollo, non aveva dato origine a nessuna assegnazione al momento dell'indagine della Corte.

129. Secondo la BEI, il portafoglio di progetti finanziati in Egitto è sano e rispecchia la sua volontà di gestire nel modo migliore le risorse ad essa affidate dalla Commissione, alla luce delle possibilità offerte dal mercato locale. Pur non contestando tale affermazione, la Corte constata la contraddizione con gli impegni presi nei programmi indicativi.

130. Le autorità competenti di un PTM hanno peraltro sottolineato che l'interesse fondamentale di tale strumento finanziario era quello di consentire la realizzazione di progetti di qualità, ma difficili da finanziare mediante prestiti bancari classici a causa dell'impossibilità dei loro promotori di fornire garanzie sufficienti. I capitali di rischio intendono pertanto favorire la nascita di una nuova generazione di imprenditori, il che non è stato veramente il caso dei progetti finanziati in Egitto e soltanto parzialmente il caso di quelli finanziati in Marocco e in Tunisia.

Sorveglianza generale delle operazioni da parte della BEI

131. In materia di sorveglianza documentale si è constatato che, in linea di massima, gli IFI non hanno tenuto fede al loro obbligo contrattuale di trasmettere a intervalli regolari alla BEI schede informative sullo stato del loro portafoglio di capitali di rischio e sulla situazione finanziaria di ciascun beneficiario.

132. La BEI ha assunto, a sue spese, un consulente per procedere, nel maggio 1993, a una valutazione delle operazioni finanziate in Marocco, sulla base di un ampio campione di 37 progetti. Numerosi progetti esaminati nel quadro dell'indagine della Corte avevano altresì formato oggetto di una valutazione da parte del succitato consulente o di un controllo da parte della BEI. La Corte ha potuto verificare la somiglianza delle constatazioni.

Risultati registrati

133. La gestione dei capitali di rischio nel quadro dell'attuazione dei terzi protocolli è caratterizzata da:

a) una assegnazione equilibrata degli stanziamenti a favore dei diversi settori di attività dei PTM, segnatamente in Marocco e Tunisia in cui, rispettivamente, sette e nove settori di attività hanno beneficiato di questo strumento finanziario;

b) un effetto leva sugli investimenti in quanto la priorità accordata alla creazione di imprese congiunte ha favorito l'afflusso di capitali stranieri;

c) la creazione di 5 200 posti di lavoro diretti in Marocco e più di 1 900 in Tunisia e in Egitto. In questi ultimi due paesi, altre due operazioni controllate hanno peraltro consentito di salvaguardare rispettivamente 400 e 500 posti di lavoro in pericolo;

d) una selezione di progetti intesi a migliorare la bilancia del commercio estero.

Attuazione dei quarti protocolli

134. Nel quadro dei terzi protocolli, i finanziamenti concessi mediante linee globali di credito, tranne quelli accordati agli IFI stessi, avevano assunto la forma di prestiti a lungo termine proposti a tassi d'interessi inferiori a quelli del mercato locale. I controlli sembrano dimostrare che questa è la causa principale del loro successo.

135. Le condizioni di assegnazione dei finanziamenti nel quadro dei quarti protocolli dimostrano la volontà di accentuare la componente «capitali di rischio» favorendo le partecipazioni remunerate sulla base dei dividendi versati e quella di rafforzare la priorità accordata alla costituzione di imprese congiunte con partner europei. Queste nuove modalità incontrano difficoltà di applicazione in Marocco e Tunisia e spiegano il basso livello di utilizzazione delle linee di credito istituite nel quadro dei quarti protocolli *(cfr. la tabella 8)*.

TABELLA 8

TERZI E QUARTI PROTOCOLLI — Capitali di rischio al 31.12.96

(in Mio ECU)

Paese	Rif.	Definizione del prestito	Impegnati	Erogati	Annullati	Saldo
ALGERIA	SEM/03/208/025/E	Diretto	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Diretto	1,0	0,2	0,0	0,8
		TOTALE TERZO PROTOCOLLO PER L'ALGERIA	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MAROCCO	SEM/03/204/008/C	Prestito globale	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Capitali di rischio	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Capitali di rischio	1,5	1,2	0,0	0,3
		TOTALE TERZO PROTOCOLLO MAROCCO	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Prestito globale	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTALE QUARTO PROTOCOLLO MAROCCO	20,0	10,0	0,0	10,0
		TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER IL MAROCCO	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TUNISIA	SEM/03/212/008/E	Prestito globale	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Prestito globale	3,0	2,5	0,0	0,5
		TOTALE TERZO PROTOCOLLO TUNISIA	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Prestito globale	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Prestito globale	8,0	1,5	0,0	6,5
		TOTALE QUARTO PROTOCOLLO TUNISIA	15,0	4,5	0,0	10,5
		TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER LA TUNISIA	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
EGITTO	SEM/03/220/012/E	Diretto	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Prestito globale	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Diretto	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Diretto	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Diretto	1,5	1,5	0,0	0,0
		TOTALE TERZO PROTOCOLLO EGITTO	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Prestito globale	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Diretto	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Diretto	2,5	0,0	0,0	2,5
		TOTALE QUARTO PROTOCOLLO EGITTO	14,5	6,0	0,0	8,5
		TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER L'EGITTO	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
GIORDANIA	SEM/03/628/011/E	Prestito globale	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Prestito globale	1,0	1,0	0,0	0,0
		TOTALE TERZO PROTOCOLLO GIORDANIA	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Prestito globale	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTALE QUARTO PROTOCOLLO GIORDANIA	2,0	1,0	0,0	1,0
		TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER LA GIORDANIA	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LIBANO	SEM/03/604/009/E	Prestito globale	1,0	0,0	0,0	1,0
		TOTALE TERZO PROTOCOLLO LIBANO	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Prestito globale	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTALE QUARTO PROTOCOLLO LIBANO	2,0	0,0	0,0	2,0
		TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER IL LIBANO	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
TERZI PROTOCOLLI		Capitali di rischio	2,0	1,7	0,0	0,3
		Prestiti diretti	13,5	10,5	0,0	3,0
		Prestiti globali	21,0	16,9	2,5	1,6
		TOTALE TERZI PROTOCOLLI	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
QUARTI PROTOCOLLI		Prestiti diretti	8,5	6,0	0,0	2,5
		Prestito globali	45,0	15,4	0,0	29,5
		TOTALE QUARTI PROTOCOLLI	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		CAPITALI DI RISCHIO	2,0	1,7	0,0	0,3
		PRESTITI DIRETTI	22,0	16,5	0,0	5,5
		PRESTITI GLOBALI	66,0	32,3	2,5	31,2
		TOTALE GENERALE TERZI E QUARTI PROTOCOLLI	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Fonte: Corte dei conti.

136. A causa della struttura delle PMI locali, spesso a conduzione familiare, il duplice obiettivo di contribuire all'incremento dei loro fondi propri favorendo nel contempo la creazione di joint venture è peraltro spesso difficilmente conciliabile con la reticenza manifestata ad accettare l'ingresso di un partner straniero. Le autorità locali raccomandano di scindere in due le linee globali di credito onde riservarne una parte ai promotori locali che non desiderano partecipare ad una joint venture.

La gestione dei bonifici d'interessi

Introduzione

137. Gli aiuti non rimborsabili imputati al bilancio generale della Comunità e previsti dai protocolli possono essere utilizzati per bonificare, entro il limite del 2 %, i tassi d'interessi applicati dalla BEI ai prestiti che concede sulle sue risorse proprie. A differenza dei capitali di rischio, i protocolli non menzionano gli importi che possono essere assegnati a titolo dei bonifici d'interessi.

138. Nella sua relazione n. 3/91, la Corte criticava il potere che il regolamento del 1986 assegnava alla BEI in materia di decisioni di finanziamento relative ai bonifici d'interessi. Le risorse di bilancio non rimborsabili venivano infatti assegnate in via prioritaria alle esigenze della BEI. Il regolamento n. 1762/92 del Consiglio vi ha posto rimedio, ma è entrato in vigore soltanto in occasione dell'attuazione dei quarti protocolli.

Risultati dei controlli

Dati di bilancio

139. L'attuazione dei terzi e dei quarti protocolli a favore dei sette paesi interessati dalla presente indagine ha dato origine, in data 31 dicembre 1996, a un impegno complessivo pari a 114,7 Mio ECU in stanziamenti d'impegno, di cui sono stati pagati 58,3 Mio ECU. 5,3 Mio ECU di stanziamenti impegnati sono invece stati annullati. Al momento della chiusura dei conti dell'esercizio finanziario 1996, il saldo degli stanziamenti impegnati e non erogati a titolo dei bonifici d'interessi sulle dotazioni di bilancio dei terzi e dei quarti protocolli ammontava a 51,1 Mio ECU, ovverosia il 44,5 % del totale impegnato *(cfr. la tabella 9)*.

TABELLA 9

TERZI E QUARTI PROTOCOLLI — BONIFICI DI INTERESSI AL 31.12.96

(in Mio ECU)

Paese	Rif.	Bonifici di interessi			
		Impegnati	Erogati	Annullati	Saldo
ALGERIA	—	—	—	—	—
EGITTO	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
TOTALE TERZO PROTOCOLLO PER L'EGITTO		35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
TOTALE QUARTO PROTOCOLLO PER L'EGITTO		30,4	8,5	0,0	21,9
TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER L'EGITTO		66,2	34,2	4,6	27,4

(in Mio ECU)

Paese	Rif.	Bonifici di interessi			
		Impegnati	Erogati	Annullati	Saldo
GIORDANIA	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
TOTALE TERZO PROTOCOLLO PER LA GIORDANIA		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
TOTALE QUARTO PROTOCOLLO PER LA GIORDANIA		11,9	5,0	0,0	6,9
TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER LA GIORDANIA		20,6	12,5	0,7	7,3
LIBANO	—	—	—	—	—
MAROCCO	—	—	—	—	—
SIRIA	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
TOTALE TERZO PROTOCOLLO PER LA SIRIA		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
TOTALE QUARTO PROTOCOLLO PER LA SIRIA		6,9	0,0	0,0	6,9
TOTALE TERZO E QUARTO PROTOCOLLO PER LA SIRIA		13,0	0,0	0,0	13,0
TUNISIA	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
TOTALE TERZO PROTOCOLLO PER LA TUNISIA		14,9	11,6	0,0	3,3
TOTALE GENERALE TERZI PROTOCOLLI		65,5	44,8	5,3	15,4
TOTALE GENERALE QUARTI PROTOCOLLI		49,2	13,6	0,0	35,6
TOTALE GENERALE TERZI E QUARTI PROTOCOLLI		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Fonte: Corte dei conti.

Impegni dormienti e sorveglianza

140. L'esame dei fascicoli della Commissione ha consentito di constatare l'esistenza di un volume importante di stanziamenti d'impegno immobilizzati o prematuramente, o per un importo superiore alle esigenze delle operazioni interessate.

141. Il fenomeno illustra le manchevolezze della sorveglianza della Commissione che non ha proceduto ad effettuare i controlli necessari per verificare la fondatezza dell'importo impegnato e che non ha posto in atto una procedura annuale di chiusura dei progetti conclusi.

Immobilizzazione prematura di stanziamenti d'impegno

142. Globalmente, dall'esame dei conti della Commissione emerge che alcuni stanziamenti impegnati per un importo totale di 27,5 Mio ECU sono rimasti inutilizzati per periodi superiori a due anni. Come si indica alla *tabella 10b*, tali importi riguardano sette progetti, di cui quattro non avevano formato oggetto di nessun pagamento al momento del controllo.

BONIFICI DI INTERESSI — IMPEGNI DORMIENTI

TABELLA 10a

Rimanenze da disimpegnare

Paese	Secondi protocolli		Terzi protocolli		Quarti protocolli	
	Riferimento	Importo (Mio ECU)	Riferimento	Importo (Mio ECU)	Riferimento	Importo (Mio ECU)
Egitto			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Giordania	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Tunisia			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Totale		0,17		1,07		0,01
Totale generale						1,25

TABELLA 10b

Utilizzazione tardiva degli stanziamenti impegnati

Paese	Terzi protocolli				Quarti protocolli			
	Riferimento	Importo (Mio ECU)	Impegno contabile	Primo pagamento	Riferimento	Importo (Mio ECU)	Impegno contabile	Primo pagamento
Eggito	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Giordania					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Siria	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Totale		6,85				20,61		
Totale generale								27,46

Fonte: Corte dei conti.

Rimanenze da disimpegnare

143. Dall'analisi delle operazioni finanziate a titolo dei bonifici d'interessi nel quadro dei terzi e dei quarti protocolli, nonché dei secondi emerge che ci sono impegni, relativi a progetti per i quali la BEI ha proceduto alla liquidazione finale, notificandola alla Commissione, che rimangono aperti nei conti della Commissione con rimanenze a volte di lunga data. In un caso, l'ultimo pagamento risale al 1990.

144. La *tabella 10a* illustra che 11 progetti, per un importo di quasi 1,25 Mio ECU rientrano in questa categoria e che una rimanenza di 168 320 ECU è addirittura il risultato di due impegni effettuati a titolo dei secondi protocolli con la Giordania. L'elaborazione di una procedura sistematica di chiusura annuale delle operazioni consentirebbe di evitare una siffatta situazione che congela inutilmente degli stanziamenti e complica la contabilità.

145. I controlli effettuati in Egitto confermano questa analisi. In due dei tre progetti interessati, l'importo impegnato era troppo elevato: in un caso esso era superiore a 700 000 ECU, ovvero del 25 % troppo elevato e, nell'altro, era superiore a 250 000 ECU, e quindi del 13 % troppo elevato. Nel primo caso, i fondi inutilizzati e superflui sono rimasti bloccati dal marzo 1994 in poi e nel secondo dal dicembre 1992 in poi. In entrambi i casi, i fondi in questione erano ancora «in attesa di liquidazione» nei conti alla fine del 1995, e sono stati riportati al 1996 e, successivamente disimpegnati in luglio soltanto per quanto riguarda il primo caso.

146. Nel terzo caso, il prestito iniziale della BEI sulle risorse proprie era stato fissato a 35 Mio ECU, con un bonifico d'interesse stimato di 5,6 Mio ECU. Alla fine del 1993, la Banca decise di ridurre l'importo del prestito a 28 Mio ECU, in quanto il promotore aveva ridotto la portata del progetto ma essa non ne ha informato la Commissione fino al giugno 1994. Quest'ultima, tuttavia, non ha preso a quel punto provvedimenti intesi a ridurre i fondi impegnati per i bonifici d'interesse. Nel corso del 1994 e del 1995 è quindi rimasto impegnato un residuo di oltre 3 Mio ECU, e il pagamento finale è stato effettuato nel dicembre 1995. È soltanto nel luglio 1996 che i fondi inutilizzati sono stati disimpegnati. Questo progetto dimostra ancora una volta la mancanza di una gestione sufficientemente rigorosa dei fondi di bilancio da parte dei servizi della Commissione. Inoltre, la Banca avrebbe dovuto informare la Commissione con maggiore tempestività in merito alla sua decisione di ridurre l'importo del prestito.

Osservazioni sulla gestione dei bonifici d'interessi

147. Le elencate constatazioni dimostrano l'insufficienza dei controlli sulla fondatezza degli importi chiesti dalla BEI a titolo dei bonifici d'interessi. La Commissione non ha chiesto spiegazioni sul volume iniziale, sui motivi dell'esistenza di una rimanenza alla fine di un'operazione e nemmeno sui motivi che hanno indotto la BEI a chiedere un aumento degli stanziamenti inizialmente impegnati. L'insufficienza della sorveglianza da parte della Commissione è confermata dal numero di rimanenze da disimpegnare e dalla durata della loro esistenza.

148. Il regolamento (CEE) n. 1762/92 del Consiglio ha reso alla Commissione il controllo sulle decisioni di finanziamento a titolo dei bonifici d'interessi. In questo contesto, spetta ad essa accertarsi che il fascicolo di domanda presentato dalla BEI sia di natura tale da consentirle di verificarne la fondatezza sotto il profilo dei principi e degli importi degli stanziamenti richiesti.

149. Accogliendo una persistente raccomandazione della Corte, relativa anche ad altri settori, la Commissione dovrebbe peraltro istituire una procedura annua di chiusura dei progetti e di disimpegno delle rimanenze ([27]).

CONCLUSIONI GENERALI

Considerazioni sul sistema dei protocolli

150. Le considerazioni formulate dalla Corte, in occasione dell'esame dell'attuazione delle prime due serie di protocolli, nella sua relazione speciale n. 3/91, rimangono di attualità ([28]).

151. Il diritto acquisito dai paesi beneficiari sugli importi fissati nei protocolli senza limite di tempo non ha consentito una successione armoniosa dei vari protocolli e ha comportato l'immobilizzazione di risorse di bilancio che si sarebbe potuto utilizzare ad altri scopi. Parallelamente, la Commissione si è trovata nell'obbligo di gestire simultaneamente le quattro serie di protocolli a partire dal 1992. Questo tipo di gestione continuerà fino all'esaurimento degli stanziamenti assegnati ai diversi protocolli, in parallelo con la gestione degli aiuti disciplinati dal regolamento MEDA. Al riguardo la Commissione prevede, sulla base dei terzi e dei quarti protocolli, dei pagamenti annuali dell'ordine di 200 Mio ECU fino al 1999 e, per gli anni successivi, pagamenti meno elevati fino all'esaurimento degli stanziamenti ([29]).

([27]) Cfr. in particolare i paragrafi 3.18 e successivi della relazione speciale che accompagna la dichiarazione di affidabilità sull'esercizio finanziario 1994 (GU C 352 del 30.12.1995).

([28]) Cfr. la relazione speciale n. 3/91, segnatamente i paragrafi 3.23 e successivi (GU C 252 del 26.9.1991).

([29]) Cfr. il commento all'articolo B7-4051, Bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1997 (GU L 44 del 14.2.1997).

152. Il regolamento MEDA apporta al problema dell'utilizzazione dei fondi una risposta adottando un approccio suscettibile di adattarsi in maniera flessibile alle capacità di assorbimento dei paesi terzi beneficiari, nel rispetto delle loro priorità. A norma di tale regolamento, i PTM non dispongono infatti più di un diritto acquisito su un determinato importo di bilancio bensì negoziano un programma triennale di cui viene sottolineato il carattere indicativo.

Considerazioni sul sistema di gestione della Commissione

153. La gestione della DG IB risente dell'insufficienza delle risorse umane, di una mancanza di chiarezza nella ripartizione dei compiti tra i servizi nonché delle competenze tra la sede della Commissione a Bruxelles e le delegazioni. Occorre procedere al rafforzamento dei poteri delle delegazioni per consentire loro di prendere in tempo utile le eventuali decisioni necessarie per la gestione dei progetti. Le maggiori competenze dovrebbero essere controbilanciate dall'obbligo di motivare le decisioni.

154. La qualità delle convenzioni di finanziamento deve essere migliorata sul piano giuridico prevedendo sanzioni qualora gli obblighi non vengano rispettati dal beneficiario e, sul piano tecnico, mediante una migliore descrizione degli organi di gestione e del contenuto delle relazioni di esecuzione nonché l'introduzione sistematica di una clausola che preveda per i progetti una valutazione intermedia, una valutazione finale e un controllo esterno.

155. Gli strumenti informatici di cui dispone la Commissione non consentono ad essa di tenere una contabilità ausiliaria dei progetti direttamente collegata all'esecuzione di bilancio e neppure una sorveglianza dettagliata dei progetti. Gli impegni secondari rappresentati dai contratti conclusi in applicazione delle CF sono ancora oggetto di un monitoraggio manuale. Nel 1997 è stata installata una versione semplificata del *Management Information System* (MIS, sistema informativo di gestione).

156. L'effetto combinato delle diverse lacune comporta un controllo insufficiente, da parte della Commissione, del ciclo completo di gestione dei progetti e segnatamente dell'attuazione di questi ultimi. Occorre pertanto approfondire e completare la razionalizzazione del sistema di gestione della Commissione avviata con l'attuazione del progetto relativo al ciclo di gestione.

157. La situazione è particolarmente preoccupante in un momento in cui, con l'adozione del regolamento MEDA, i servizi della Commissione si trovano confrontati a un aumento particolarmente sensibile del volume di bilancio da gestire il quale, in stanziamenti d'impegno, è pari al doppio circa di quello dei protocolli. Al riguardo, il bilancio rettificativo 1/96 ha previsto la possibilità di utilizzare fino al 3 % degli stanziamenti MEDA a titolo di sostegno amministrativo e tecnico. Il riorientamento di MEDA potrebbe peraltro stravolgere le consuetudini nelle relazioni tra la Comunità e i PTM ed esacerbare una concorrenza tra questi ultimi.

158. La lezione che si può trarre dall'attuazione dei protocolli (cfr. il paragrafo 103) è che per la gestione dei finanziamenti in base al regolamento MEDA, la Commissione dovrebbe avvalersi per quanto possibile dei sistemi amministrativi esistenti nei PTM e non cercare di imporre un modello uniforme prestabilito.

Considerazioni relative alle operazioni gestite dalla BEI su mandato della Commissione

159. Nonostante le lacune nei sistemi d'istruzione di taluni IFI, i controlli effettuati hanno consentito di valutare la qualità del sistema istituito per la gestione dei capitali di rischio e di esprimere un giudizio positivo in merito ai risultati ottenuti. L'attuazione dei capitali di rischio ha tuttavia provocato una concentrazione eccessiva dei finanziamenti.

160. La sorveglianza, ad opera della Commissione, delle operazioni la cui gestione è affidata alla BEI è scarsa. Tale carenza si manifesta in un'utilizzazione minima delle informazioni documentali trasmesse dalla BEI e, in materia di bonifici d'interessi, nell'importanza degli impegni dormienti.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 29 gennaio 1998.

Per la Corte dei conti

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

IL SISTEMA DEI PROTOCOLLI

Attuazione dei protocolli

Presentazione bilancio

21. La Commissione e l'Autorità di bilancio hanno cercato — nella preparazione e nella stesura del bilancio annuo — di mantenere un certo equilibrio fra il moltiplicarsi delle linee di bilancio e il loro consolidamento pur mantenendo la trasparenza degli obiettivi dei progetti finanziati.

Base giuridica comunitaria

23. Per quanto riguarda le decisioni relative ai bonifici d'interessi, non si è mai verificato il caso che l'opinione della Commissione non sia stata accettata, anche se teoricamente ciò sarebbe possibile.

Come osserva la Corte, il regolamento n. 1762/92 ha rimediato a tale situazione.

24. Conformemente all'articolo 209 del trattato, il Consiglio deve chiedere il parere preliminare della Corte dei conti in tre casi ben definiti. Secondo la Commissione, il regolamento MEDA non rientra direttamente in nessuno di tali casi.

In virtù, tuttavia, di un accordo concluso nel 1980, esiste la possibilità di una consultazione facoltativa tra la Commissione e la Corte. La Corte può essere consultata in merito a tutte le proposte che contengano «modifiche rilevanti delle tecniche dei meccanismi finanziari e/o di bilancio».

In futuro, la Commissione raccomanderà sistematicamente al Consiglio di chiedere il parere preliminare della Corte dei conti.

Conclusioni sul sistema dei protocolli

28. Cfr. punto 24.

OPERAZIONI GESTITE DIRETTAMENTE DALLA COMMISSIONE

Strumenti di gestione e di sorveglianza

Convenzioni di finanziamento

31.–33. La Commissione esaminerà le raccomandazioni della Corte. Essa è d'accordo sul fatto che — in linea di massima — le convenzioni di finanziamento avrebbero potuto essere migliorate e che l'introduzione del «Project Cycle Management», ossia il metodo di gestione dei cicli di progetti si è tradotta in un miglioramento della definizione e del controllo del progetto.

Dal 1992 al 1997 sono stati organizzati corsi di formazione sul suddetto metodo del «Project Cycle Management» facendo ricorso a consulenti esterni. Così, poco a poco, i responsabili del progetto hanno assimilato questo metodo di gestione.

Informatica

34.–36. Sforzi costanti vengono compiuti per continuare ad elaborare strumenti di gestione finanziaria e di informazione destinati alla sorveglianza e al controllo dei progetti.

Organizzazione e mezzi dei servizi

37.–43. Nel periodo preso in esame dalla Corte, le strutture amministrative della Commissione che si occupano dell'aiuto bilaterale sono profondamente mutate. La ripartizione delle mansioni tra i servizi centrali della Commissione e le delegazioni viene costantemente riesaminata. Per quanto riguarda le gare, gli appalti ed i pagamenti locali, le norme così riviste hanno consentito alle delegazioni di mantenere la propria flessibilità. Grazie ai gruppi di lavoro MEDA, sarà potenziata la capacità delle delegazioni di controllare i progetti. All'interno dei servizi centrali la ripartizione delle mansioni che vanno dall'ideazione alla messa a disposizione delle risorse, alla gestione ed alla valutazione dei progetti, si è ispirata all'iniziativa SEM 2000 ed ai principi su cui si basa il Project Cycle Management. Il riesame dell'aiuto bilaterale ha portato a concedere risorse supplementari per l'attuazione ed il controllo dei progetti nel quadro del Regolamento MEDA. Laddove lo si è ritenuto opportuno è stata ricordata al personale della Commissione, tramite precise istruzioni, la necessità di rispettare i propri obblighi nella gestione degli appalti e nelle convenzioni finanziarie. Le conseguenze cui allude la Corte al paragrafo 42 diminuiranno man mano che la cultura della disciplina finanziaria istituita dall'iniziativa SEM 2000 si sarà consolidata.

La ripartizione del lavoro fra le unità geografiche, quelle tecniche e le delegazioni è coerente con l'operato svolto a livello della Direzione generale IB, volto a fissare nuove norme per determinare con la maggior precisione possi-

bile le modalità di collaborazione tra i servizi centrali e quelli delle delegazioni della Commissione in materia di cooperazione economica e di aiuto allo sviluppo.

Calendario della realizzazione dei progetti

44. 47. Quanto al progetto di geologia economica: la decisione della Commissione è stata presa il 23/3/89; quindi, in esito ai lavori preparatori, la convenzione finanziaria è stata trasmessa per la firma il 14/11/89 e firmata il 23/4/90. Il termine di 13 mesi nasceva dalla necessità di portare a termine le procedure amministrative sia a livello della Commissione che del paese beneficiario.

La Commissione è a conoscenza del problema sollevato dalla Corte ed ha incluso nella proposta di modifica del regolamento finanziario la clausola che le convenzioni finanziarie debbano essere firmate almeno nel corso dell'anno successivo a quello in cui viene presa la decisione della Commissione. Tale provvedimento mira a spronare i beneficiari a concludere le procedure nazionali entro una determinata data, una volta raggiunto l'accordo relativo alle condizioni di concessione dell'aiuto.

46. Le «disposizioni tecniche amministrative» (DTA) che fanno parte delle convenzioni finanziarie sono spesso oggetto di trattative complesse e delicate con gli Stati beneficiari soprattutto per garantire la trasparenza delle norme e la sicurezza dei finanziamenti comunitari.

Le convenzioni finanziarie cui fa riferimento la Corte sono state redatte alla fine degli anni '80 e all'inizio degli anni '90.

Con l'istituzione, nel luglio 1995, della Direzione Finanze e Risorse, come contrappeso richiesto dall'iniziativa SEM 2000, notevoli progressi sono stati compiuti nell'uniformare e completare le convenzioni finanziarie; queste ultime includono ormai la maggior parte dei suggerimenti della Corte.

Per quanto riguarda le norme relative alle procedure che disciplinano le gare e gli appalti, la Commissione ha emanato una serie di norme e direttive destinate al personale che si occupa dei progetti della Comunità. Tali norme vengono aggiornate regolarmente nonché ogni qual volta se ne presenti la necessità.

48. 49. La Commissione è consapevole del fatto che spesso i progetti di grande portata riguardanti il settore della costruzione e delle infrastrutture sociali tendono a superare i preventivi iniziali di spesa. Nel settore dell'aiuto alla cooperazione coperto dagli accordi preferenziali, il progetto è gestito innanzitutto dal paese interessato e la Commissione ha adottato provvedimenti adeguati per garantire che i progetti siano attuati correttamente e che si adeguino, di volta in volta, al mutare delle circostanze vuoi a livello economico, vuoi a quello sociale e tecnico. Ora, per quanto concerne le convenzioni finanziarie, la Commissione ha messo in atto misure tali da garantire che la data di scadenza possa essere sorvegliata con maggiore attenzione e modificata a seconda delle circostanze.

Gestione finanziaria e controllo dei progetti

51.–53. La Commissione concorda sulla necessità di seguire in maniera più rigorosa le relazioni sui progressi compiuti. Fermo restando il principio della fiducia reciproca come base per la concessione dell'aiuto esterno, la Commissione si adopera con ogni mezzo per assicurare che lo stato beneficiario o l'istituzione finanziaria possano controllare le quote versate dal paese beneficiario.

La Commissione — tramite il proprio rappresentante — assicura che i sistemi di controllo siano aggiornati in modo da riflettere il mutare delle esigenze. Tuttavia, i servizi centrali della Commissione ricevono regolarmente relazioni sui progressi dei vari progetti. Essendo aumentate le risorse disponibili in virtù del regolamento MEDA, la Commissione prevede la possibilità di migliorare la sorveglianza delle relazioni sui progressi dei progetti.

52. Ogni qual volta ciò è possibile, la Commissione ha previsto di fondarsi sulle strutture nazionali per favorire il concetto di «ownership». La creazione di missioni di supervisione a scadenza semestrale così come prevede attualmente il programma MEDA dovrebbe rafforzare notevolmente il controllo dei progetti.

Gestione amministrativa e finanziaria

Sorveglianza dei conti dei delegati ai pagamenti

54. La Commissione è a conoscenza del problema sollevato dalla Corte e, successivamente alla creazione della DG IB, ha proceduto ad una ridistribuzione del personale per effettuare la regolarizzazione dei conti dei delegati ai pagamenti. Inoltre, la Commissione ha messo in atto procedure tali da garantire che la regolarizzazione avvenga, in futuro, con frequenza trimestrale. Il processo in atto per garantire che i controlli arretrati vengano effettuati al più presto è ormai a buon punto, tranne nei paesi in cui l'accesso all'informazione è difficoltoso, segnatamente per questioni politiche.

Selezione dell'assistenza tecnica

55. La responsabilità della selezione dell'assistenza tecnica è passata ora nelle mani della Direzione Finanze e Risorse della DG IB di recente creazione.

Nel separare le mansioni relative all'avvio, alla selezione, all'attuazione e alla valutazione dei progetti, la Commissione ha rafforzato il controllo interno garantendo, in tal modo, non soltanto la trasparenza ma anche l'efficacia delle procedure. Inoltre, sono state comunicate al personale che si occupa dei progetti nuove procedure relative alle gare di appalto corredate da nuove restrizioni.

56.–57. Cfr. osservazioni al paragrafo 55.

Gestione della tesoreria

59. In linea di massima, questo tipo di progetti viene spesso attuato in condizioni difficili ed è indispensabile che la gestione del progetto adotti un approccio positivo anche se cauto. Il programma di lavoro e i preventivi di spesa hanno rispecchiato tale approccio. Durante la fase di attuazione del programma di lavoro e di preventivazione delle spese, la PMU (Project Management Unit — Unità responsabile della gestione del progetto) ha l'obbligo di controllare attentamente i risultati e le spese.

60. Il riutilizzo degli interessi nel quadro delle operazioni di credito potrà essere l'oggetto di un accordo con l'amministrazione in base ai risultati ottenuti/alle conclusioni tratte dalle missioni semestrali di supervisione.

Presa a carico di spese inammissibili

61.–62. La Commissione veglia a che i pagamenti vengano effettuati per coprire spese ammissibili. L'ammissibilità è determinata, fra l'altro, dal fatto che la spesa diventa esigibile a conclusione della procedura d'impegno degli stanziamenti. La convenzione finanziaria potrebbe quindi autorizzare spese sostenute nel lasso di tempo che intercorre fra la data dell'impegno degli stanziamenti e la data effettiva della convenzione finanziaria.

La Commissione riconosce che per quanto riguarda il progetto SEM/03/204/212, la quota di 212 000 ECU di un pagamento complessivo pari a 452 488 ECU era destinata ad una sezione del progetto precedente alla data della firma della convenzione finanziaria. Quando tuttavia la formazione a cui il sussidio era destinato ha avuto inizio (Settembre 1990), la Commissione aveva già deciso (6 luglio 1990) di dare il proprio appoggio al progetto e gli stanziamenti occorrenti per sovvenzionare il progetto erano già stati impegnati.

63. Le attività non previste cui allude la Corte si riferiscono all'impellente necessità di controllare la diffusione tramite la catena distributiva, in Libia, del vettore di larve vive ma sterilizzate della mosca calliflora importate dall'America. Quest'attività aveva avuto il benestare degli Stati membri e dell'Egitto. La Commissione aveva fornito 700 000 ECU prelevandoli dal Programma di sviluppo del settore alimentare (FSDP) per destinarli all'acquisto degli insetticidi indispensabili ai fini del controllo preventivo degli animali lungo la frontiera Libia/Egitto. L'anticipo avrebbe dovuto essere rimborsato prelevando la somma corrispondente dal Fondo di contropartita collegato all'aiuto alimentare (FACF). Il Comitato di tali Fondi ha autorizzato il pagamento di 705 000 ECU da versare in lire egiziane sul conto FSDP destinato a tali fini.

64. La convenzione finanziaria prevedeva un importo di 350 700 ECU (15 % del progetto globale meno le somme destinate a casi imprevisti) per i servizi prestati dall'organizzazione internazionale in questione e un altro di 1 067 500 ECU per i costi di personale e di allestimento degli uffici di quest'ultima. Tali costi sono stati ora ripartiti fra i cinque progetti cui detta organizzazione internazionale prende parte. Per quanto riguarda l'assegnazione dei costi destinati all'allestimento degli uffici, la Commissione sta chiedendo chiarimenti all'organizzazione in questione.

Termini di pagamento

65. Gli interessi di mora cui allude la Corte sono dovuti ad un ritardo nel pagamento di un anticipo diventato esigibile nel 1991. Il ritardo di 158 giorni è imputabile ad eventi che sfuggono al controllo dei servizi centrali della Commissione, la quale, ciò nonostante, è stata costretta a pagare la penale nell'interesse del progetto.

66. Per quanto riguarda il progetto di «Prospezione delle acque freatiche» ad Azraq (SEM/030628/006) va osservato che i ritardi nei pagamenti sono da attribuire alla procedura di pagamento tramite il sistema bancario, sistema in base al quale i pagamenti al subappaltatore venivano effettuati in valuta locale allorché il contratto stabiliva chiaramente che i pagamenti avrebbero dovuto essere effettuati in ECU.

68. Per quanto riguarda i termini citati dalla Corte, le procedure interne della Commissione hanno richiesto tra 42 e 53 giorni per elaborare la richiesta di pagamento ricevuta dagli Ordinatori nazionali.

Valutazione e controlli esterni

69.–71. Successivamente all'avvio dei progetti presi in esame dalla Corte si sono registrati dei miglioramenti nel numero di progetti sottoposti a valutazione. La creazione di un'unità «valutazione» all'interno dei servizi interessati, nonché il rafforzamento dell'unità finanziaria dovrebbe consentire un controllo approfondito sia alle relazioni di controllo che alle valutazioni, intermedie e posteriori, dei progetti.

Per quanto riguarda i controlli, la Commissione, confrontata al problema di una riduzione di personale, ha fatto ricorso a dei controllori esterni. Un programma sistematico di controlli che combinerà le risorse interne, le risorse dei progetti e i controllori esterni, viene attualmente preparato per il 1998.

Inoltre, la Commissione cerca sempre più sistematicamente di includere nel testo delle CF l'obbligo di sottoporre i conti dei progetti a controlli esterni.

Modifica delle decisioni iniziali

72.–80. I funzionari responsabili dei progetti, sia presso i servizi centrali della Commissione che presso le delegazioni, hanno adottato per l'applicazione delle convenzioni finanziarie un approccio pragmatico. Ciò li ha obbligati — come ha osservato la Corte — a modificare le condizioni previste da queste ultime.

La responsabilità di garantire l'adeguata approvazione delle questioni contrattuali e giuridiche è stata sottratta alle unità tecniche e, in notevole misura, alle delegazioni, per essere affidata alla Direzione Finanze e Risorse. In tal modo, è stato rafforzato il controllo interno delle eventuali modifiche alle convenzioni finanziarie. Perciò, qualsiasi modifica delle convenzioni finanziarie deve essere autorizzata conformemente alle norme vigenti in materia.

Prestazioni dell'assistenza tecnica

81. La Commissione è d'accordo con le osservazioni della Corte sulla qualità generale dell'assistenza tecnica ai progetti.

82.–84. In un uno dei casi citati dalla Corte il consulente è stato sostituito e, in un altro, al consulente è stato consentito di proseguire; la questione è comunque in via di risoluzione.

Gestione dei responsabili dei progetti e risultati ottenuti

Osservazioni contabili e finanziarie

85.–87. Un programma relativo al controllo dei progetti per il 1998 includerà i punti segnalati dalla Corte.

Risultati registrati e continuità dei progetti

88. La Corte ha ammesso il pericolo inerente a progetti di sviluppo per i quali occorre raggiungere un certo equilibrio fra l'assistenza tecnica e il radicarsi di una cultura della dipendenza. Gli esempi forniti ai paragrafi 89–98 sono una conferma di tale dilemma.

89. Al momento in cui l'impianto avrebbe dovuto essere consegnato alla GOSD, è emerso chiaramente che quest'ultima aveva bisogno di un sostegno istituzionale per un certo periodo per potersi assumere la responsabilità di gestire un impianto come quello in esame in una fase così delicata del progetto sulle acque reflue di Helwan. La Commissione ha acconsentito ed ha dunque messo a disposizione un finanziamento supplementare di 3 milioni di ECU. Le carenze della GOSD riportate dai controllori sono state constatate in quell'occasione e subito è stata adottata una serie di provvedimenti per migliorare la capacità di gestione dell'organismo.

90. Non è infrequente che i funzionari (per lo più retribuiti dagli appaltatori) che gestiscono e provvedono alla manutenzione dell'impianto durante la fase di prova siano riluttanti a diventare, in un secondo momento, funzionari governativi. E' per questo motivo che la GOSD si è trovata ad avere bisogno dell'assistenza tecnica (AT) per un periodo intermedio successivo al ritiro degli appaltatori ed al trasferimento delle responsabilità dal livello governativo a quello municipale. Un simile periodo di transizione è sempre critico e la visita in loco dei controllori della Corte ha avuto luogo proprio in quel momento così delicato. Va detto che la situazione si è ormai normalizzata e che il graduale ritiro dell'assistenza tecnica sarà portato a termine entro il 1998. La questione del prezzo dell'acqua è estremamente delicata sotto il profilo politico e potrebbe non essere affrontata nel quadro del progetto. L'U.E., tuttavia, insieme ad alcuni dei principali donatori, ha sollevato il problema con il governo egiziano.

93. La Commissione continuerà a sorvegliare attentamente il miglioramento delle modalità di controllo delle scorte e delle attrezzature.

94.–96. Cfr. risposta a carattere generale al punto 88.

Conclusioni sulla gestione dei progetti

99. La relazione speciale 3/91 e le relative risposte della Commissione hanno dato origine ad un'ampia revisione delle procedure della Commissione relative all'aiuto per i paesi del Mediterraneo. Cionondimento, non tutti gli impegni assunti dalla Commissione possono essere integralmente messi in pratica quando si tratta di progetti basati sul terzo e sul quarto protocollo, poiché questi ultimi erano già in fase di attuazione al momento in cui la relazione è stata redatta; tali impegni, tuttavia, sono invece stati rispettati per quanto riguarda i progetti MEDA.

100.–102. La scarsità di risorse umane, sottolineata dalla Corte, è stata avviata, in una certa misura, dalle disposizioni di bilancio relative al programma MEDA. La riorganizzazione delle strutture della Commissione, stimolata da SEM 2000, si è tradotta in una più netta definizione delle responsabilità, in una separazione dei compiti e in una definizione di norme più chiare sulla gestione dei progetti.

Si continueranno comunque ad apportare i necessari miglioramenti, accrescendo la capacità della Commissione di valutare e controllare progetti, sviluppando vieppiù i sistemi informatici per consentire la sorveglianza contabile e finanziaria dei progetti, e infine assegnando le risorse del caso all'espansione del controllo tecnico dei progetti.

101. Cfr. i punti 34–36 e 37–43

103. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte per quanto riguarda la definizione dei sistemi di gestione. La questione è ormai diventata un punto essenziale da trattare approfonditamente durante le fasi dell'istruzione dei progetti e da riprendere anche nelle convenzioni finanziarie.

La Commissione cerca — in linea di massima — di basarsi sulle amministrazioni nazionali per l'attuazione dei progetti, adeguando il sistema proposto alle capacità delle amministrazioni stesse.

Nel quadro dell'attuazione di Meda, la Commissione sta cercando di definire gli strumenti atti a facilitare la gestione dei progetti, e sta negoziando con ciascuno degli interlocutori mediterranei convenzioni-quadro che definiscano, di comune accordo, il quadro regolamentare ed il dispositivo amministrativo necessario per l'esecuzione dei progetti e dei programmi. Partendo da una base comune tali convenzioni prenderanno in considerazione le diverse proposte e situazioni specifiche dei paesi terzi mediterranei.

AMMINISTRAZIONE DELLE OPERAZIONI GESTITE SU MANDATO DELLA BEI E LORO CONTROLLO

Presentazione generale dell'indagine

107. La Commissione e la Bei si adopereranno per dare seguito alle richieste della Corte.

In occasione delle sue discussioni di programmazione annua con il membro della Corte responsabile del coordinamento dei controlli dei mandati gestiti dalla BEI, il Comitato di verifica della BEI ha espresso l'auspicio che la ripartizione delle visite nel corso dell'anno sia equilibrata e che il programma tenga conto delle particolarità locali a livello dell'amministrazione e del calendario dei giorni festivi. Questo lavoro di programmazione è assolutamente normale fra due organismi di controllo.

Ciò detto, il Comitato di verifica è sempre disponibile per organizzare visite congiunte, qualora esse siano sollecitate, conformemente ai termini dell'Accordo tripartito fra le istituzioni e ciò, anche in tempi estremamente brevi, a seconda del paese con cui si ha a che fare.

Inoltre, affinché la Corte possa trarre il massimo beneficio dalle visite in loco, vengono costantemente organizzate sedute d'informazione preliminare alle visite stesse.

Sistema di gestione dei capitali di rischio

Finalità dei capitali di rischio e condizioni di ammissibilità

110. L'interpretazione delle condizioni di concessione dei capitali di rischio è senz'altro compatibile con gli obiettivi di detta forma di assistenza. Del resto, le condizioni di ciascun progetto sono sottoposte all'approvazione del «Comitato dell'articolo 9», dei rappresentanti dei governi degli Stati membri e di un rappresentante della Commissione, conformemente ai regolamenti.

Descrizione del sistema di gestione

Modalità di finanziamento e dispositivo contrattuale

114. a) Se l'osservazione può essere accettata per determinate operazioni del 3º protocollo, essa non è valida, invece, per la maggior parte delle operazioni del 4º protocollo.

b) In linea di massima, il rischio di cambio è assunto dalla Comunità (cfr. art. 3.1, 2º comma delle convenzioni di gestione fra la Commissione e la BEI del 16 giugno 1987 e del 17 dicembre 1992). Esso è inerente alla natura dell'operazione «assunzione di partecipazioni».

L'istruzione e la sorveglianza dei progetti

117. Giova osservare che anche la formula della linea globale di credito, in base alla quale la BEI delega l'istruzione ma mantiene la sua facoltà di decidere, costituisce una formula abituale, sia per quanto riguarda le risorse proprie sia per quanto riguarda i capitali di rischio.

Osservazioni della Corte in seguito ai controlli

Istruzione dei progetti

122. Questo problema è stato messo a fuoco dalla BEI, che ha reagito conferendo maggiore importanza al contributo tecnologico o commerciale del partner che non al semplice contributo finanziario di quest'ultimo, spesso scarsamente efficace a medio termine.

123. Il problema è noto alla BEI; da esso deriva l'interesse a rafforzare i fondi propri con i capitali di rischio.

124. La BEI, che procede a controlli regolari, ha constatato alcuni progressi compiuti dagli IFI in tale settore.

Concentrazione degli aiuti

126. Giova osservare che la quasi totalità delle banche marocchine si serve della linea di credito. Vista la grande richiesta di finanziamenti ai progetti in Marocco, è normale che i clienti degli IFI presentino progetti suscettibili di essere selezionati. Ciò non impedisce, tuttavia, ad altri di presentare i propri progetti.

127.–130. Al momento in cui è stata lanciata dalla Comunità e dalla BEI, la messa a disposizione di prestiti globali per il settore delle PMI costituiva senz'altro una formula innovativa. Nel contesto dello sviluppo, non è stato semplice individuare progetti idonei presentati da PMI finanziariamente stabili e desiderose di contrarre prestiti in valuta straniera. All'epoca, alcuni degli IFI non avevano l'esperienza necessaria per concedere finanziamenti — a titolo della linea di credito — alle PMI, e solo ultimamente sono apparsi indizi secondo cui la situazione starebbe cambiando.

Un'altra ragione dello scarso ricorso ai prestiti globali è da ricercarsi nell'esistenza del rischio di cambio e nelle incertezze dei mercati dell'esportazione, nonché nella situazione locale caratterizzata da una lenta crescita del PIL e dall'abbondare di altri fondi.

Le entrate delle imprese dei paesi del Mediterraneo affluiscono, generalmente, in valuta locale. I prestiti offerti a tassi estremamente favorevoli sono stati controbilanciati dal rischio di cambio e dal rischio commerciale tipico del settore delle PMI.

Alla luce di quanto precede, la BEI ha cancellato 17,4 milioni di ECU dal prestito sulle sue risorse proprie. Sul capitale di rischio, pari a 3 milioni di ECU, soltanto 0,52 milioni di ECU sono stati versati e i rimanenti 2,48 milioni di ECU sono stati cancellati. L'interesse finanziario della Comunità è stato quindi tutelato;

Sorveglianza generale delle operazioni da parte della BEI

131. Si conferma che la sorveglianza viene attualmente rafforzata.

Attuazione dei quarti protocolli

135. È emersa chiaramente la necessità di rendere meno rigido il concetto di impresa congiunta. La definizione è stata dunque estesa a tutte le forme di cooperazione, ivi comprese quelle che non assumono necessariamente la forma di una partecipazione congiunta al capitale, consentendo in tal modo l'accelerazione dell'utilizzazione degli stanziamenti.

È logico che le nuove modalità suscitino una maggiore resistenza: ciò fa parte dell'evoluzione normale del mercato finanziario che diventa più maturo e permette la progressiva introduzione di nuovi strumenti. La BEI ritiene d'altronde che il proprio ruolo consista nello stimolare il moltiplicarsi dei prodotti finanziari a favore delle PMI.

136. L'appoggio ai promotori senza partner stranieri fa parte dei nuovi orientamenti della politica di partnership euromeditteranea, mirante a rendere le PMI dei paesi terzi del Mediterraneo più competitive di fronte alla scomparsa delle protezioni doganali, scomparsa peraltro programmata nei nuovi accordi di associazione.

La gestione dei bonifici d'interesse

Risultati dei controlli

Impegni dormienti e sorveglianza

140.–142. La recente creazione di un sistema d'informazione regolare consentirà di migliorare l'informazione relativa ai bonifici d'interesse.

Nell'ambito del suo esame periodico degli impegni dormienti o ad evoluzione lenta, la Commissione ha riesaminato i progetti cui allude la Corte per stabilire se essi continuino ad avere bisogno di finanziamenti. In seguito a detto esame, la Commissione ha concluso o riconsiderato i progetti esaminati dalla Corte ed ha disimpegnato i fondi superflui.

Osservazioni sulla gestione dei bonifici d'interesse

147.–148. Cfr. risposta ai punti 140–142.

CONCLUSIONI GENERALI

Considerazioni sul sistema dei protocolli

150.–152. Come la Corte ammette, il regolamento del Consiglio n. 1488/96 MEDA ha tenuto conto dell'esperienza acquisita nell'esecuzione dei protocolli mediterranei. Questo quadro della partnership euromediterranea prevede la totalità delle misure finanziarie e tecniche per le riforme delle strutture economiche e sociali dei suoi interlocutori mediterranei.

Considerazioni sul sistema di gestione della Commissione

153.–158. Con il rapido sviluppo della politica mediterranea, la scarsità di risorse umane si è fatta sentire. Tuttavia, la Commissione ha cercato — attraverso la riorganizzazione, e la ridistribuzione del personale ed il

rafforzamento della gestione dei progetti — di utilizzare le risorse a sua disposizione in maniera valida ed efficace.

Questo processo sarà ulteriormente perfezionato grazie al nuovo servizio amministrativo congiunto la cui istituzione è stata decisa dalla Commissione il 15 ottobre 1997. Si sta attualmente riconsiderando con favore la suddivisione delle responsabilità e la separazione delle mansioni fra i servizi centrali e le delegazioni da un lato e, a Bruxelles, fra le unità tecniche e le unità dei servizi dall'altro.

Questa evoluzione è stata accompagnata da una migliore definizione delle norme e delle procedure relative ai contratti ed alla gestione finanziaria. Infine, le risorse disponibili per le attività di valutazione e di controllo sono in fase di potenziamento sia sotto il profilo della quantità che della qualità.

Avvalendosi dell'esperienza acquisita con l'ideazione e l'applicazione dei protocolli, la Commissione ha adottato i provvedimenti necessari a garantire che il controllo dei progetti MEDA non sia frenato ma, al contrario, effettuato con la massima cura.

Considerazioni relative alle operazioni gestite dalla BEI su mandato della Commissione

159. Oltre 200 beneficiari hanno usufruito del terzo e del quarto protocollo. Ad eccezione della situazione descritta nelle risposte ai paragrafi 127–136, nella quale occorreva tutelare l'interesse finanziario della Comunità, non si è registrata alcuna concentrazione eccessiva di finanziamenti.

160. La Commissione sta riesaminando le sue procedure con la BEI e, nel frattempo, ha rafforzato le risorse disponibili per garantire un più rigoroso controllo del flusso di informazioni fra le due istituzioni.