I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 3/91

sulla

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

(91/C 252/01)

(Osservazioni in conformità dell'articolo 206 bis, paragrafo 4, del trattato CEE)

INDICE

	Paragrafi
1. Introduzione	1.1 — 1.5
2. Il quadro della cooperazione finanziaria e tecnica	2.1 — 2.4
3. Il sistema dei protocolli	3.1 — 3.31
Il processo di stipulazione dei protocolli	3.1 — 3.5
Le conseguenze	3.6 — 3.7
La gestione di bilancio	3.8 — 3.20
Ripartizione degli impegni	3.8 — 3.12
Utilizzazione della rimanenza	3.13 — 3.15
Assegnazione dell'aiuto non rimborsabile	3.16 — 3.18
Le conseguenze in materia di esecuzione	3.19 — 3.20
Regolamento di applicazione	3.21 — 3.22
Considerazioni in merito al sistema dei protocolli	3.23 — 3.31
4. I sistemi di gestione	4.1 — 4.43
I sistemi contabili	4.1 — 4.11
Presentazione dei sistemi	4.1
Sorveglianza dell'esecuzione dei protocolli	4.2 — 4.5
Sorveglianza finanziaria dei progetti	4.6 — 4.11
Le azioni affidate alla BEI	4.12 — 4.23
La base giuridica dei mandati	4.13 — 4.14
Il ruolo della Commissione	4.15 — 4.23
Le azioni gestite dalla Commissione	4.24 — 4.43
Il sistema di gestione dell'aiuto	4.24 — 4.27
La ripartizione delle responsabilità	4.28 — 4.29
Le istruzioni	4.30 — 4.33
I programmi di lavoro e le relazioni sull'esecuzione	4.34 — 4.38
Le valutazioni	4.39

I mezzi in termini di personale	4.40— 4.41
Il ruolo delle delegazioni	4.42— 4.43
5. L'attuazione e i risultati della cooperazione finanziaria e tecnica	5.1 — 5.91
Controlli svolti dalla Corte	5.1 — 5.4
Esecuzione di bilancio	5.5 — 5.19
Osservazioni generali	5.5 — 5.11
Turchia	5.12
Malta	5.13
Algeria	5.14
Marocco	5.15
Tunisia	5.16
Egitto	5.17
Giordania	5.18
Libano	5.19
Ideazione dei progetti	5.20— 5.36
L'ambiente e gli obiettivi dei progetti	5.21— 5.23
I partner locali	5.24— 5.26
I piani di finanziamento	5.27— 5.30
I calendari di esecuzione	5.31— 5.32
I fondi comunitari impegnati	5.33— 5.35
La scelta della forma di aiuto	5.36
Esecuzione dei progetti	5.37— 5.53
Ritardi	5.37— 5.38
Modifica sostanziale dei progetti	5.39— 5.43
L'assistenza tecnica	5.44— 5.48
Gli impegni dei beneficiari	5.49— 5.52
Le strutture amministrative	5.53
Efficacia dei progetti	5.54— 5.91
Osservazioni generali	5.54
Turchia	5.55
Malta	5.56
Algeria	5.57— 5.61
Marocco	5.62— 5.69
Tunisia	5.70— 5.76
Egitto	5.77— 5.85
Giordania	5.86— 5.91
6. Conclusioni	6.1 — 6.12
ALLEGATI:	Pagina
Allegato 1: Disposizioni giuridiche che disciplinano i programmi di cooperazione con i paesi terzi mediterranei	42
Allegato 2: Il quadro della cooperazione finanziaria e tecnica	43
Risposte della Commissione	50

1. INTRODUZIONE

1.1. Da diversi anni la Corte ha avviato un programma di controllo della cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi del Bacino mediterraneo, attraverso visite in loco in una serie di Stati beneficiari dell'aiuto comunitario.

Nel corso dell'indagine, la Corte ha tenuto conto della richiesta del Parlamento europeo alla Corte, avanzata nella decisione di discarico sull'esecuzione del bilancio generale per l'esercizio 1987 [1], di procedere ad un'analisi valutativa della cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi del Bacino mediterraneo, data la scarsa utilizzazione degli stanziamenti di bilancio in tale settore.

1.2. Alla fine del 1990, il Consiglio è giunto ad un accordo sugli orientamenti e sul contenuto della politica di assistenza e cooperazione comunitaria a titolo della quarta serie di protocolli da concludere con i paesi del Mediterraneo meridionale ed orientale per il periodo 1992-1996. Oltre ad un aumento sostanziale dell'impegno finanziario della Comunità [2], è stato esteso il campo di questa politica, per includervi il sostegno alle riforme economiche in questi paesi, il finanziamento di progetti regionali e di azioni di cooperazione comprendenti più paesi, l'aiuto alle imprese private e la cooperazione con società comunitarie, nonché un miglior accesso al mercato comunitario per determinati prodotti agricoli dei paesi mediterranei. Nel concepire e realizzare i nuovi protocolli, è importante che la Comunità sfrutti appieno gli insegnamenti tratti dai protocolli precedenti e che essa si sforzi di risolvere le debolezze constatate. La presente relazione vuole essere un contributo in tal senso.

1.3. La presente relazione esamina l'attuazione durante un periodo approssimativo di dieci anni, dal 1979 al 1989 circa, della cooperazione finanziaria e tecnica con i seguenti dieci paesi:

a) tre paesi del Maghreb: Algeria, Marocco, Tunisia, in appresso denominati «paesi del Maghreb» [3];

b) quattro paesi del Mashrak: Egitto, Giordania, Libano, Siria, in appresso denominati «paesi del Mashrak» [4];

c) Cipro, Malta e Turchia.

La dotazione finanziaria complessiva per l'aiuto a questi paesi nel periodo in oggetto ammonta a 3 783,5 Mio ECU, di cui 1 714,5 Mio ECU finanziati con il bilancio generale e 2 069 Mio ECU con le risorse proprie della Banca europea per gli investimenti (BEI). La ripartizione dettagliata figura alla ***tabella 1*** [5].

1.4. La relazione prende in esame solo le operazioni effettuate con risorse di bilancio. Ciò comprende gli interventi a titolo della garanzia globalizzata che la Comunità accorda per i mutui su risorse proprie della BEI. Sono escluse invece da questa valutazione le stesse operazioni della BEI su risorse proprie; per questa ragione non viene analizzata nella relazione la cooperazione finanziaria con Israele e la Jugoslavia che usufruiscono solo di quest'ultima forma di finanziamento [6]. Non è inclusa, inoltre, la cooperazione finanziaria con i paesi che sono entrati a far parte della Comunità (Spagna, Grecia e Portogallo).

1.5. Dopo un'introduzione generale alla cooperazione finanziaria e tecnica nel capitolo 2 della presente relazione, il capitolo 3 contiene una valutazione del sistema in quanto tale dei protocolli finanziari; ne vengono analizzati i pregi ed i difetti, soprattutto rispetto alle disposizioni che disciplinano l'aiuto comunitario a paesi in altre parti del mondo. Nel capitolo 4 è esaminata la qualità dei sistemi di gestione posti in atto dalla Commissione; a tal fine, è svolta un'analisi distinta, d'un lato, per le azioni gestite dalla BEI e, dall'altro lato, per le azioni sotto la diretta responsabilità della Commissione. Il capitolo 5 contiene una valutazione dell'attuazione e dei risultati dell'aiuto comunitario, e il capitolo 6 comprende un riassunto delle principali conclusioni tratte dalla relazione.

---

[1] GU n. L 247 del 23. 8. 1989, pag. 7.

[2] L'aiuto finanziario complessivo della Comunità, nel quadro e al di fuori dei protocolli, ammonterà a circa 4 400 Mio ECU, di cui 1 300 Mio ECU finanziati con risorse di bilancio e 3 100 Mio ECU tramite mutui su risorse proprie della Banca europea per gli investimenti.

[3] Dei cinque paesi del Maghreb, la Libia non beneficia dell'aiuto comunitario e la Mauritania, che ha firmato le convenzioni di Lomé, riceve delle risorse provenienti dai Fondi europei di sviluppo (FES).

[4] Degli altri paesi del Mashrak, il Sudan, che ha firmato le convenzioni di Lomé, riceve delle risorse dei FES, mentre i paesi della Penisola arabica e l'Irak non beneficiano dell'aiuto comunitario.

[5] Le tabelle 1, 2, 3, 4 e 5 non comprendono l'incidenza di bilancio della garanzia globalizzata della Comunità per i mutui sulle risorse proprie della BEI, di cui al paragrafo 5.11.

[6] Per questi paesi resta tuttavia la possibilità di un intervento sulle risorse di bilancio, attraverso la garanzia che la Comunità presta per i mutui concessi dalla BEI.

Tabella 1 — Aiuto comunitario ai paesi terzi del Mediterraneo

(Mio ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
Paesi o zona geografica	Periodo di applicazione	Prestiti su risorse proprie della BEI	Aiuto su risorse di bilancio				Aiuto totale
			Aiuto non rimborsabile	Prestiti speciali	Capitali di rischio	Aiuto di bilancio totale	
TURCHIA							
3° Protocollo	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Aiuto speciale	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
Totale		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
CIPRO							
1° Protocollo	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2° Protocollo	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3° Protocollo	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
Totale		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTA							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2° Protocollo	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3° Protocollo	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
Totale		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
MEDITERRANEO SETTENTRIONALE		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ALGERIA							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2° Protocollo	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3° Protocollo	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
Totale		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MAROCCO							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2° Protocollo	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3° Protocollo	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
Totale		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TUNISIA							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2° Protocollo	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3° Protocollo	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
Totale		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGHREB							
1° Protocollo		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2° Protocollo		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3° Protocollo		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
Totale		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
EGITTO							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2° Protocollo	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3° Protocollo	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
Totale		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
GIORDANIA							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2° Protocollo	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3° Protocollo	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
Totale		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LIBANO							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2° Protocollo	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3° Protocollo	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
Totale		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SIRIA							
1° Protocollo	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2° Protocollo	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
Totale		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Riserva 3° Protocollo	Destinato alla Siria	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MASCHRAK							
1° Protocollo		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2° Protocollo		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3° Protocollo		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
Totale		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
MEDITERRANEO MERIDIONALE							
1° Protocollo		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2° Protocollo		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3° Protocollo		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
Totale		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MEDITERRANEO		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

La differenza di 54 Mio ECU esistente tra la dotazione complessiva di bilancio, indicata alla colonna 7 (1 714,5 Mio ECU), e l'importo che figura nelle tabelle 2 e 4 (1 660,5 Mio ECU) è dovuta al fatto che queste ultime non riportano né il terzo protocollo con Cipro (18 Mio ECU), entrato in vigore nel 1990, né la riserva (36 Mio ECU) destinata al terzo protocollo con la Siria, non ancora firmato al 31.12.1989.

2. IL QUADRO DELLA COOPERAZIONE FINANZIARIA E TECNICA

2.1. Lo sviluppo di relazioni privilegiate con alcuni paesi del Bacino mediterraneo inizia negli anni '60, sotto forma soprattutto di accordi d'associazione basati soprattutto sui rapporti commerciali. Nel 1972 la Comunità avvia una politica globale mediterranea inserendo in particolare negli accordi l'aspetto della cooperazione finanziaria e tecnica. A partire dal 1976 vengono firmati degli accordi di cooperazione, di durata illimitata, con i paesi del Maghreb, del Mashrak nonché con Malta e Cipro. Le relazioni con la Turchia continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni dell'accordo d'associazione del 1963.

2.2. La cooperazione finanziaria e tecnica forma l'oggetto di protocolli firmati con i singoli Stati. Tramite tali protocolli la Comunità s'impegna a mettere a disposizione di ciascuno di tali paesi un aiuto globale destinato a contribuire al finanziamento di progetti o azioni proprie volti a favorire lo sviluppo economico e sociale del paese beneficiario; questi protocolli fissano in particolare la durata di applicazione degli stessi, il volume e le forme, nonché il campo di applicazione della cooperazione finanziaria e tecnica; essi contengono, inoltre, alcune disposizioni relative all'istruzione e all'esecuzione dei progetti finanziati. Il quadro della cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo si ispira largamente al sistema dei FES nei suoi grandi principi: carattere pluriennale, molteplicità degli strumenti di finanziamento, cogestione dell'aiuto.

2.3. Fino alla fine del 1990 sono state firmate tre serie di protocolli (vedi l'allegato 1). Come emerge dalla ***tabella 1***, dei 1 714,5 Mio ECU concessi sulle risorse di bilancio, 708 Mio ECU concernono i paesi del Maghreb, 629 Mio ECU i paesi del Mashrak e 377,5 Mio ECU Cipro, Malta e la Turchia. ***I grafici 1 e 2*** illustrano la ripartizione dell'aiuto proveniente dalle risorse di bilancio per zone geografiche e rispettivi paesi beneficiari.

2.4. ***L'allegato 2*** descrive brevemente il quadro della cooperazione finanziaria e tecnica. Esso contiene informazioni quali:

a) la durata di applicazione dei protocolli finanziari;

b) gli strumenti di finanziamento coperti dai protocolli;

c) gli obiettivi generali dell'aiuto comunitario durante le tre serie di protocolli e il campo di applicazione di questi ultimi;

d) la base di bilancio;

e) le disposizioni di applicazione dei protocolli e la ripartizione delle competenze per la gestione dell'aiuto tra la BEI e la Commissione;

f) le procedure relative alla decisione di finanziamento, all'elaborazione delle convenzioni ed ai contratti di finanziamento;

g) i mezzi amministrativi della Commissione e degli Stati beneficiari per l'attuazione dei protocolli.

3. IL SISTEMA DEI PROTOCOLLI

Il processo di stipulazione dei protocolli

3.1. L'insieme del processo di negoziazione e di stipulazione dei protocolli è relativamente lento e talora influenzato da elementi che non sono direttamente connessi alla cooperazione finanziaria e tecnica.

3.2. Benché fondati sull'articolo 238 del trattato CEE, i primi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, nonché con Cipro e Malta, devono tuttavia essere anche ratificati dagli Stati membri. Questo ne ritarda l'entrata in vigore, secondo i casi, da un anno e mezzo a due anni e mezzo (vedi ***l'allegato 1***).

3.3. I secondi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, firmati da nove mesi a un anno dopo la scadenza dei protocolli precedenti (31 ottobre 1981), entrano in vigore a distanza di 14-19 mesi dalla data teorica di entrata in vigore (il 1° novembre 1981). I ritardi sono ancora più importanti nel caso del secondo protocollo con Malta in cui i negoziati si scontrano fino al 1985 con alcuni condizionamenti giuridici maltesi. Il protocollo entra in vigore nell'ottobre 1986, cioè praticamente tre anni dopo la data teorica (il 1° novembre 1983).

3.4. L'entrata in vigore dei terzi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak si protrae per l'intero 1988 (vedi ***l'allegato 1***), un anno e mezzo - due anni dopo la scadenza dei protocolli precedenti (31 ottobre 1986). La particolare lentezza dei negoziati è dovuta alla necessità di adattare le disposizioni degli accordi nel settore delle relazioni commerciali, a seguito dell'adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità; il caso del Marocco, dove la conditio sine qua non per i negoziati è la stipulazione di un nuovo accordo di pesca, è un ottimo esempio di come la cooperazione finanziaria e tecnica sia subordinata ad elementi non direttamente ad essa connessi.

3.5. I terzi protocolli con Cipro e Malta non costituiscono un'eccezione a questa situazione ed entrano in vigore rispettivamente diciassette mesi e nove mesi dopo la scadenza dei protocolli precedenti (vedi ***l'allegato 1***).

Le conseguenze

3.6. Ad eccezione dei primi protocolli con Cipro e Malta, il periodo d'applicazione non è stabilito rispetto alla data d'entrata in vigore dei protocolli, bensì in funzione di una data limite (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 2). Ogni ritardo relativo all'entrata in vigore riduce pertanto il periodo d'applicazione dei protocolli. In realtà quest'ultimo è nella maggior parte dei casi inferiore a quattro anni ed è talora ridotto a tre anni o meno ancora (vedi ***l'allegato 1***).

3.7. Siffatti ritardi comportano inoltre una rottura nella continuità dei protocolli. Come già osservato (vedi i paragrafi 3.3 — 3.4), corrono generalmente da uno a due anni tra la scadenza di un protocollo e l'entrata in vigore di quello successivo. Per alcuni paesi questo spezza la continuità della cooperazione. Per paesi quali Malta, Marocco e Tunisia, ad esempio, che per i primi due protocolli hanno ottenuto che gli stanziamenti venissero impegnati durante il periodo d'applicazione stabilito (vedi anche le ***tabelle 2 e 3***), ciò significa una rottura del ritmo degli impegni; nel periodo che separa due protocolli, la cooperazione finanziaria e tecnica si limita allora all'esecuzione dei progetti approvati.

La gestione di bilancio

Ripartizione degli impegni

3.8. In base ai protocolli, l'importo delle somme da impegnare ogni anno deve essere ripartito, nei limiti del possibile, in modo equo su tutta la durata di applicazione; all'inizio del periodo d'applicazione, gli impegni possono tuttavia raggiungere, entro limiti ragionevoli, un importo relativamente più elevato.

3.9. In pratica, questa disposizione è poco osservata. L'attuazione dei protocolli obbedisce ad un altro ritmo, in funzione principalmente della capacità dei paesi firmatari di presentare al finanziamento dei progetti pronti a prendere l'avvio. La ***tabella 2*** e i ***grafici 4 - 18*** mostrano per diversi protocolli e paesi, che esercizi in cui vengono costituiti degli impegni molto importanti succedono a periodi in cui tali impegni sono molto scarsi o addirittura inesistenti.

3.10. La disposizione in questione perde inoltre molto di significato alla luce dell'osservata riduzione del periodo d'applicazione dei protocolli; gli interventi e, di conseguenza, i relativi stanziamenti ne risultano concentrati. Tale disposizione costituisce inoltre un ostacolo ad una rapida attuazione dei protocolli con i paesi che fin dall'inizio sono in grado di presentare dei progetti che mobilitano una parte relativamente molto più elevata della dotazione finanziaria concessa.

3.11. Inoltre, la creazione nel 1987 di un articolo unico (965) per tutti e tre i protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak riduce di molto la necessità di garantire una ripartizione nel tempo delle spese a carico del bilancio generale per ogni singolo protocollo.

3.12. La disposizione non dovrebbe pertanto essere ripresa nel quadro dei futuri protocolli. È piuttosto nella fase della programmazione che la Commissione dovrebbe sforzarsi con i paesi beneficiari d'instaurare una pianificazione realistica dell'attuazione della cooperazione finanziaria e tecnica. Questa pianificazione non può ignorare i limiti di bilancio.

Utilizzazione della rimanenza

3.13. I protocolli dispongono che l'eventuale rimanenza, non impegnata alla fine del periodo di applicazione, venga «utilizzata fino ad esaurimento». Tale «rimanenza» costituisce a volte una parte non trascurabile delle dotazioni stabilite nei protocolli. Questo vale in particolare per i primi e i secondi protocolli con l'Algeria e l'Egitto, dove tale rimanenza va secondo i casi dal 30 % circa al 50 % della dotazione prevista (vedi la ***tabella 3***); alla fine del 1989 questi protocolli non sono del resto ancora chiusi.

3.14. L'attuazione dei protocolli può essere caratterizzata da una certa elasticità, in modo da consentire l'adeguamento a circostanze nuove che ragionevolmente non è possibile prevedere in partenza. Ciò nondimeno, come essa è formulata ed applicata, la disposizione in questione autorizza un impegno dei fondi senza limite di durata e svuota del suo senso il quadro pluriennale nel quale s'iscrivono in teoria i protocolli.

3.15. L'esperienza acquisita dovrebbe essere messa a profitto per i futuri protocolli. Anzitutto, l'importo della dotazione finanziaria nel quadro di un protocollo deve essere stabilita considerando le reali possibilità di completa utilizzazione nel periodo d'applicazione. Per quanto concerne l'utilizzazione di una qualsiasi rimanenza, essa dovrebbe formare l'oggetto di una procedura ben definita

Tabella 2 — Evoluzione degli stanziamenti di bilancio, degli impegni e dei pagamenti fino al 31.12.1989

(Mio ECU)

TURCHIA		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	3° protocollo	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Aiuto spec.	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	Totale	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Impegni	3° protocollo		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Aiuto spec.				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	Totale		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Pagamenti	3° protocollo		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Aiuto spec.				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	Totale		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

CIPRO		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2° protocollo	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	Totale	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Impegni	1° protocollo		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2° protocollo							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	Totale		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Pagamenti	1° protocollo		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2° protocollo							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	Totale		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTA		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2° protocollo	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3° protocollo	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	Totale	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Impegni	1° protocollo		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2° protocollo									0,0	3,0	13,5	13,5
	3° protocollo		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Pagamenti	1° protocollo		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2° protocollo									0,0	0,0	0,0	0,8
	3° protocollo		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

MEDITERRANEO SETTENTRIONALE	Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Impegni		13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Pagamenti		4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ALGERIA		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2° protocollo	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3° protocollo	56,0										56,0	56,0
	Totale	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Impegni	1° protocollo		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2° protocollo						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3° protocollo											0,6	27,4
	Totale		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Pagamenti	1° protocollo		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2° protocollo						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3° protocollo											0,0	0,4
	Totale		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MAROCCO		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2° protocollo	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3° protocollo	173,0										173,0	173,0
	Totale	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Impegni	1° protocollo		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2° protocollo						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3° protocollo											11,9	122,3
	Totale		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Pagamenti	1° protocollo		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2° protocollo						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3° protocollo											0,0	0,0
	Totale		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TUNISIA		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2° protocollo	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3° protocollo	93,0										93,0	93,0
	Totale	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Impegni	1° protocollo		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2° protocollo						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3° protocollo											39,4	59,7
	Totale		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Pagamenti	1° protocollo		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2° protocollo						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3° protocollo											10,8	13,2
	Totale		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGHREB		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2° protocollo	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3° protocollo	322,0										322,0	322,0
	Totale	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Impegni	1° protocollo		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2° protocollo						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3° protocollo											51,9	209,3
	Totale		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Pagamenti	1° protocollo		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2° protocollo						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3° protocollo											10,8	13,6
	Totale		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

EGITTO		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2° protocollo	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3° protocollo	200,0										200,0	200,0
	Totale	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Impegni	1° protocollo		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2° protocollo						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3° protocollo											33,9	44,3
	Totale		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Pagamenti	1° protocollo		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2° protocollo						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3° protocollo											0,0	0,3
	Totale		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

GIORDANIA		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2° protocollo	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3° protocollo	37,0										37,0	37,0
	Totale	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Impegni	1° protocollo		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2° protocollo						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3° protocollo											10,5	17,4
	Totale		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Pagamenti	1° protocollo		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2° protocollo						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3° protocollo											0,0	2,1
	Totale		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LIBANO		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2° protocollo	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3° protocollo	20,0										20,0	20,0
	Totale	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Impegni	1° protocollo		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2° protocollo						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3° protocollo											0,0	0,0
	Totale		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Pagamenti	1° protocollo		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2° protocollo						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3° protocollo											0,0	0,0
	Totale		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SIRIA		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2° protocollo	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	Totale	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Impegni	1° protocollo		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2° protocollo						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	Totale		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Pagamenti	1° protocollo		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2° protocollo						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	Totale		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2
MASHRAK		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2° protocollo	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3° protocollo	257,0										257,0	257,0
	Totale	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Impegni	1° protocollo		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2° protocollo						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3° protocollo											44,4	61,7
	Totale		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Pagamenti	1° protocollo		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2° protocollo						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3° protocollo											0,0	2,4
	Totale		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8
MEDITERRANEO MERIDIONALE		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione	1° protocollo	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2° protocollo	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3° protocollo	579,0										579,0	579,0
	Totale	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Impegni	1° protocollo		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2° protocollo						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3° protocollo											96,2	271,0
	Totale		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Pagamenti	1° protocollo		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2° protocollo						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3° protocollo											10,8	15,9
	Totale		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8
MEDITERRANEO		Stanziamenti	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotazione		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Impegni			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Pagamenti			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

La differenza di 54 Mio ECU esistente tra la dotazione complessiva di bilancio indicata nella presente tabella (1 660,5 Mio ECU) e l'importo che figura nella tabella 1 (1 714,5 Mio ECU) è dovuta al fatto che la presente tabella non riporta né il terzo protocollo con Cipro (18 Mio ECU), entrato in vigore nel 1990, né la riserva (36 Mio ECU) a titolo del terzo protocollo con la Siria, non ancora firmato al 31.12.1989.

A causa delle cifre arrotondate, alcuni totali non corrispondono esattamente alla somma degli elementi che li compongono (ad esempio: Siria, pagamenti 1988 e 1989).

Tabella 3 — Stato di utilizzazione delle dotazioni di bilancio dei protocolli alla fine dell'esercizio di bilancio durante il quale termina il loro periodo di applicazione

(in %)

Paese o zona geografica	Protocollo	Impegni contratti	Pagamenti eseguiti
Turchia	Terzo aiuto	100,0	27,8
	speciale	61,3	5,3
Cipro	Primo	99,6	23,0
	Secondo	65,0	51,6
Malta	Primo	100,0	73,6
	Secondo	100,0	0,0
Algeria	Primo	66,9	4,7
	Secondo	54,5	10,0
Marocco	Primo	100,0	34,3
	Secondo	99,3	82,7
Tunisia	Primo	73,5	23,3
	Secondo	99,5	17,7
Maghreb	Primo	83,2	23,3
	Secondo	90,2	45,5
Egitto	Primo	69,4	13,9
	Secondo	53,0	8,4
Giordania	Primo	85,6	31,1
	Secondo	85,0	37,7
Libano	Primo	55,8	25,4
	Secondo	100,0	3,8
Siria	Primo	70,1	11,2
	Secondo	95,8	2,5
Mashrak	Primo	69,8	16,1
	Secondo	67,9	10,9
Mediterraneo meridionale	Primo	77,3	20,1
	Secondo	79,4	28,7

che sfoci in una decisione formale a livello del consiglio d'associazione. Questa decisione dovrebbe essere basata su un esame della situazione relativa alla cooperazione con il paese interessato ed essere presa allo scadere del periodo d'applicazione del protocollo, o in tempi ravvicinati. A seguito di tale decisione, la rimanenza dovrebbe essere trasferita, totalmente o in parte, alla dotazione finanziaria del protocollo successivo, oppure essere annullata, al fine di porre termine all'attuale susseguirsi di protocolli non chiusi.

Assegnazione dell'aiuto non rimborsabile

3.16. I protocolli sono redatti in modo tale per cui gli aiuti non rimborsabili finanziati sulle risorse di bilancio sono destinati in via prioritaria a soddisfare i bisogni della BEI. Si tratta di permettere a quest'ultima di concedere i bonifici d'interessi indispensabili, automaticamente legati alla firma dei contratti di mutuo, per gli importi che è previsto che la BEI conceda. La gestione previsionale delle dotazioni finanziarie è dunque organizzata in modo da consentire sempre alla BEI di disporre di una fonte di finanziamento per i bonifici d'interessi.

3.17. Tuttavia, la BEI non è in grado di comunicare i suoi bisogni reali fin dall'inizio dell'attuazione di un protocollo, il che rende difficile una programmazione rigorosa delle dotazioni finanziarie e tende a rimandare l'utilizzazione di una parte dei fondi di bilancio da parte della Commissione.

3.18. Si potrebbe aggirare questo scoglio, fissando nello stesso protocollo l'importo complessivo dei fondi provenienti dal bilancio destinati al finanziamento dei bonifici d'interessi. La Commissione e il paese beneficiario sarebbero allora fin dall'inizio a conoscenza del volume esatto della dotazione da utilizzare per sovvenzioni. In questo contesto, è utile ricordare che, nel quadro dei FES, esiste globalmente una dotazione riservata ai bonifici d'interessi.

Le conseguenze in materia di esecuzione

3.19. L'attuazione dei protocolli non ne rispetta il teorico quadro quinquennale. Ne deriva un susseguirsi di protocolli non chiusi. Gli esempi più palesi sono i protocolli firmati con l'Algeria e l'Egitto: la rimanenza non impegnata al termine del periodo di applicazione delle due prime serie di protocolli con questi due paesi va dal 30 % al 50 % della loro dotazione (vedi le ***tabelle 2 — 4*** e i ***grafici 8 e 12***). Per evitare che la situazione si aggravi, spetta alla Commissione di adottare le misure appropriate nell'ambito dei futuri protocolli.

3.20. Pur non escludendo una certa elasticità (vedi il paragrafo 3.14), la Corte è del parere che delle disposizioni più vincolanti in materia di calendario d'utilizzazione delle dotazioni finanziarie siano necessarie per porre fine a questa deriva. Indipendentemente dalle disposizioni che potranno essere adottate, queste dovrebbero prevedere un meccanismo di chiusura dei protocolli che sfoci in una decisione formale sull'utilizzazione della rimanenza (vedi il paragrafo 3.15).

Regolamento di applicazione

3.21. L'assenza di un regolamento di applicazione fino all'inizio del 1987 (vedi ***l'allegato 2***, paragrafi 14 — 17), vale a dire per quasi otto anni, costituisce una grave mancanza. Il ricorso alla procedura «ad hoc» durante questo periodo priva la Commissione delle sue competenze

in materia di gestione e comporta in certi casi tempi lunghi per l'adozione dei progetti a causa del meccanismo di voto all'unanimità. Ogni Stato membro ha il diritto di veto che gli consente, all'occorrenza, di bloccare l'azione della Commissione per servirsene nel regolamento di un contenzioso con il paese beneficiario dell'aiuto in questione.

3.22. Il regolamento di applicazione (CEE) n. 3973/86 si riferisce esplicitamente nei considerando solo ai secondi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, nonché con Cipro e Malta. Sarebbe stato ed è tuttora necessario che un regolamento del Consiglio estenda il regolamento (CEE) n. 3973/86 all'applicazione dei terzi protocolli. Disposizioni adeguate si impongono inoltre immediatamente fin dalla stipulazione della prossima quarta serie di protocolli. Lo stesso vale per la cooperazione finanziaria e tecnica con la Turchia, non ancora coperta da un regolamento di applicazione (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 17).

Considerazioni in merito al sistema dei protocolli

3.23. È possibile fare un paragone del sistema dei protocolli con il quadro che si applica all'aiuto finanziario e tecnico che la Comunità accorda ai paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia (PVSALA). Quest'ultimo, finanziato con il capitolo 93 del bilancio generale, ha come quadro giuridico solo il regolamento (CEE) n. 442/81 [1] del Consiglio che ne definisce gli obiettivi generali, le forme, i settori d'applicazione, nonché le procedure di decisione e di gestione interne della Comunità.

3.24. I protocolli, che scaturiscono precisamente dalla volontà della Comunità di istituire una politica di approccio globale, offrono il quadro adeguato per dare, per una certa durata e con una dotazione finanziaria stabilita in precedenza, un orientamento settoriale alla cooperazione finanziaria e tecnica, che risponda agli obiettivi prioritari di sviluppo decisi dai singoli paesi beneficiari. La fase della programmazione costituisce a questo riguardo una fase essenziale. I terzi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, nonché con Malta e Cipro, introducono del resto un notevole miglioramento rispetto ai protocolli precedenti; essi sono molto più precisi per quanto concerne gli obiettivi specifici della cooperazione, definiscono la natura dei progetti o delle azioni che possono essere finanziate ed esigono che venga predisposto un programma indicativo che impegni le due parti.

3.25. L'assenza di una programmazione pluriennale fino alla fine del 1990 nell'ambito dell'aiuto finanziario e tecnico ai PVSALA, nonché la pressione artificiale del ritmo annuale e di bilancio, sono riconosciute dalla Commissione come un'importante debolezza; una programmazione pluriennale dovrebbe essere introdotta a partire dal 1991, al fine di una migliore utilizzazione dei mezzi finanziari.

3.26. Benché, in linea di principio, i protocolli offrano la possibilità di un'utilizzazione più efficiente ed efficace rispetto ad un sistema privo di programmazione, in pratica si osservano talune manchevolezze.

3.27. Anzitutto, i protocolli costituiscono una tappa addizionale rispetto al dispositivo che disciplina l'aiuto finanziario e tecnico ai PVSALA. Le lungaggini inerenti al processo di negoziazione e stipulazione dei protocolli (che offrono un quadro giuridico per soli 5 anni), su cui incidono talvolta elementi non direttamente connessi alla cooperazione finanziaria e tecnica (vedi i paragrafi 3.1 — 3.5), hanno l'effetto di rinviare l'attuazione e addirittura di causare una rottura nella continuità della cooperazione finanziaria e tecnica (vedi il paragrafo 3.7).

3.28. I protocolli implicano inoltre una concentrazione dei lavori di identificazione, di studio e di elaborazione dei progetti all'inizio del periodo di applicazione; ciò comporta tanto per la Commissione quanto per i paesi beneficiari un notevole volume di lavoro che deve essere svolto in tempi molto brevi. La Corte si chiede se alcune debolezze da essa identificate nella qualità dei progetti e delle azioni finanziate non siano il frutto di una preparazione troppo frettolosa.

3.29. Fissando una dotazione finanziaria ben precisa, disponibile per un determinato periodo, i protocolli provocano nei paesi interessati la concorrenza tra i potenziali beneficiari. Ne può risultare l'adozione di progetti mal concepiti o non sufficientemente definiti, che hanno in parte o essenzialmente lo scopo di riservare agli organismi che li presentano una parte della dotazione finanziaria messa a disposizione dalla Comunità. L'aiuto finanziario e tecnico ai PVSALA non presenta questo rischio. Benché anche in questo caso occorra operare delle scelte tra i progetti tenuto conto del volume limitato dell'aiuto comunitario, i loro effetti sono più diffusi, visto che non esiste quella doppia limitazione di una dotazione finanziaria esattamente stabilita, da non superare, legata ad un periodo d'applicazione pluriennale.

3.30. Un inconveniente del sistema dei protocolli è l'impatto sull'esecuzione del bilancio di fattori i quali, benché estranei alla cooperazione finanziaria e tecnica, ne impediscono il normale svolgimento. Per ragioni politiche, l'attuazione dei protocolli con la Turchia, la Siria e il Libano è bloccata. In nessuno di questi casi la Comunità rimette in causa i suoi impegni nei confronti di questi paesi beneficiari; l'attuazione della cooperazione finanziaria e tecnica è semplicemente rimandata fino a quando le circostanze la renderanno nuovamente possibile. Nei casi

[1] GU n. L 48 del 21. 2. 1981, pag. 8.

specifici del Libano e della Siria, le dotazioni finanziarie concesse o previste a titolo dei terzi protocolli si accumuleranno a quelle che saranno concesse, normalmente alla fine del 1991, nel quadro della quarta serie di protocolli, e questo non migliorerà certamente il ritmo dell'esecuzione di bilancio. Nel caso dell'aiuto finanziario e tecnico ai PVSALA, la Commissione può decidere, in circostanze di questo tipo, di non contrarre nuovi impegni, ossia di non adottare più altre decisioni di finanziamento.

3.31. Riassumendo, allo stato attuale e soprattutto a causa delle disposizioni relative all'utilizzazione della rimanenza (vedi i paragrafi 3.13 — 3.15), la dotazione finanziaria prevista nel protocollo resta al paese beneficiario; le lungaggini nell'esecuzione non la rimettono in causa. L'aiuto finanziario e tecnico ai PVSALA consente invece di modulare il volume e il ritmo della cooperazione in funzione della capacità di assorbimento di ciascun paese; la Commissione dispone della possibilità di non finanziare progetti nuovi quando essa constata l'esistenza di difficoltà o di ritardi nell'utilizzazione dell'aiuto già messo a disposizione del paese in oggetto.

4. I SISTEMI DI GESTIONE

I sistemi contabili

Presentazione dei sistemi

4.1. La Commissione dispone di due strumenti:

a) della contabilità di bilancio, affinché essa possa eseguire correttamente il bilancio; tale contabilità dà per un dato esercizio e fino a concorrenza del singolo impegno contabile, un elenco dei pagamenti effettuati nonché la situazione degli impegni ancora da liquidare all'inizio e alla fine dell'esercizio. Il conto di gestione riprende questa informazione;

b) di una contabilità ausiliaria, denominata FINPICS (Project Information and Control System), che vuole soddisfare i bisogni specifici dei responsabili della gestione in materia di sorveglianza dei progetti e di esecuzione dei protocolli finanziari [1]. Si tratta di una base di dati che ricostruisce in ordine cronologico i pagamenti effettuati per ogni impegno contabile.

Sorveglianza dell'esecuzione dei protocolli

4.2. Né la contabilità di bilancio né il sistema FINPICS consentono allo stato attuale di conoscere direttamente e con continuità, per ogni protocollo finanziario, la ripartizione degli importi impegnati e degli importi pagati secondo la natura degli strumenti finanziari. Queste osservazioni valgono anche per l'analisi settoriale delle operazioni finanziate, che la BEI effettua del resto per quel che la concerne soprattutto sui prestiti a condizioni speciali che essa gestisce con ampio mandato (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 23). La Commissione dovrebbe in ogni caso considerare fin dai prossimi protocolli di dotarsi dei mezzi necessari per poter disporre senza difficoltà delle informazioni di questo tipo.

4.3. La contabilità di bilancio non è adattata in modo da consentire di conoscere in qualsiasi momento e direttamente lo stato di esecuzione finanziaria dei protocolli. Alcune entrate, dei rimborsi effettuati dalla BEI a seguito di un approvvigionamento eccessivo da parte della Commissione (al versamento dei bonifici d'interessi o allo sblocco di una quota di prestito a condizioni speciali), non vengono riutilizzate per il progetto in questione, diventando delle entrate varie. La Commissione è obbligata in seguito ad effettuare degli impegni supplementari su stanziamenti nuovi per poter mettere a disposizione della BEI tutto l'importo concordato del mutuo o dei bonifici d'interessi. Nella contabilità di bilancio figurano allora degli importi impegnati e pagati superiori all'importo dell'aiuto stabilito ed effettivamente versato. Come emerge dalla ***tabella 4***, l'importo totale impegnato per un protocollo finanziario quale esso figura nella contabilità di bilancio supera allora l'importo complessivo della sua dotazione finanziaria (primi protocolli con Malta e la Giordania, primi e secondi protocolli con la Siria).

4.4. Il sistema FINPICS a sua volta è elaborato e aggiornato in modo non corretto, nel senso che esso non descrive l'insieme delle operazioni contabili; esso non comprende una serie di impegni costituiti nel 1979 e non considera le eventuali entrate, riutilizzate o no.

4.5. Diventa pertanto difficile chiudere i protocolli finanziari, se la Commissione non può seguire le imputazioni e ignora le rimanenze da utilizzare. Aggiornare il sistema FINPICS non implica delle modifiche insormontabili; occorre anzitutto integrarvi gli impegni lasciati fuori e le entrate riscosse. La Commissione disporrebbe allora di un sistema che le consentirebbe di conoscere con certezza e facilità l'esecuzione finanziaria di un protocollo.

[1] Il sistema FINPICS non è riservato unicamente agli aiuti relativi ai protocolli finanziari, esso è impiegato anche per gli aiuti ai PVSALA finanziati con il capitolo 93 del bilancio generale.

Tabella 4 — Stato di utilizzazione degli stanziamenti di bilancio relativi ai protocolli e di liquidazione degli impegni costituiti
Situazione al 31.12.1989

Paese o zona geografica	Protocollo	Stanziamenti di bilancio	Situazione degli impegni			Situazione dei pagamenti				
			Impegni costituiti	Stanziamenti non utilizzati 3 - 4	Utilizzazione degli stanziamenti 4 / 3	Pagamenti eseguiti	Stanziamenti non utilizzati 3 - 7	Utilizzazione degli stanziamenti 7 / 3	Impegni non ancora liquidati 4 - 7	Liquidazione degli impegni 7 / 4
		(Mio ECU)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TURCHIA	3°	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Aiuto spec.	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	Totale	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
CIPRO	1°	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2°	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	Totale	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTA	1°	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2°	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3°	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	Totale	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
MEDITERRANEO SETTENTRIONALE	Totale	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ALGERIA	1°	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2°	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3°	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	Totale	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MAROCCO	1°	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2°	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3°	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	Totale	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TUNISIA	1°	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2°	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3°	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	Totale	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGHREB	1°	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2°	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3°	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	Totale	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
EGITTO	1°	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2°	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3°	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	Totale	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
GIORDANIA	1°	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2°	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3°	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	Totale	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LIBANO	1°	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2°	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3°	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	Totale	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SIRIA	1°	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2°	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	Totale	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MASHRAK	1°	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2°	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3°	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	Totale	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
MEDITERRANEO MERIDIONALE	1°	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2°	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3°	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	Totale	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MEDITERRANEO	Totale	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

La differenza di 54 Mio ECU esistente tra la dotazione complessiva di bilancio totale indicata nella colonna 3 (1 660,5 Mio ECU) e l'importo che figura nella tabella 1 (1 714,5 Mio ECU) è dovuta al fatto che la presente tabella non riporta né il terzo protocollo con Cipro (18 Mio ECU), entrato in vigore nel 1990, né la riserva (36 Mio ECU) a titolo del terzo protocollo con la Siria, non ancora firmato al 31.12.1989.

Le cifre tra parentesi della colonna 5 sono importi negativi in quanto l'importo degli impegni è superiore a quello della dotazione di bilancio. (0,0) significa che l'importo negativo è inferiore a 50 000 ECU.

Sorveglianza finanziaria dei progetti

4.6. La Commissione non dispone di un sistema d'informazione sullo stato reale dell'esecuzione finanziaria dei progetti.

4.7. La situazione dei pagamenti dà un'informazione insufficiente sotto diversi aspetti. In primo luogo, essa non tiene conto delle entrate (vedi il paragrafo 4.3); in occasione del controllo su documenti relativo ad alcuni progetti finanziati in Turchia, la Corte ha dovuto, ad esempio, dapprima ricostruire i pagamenti e le entrate per conoscere gli importi realmente versati ai beneficiari. Si registrano inoltre talora dei ritardi anomali nella contabilizzazione dei pagamenti locali effettuati a partire dal conto pagatore delegato; per alcuni progetti finanziati in Egitto, i ritardi vanno fino a due anni e concernono delle somme di centinaia di migliaia di ECU. I ritardi nel disimpegno degli stanziamenti inutilizzati, inoltre, non solo immobilizzano inutilmente degli stanziamenti, ma inducono a credere, talora per anni, che un progetto sia ancora in fase di esecuzione, benché esso sia di fatto ultimato. Questo fenomeno è stato constatato per alcuni progetti finanziati in Marocco, Egitto e Turchia. Una sana gestione finanziaria esigerebbe una rapida contabilizzazione dei pagamenti locali ed una rapida esecuzione dei disimpegni per gli stanziamenti inutilizzati.

4.8. Ogni progetto forma normalmente l'oggetto di un unico impegno contabile, ricoprendo spesso vari tipi di azioni (fornitura di attrezzature, assistenza tecnica, lavori di costruzione ecc.) che sono definite e il cui costo è stimato nella convenzione di finanziamento. Ognuna di queste azioni forma in seguito spesso l'oggetto di più contratti (lotti distinti, ricorso a più contraenti ecc.).

4.9. A differenza del sistema da essa sviluppato per la gestione dei FES, la Commissione non ha posto in essere un sistema che consenta di seguire, per azione e per contratto, lo stato degli impegni « secondari » contratti nei confronti di terzi (contratti firmati ecc.), nonché dei pagamenti effettuati. Un siffatto quadro sarebbe tuttavia indispensabile ad una buona gestione finanziaria, consentendo esso in particolare di individuare con tempestività le difficoltà specifiche d'esecuzione, quali un superamento dell'importo riservato ad una determinata azione o ancora le lungaggini e i blocchi relativi all'esecuzione di determinate azioni o contratti.

4.10. I responsabili della gestione più coscenziosi tengono, per proprio conto e in genere a mano, uno stato degli impegni secondari e dei pagamenti per contratto, più raramente per azione. Non solo questi dispositivi non sempre sono correttamente aggiornati, ma essi sono caratterizzati da un'estrema eterogeneità e soggetti ad errori od omissioni.

4.11. La Corte è del parere che la Commissione debba dare precedenza assoluta alla creazione di un sistema armonizzato che risponda ai bisogni descritti; la relativa informazione dovrebbe essere messa a disposizione di tutti i servizi responsabili dell'attuazione dei protocolli. La Commissione potrebbe a tal fine ispirarsi validamente al sistema informatizzato instaurato per le proprie necessità dalla sua delegazione in Marocco. Giova inoltre ricordare che la Commissione è in procinto di sviluppare per i FES un sistema analogo denominato « OLAS » (On-Line Accounting System). Questa necessità fondamentale per una sana gestione finanziaria non si limita alla cooperazione finanziaria con i paesi del Bacino mediterraneo: la cooperazione finanziaria con i PVSALA soffre delle stesse lacune.

Le azioni affidate alla BEI

4.12. La presente parte della relazione ha per oggetto più specificamente i prestiti a condizioni speciali gestiti sotto ampio mandato, per i quali alla BEI sono conferite le più ampie responsabilità. L'obiettivo della Corte è quello di esaminare se le attuali procedure e gli attuali sistemi consentano alla Commissione di gestire in modo adeguato le risorse di bilancio comunitarie.

La base giuridica dei mandati

4.13. La Corte ribadisce le riserve da essa formulate nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1982 [1], ovvero che occorre chiedersi se la Commissione abbia i necessari poteri giuridici per affidare alla BEI, nel novembre 1978 (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 19), la gestione di stanziamenti iscritti nel bilancio generale. Le convenzioni firmate non si basano infatti su un testo firmato dal Consiglio; i primi protocolli tacciono in merito alla ripartizione delle competenze tra la BEI e la Commissione; inoltre, manca un regolamento di applicazione che le definisca e la procedura « ad hoc » non è ancora stabilita (vedi ***l'allegato 2***, paragrafi 14 — 17).

4.14. La convenzione firmata il 16 giugno 1987, volta a porre in atto i terzi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, fa riferimento all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3973/86. Si tratta del regolamento di applicazione dei secondi protocolli (vedi il paragrafo 3.22). Questo secondo mandato è pertanto conferito su una base giuridica inesatta. Lo stesso vale per l'estensione, nel novembre 1989, di questa convenzione, ai protocolli con Cipro e Malta.

---

[1] GU n. C 357 del 31. 12. 1983, pag. 100, paragrafo 10.30.

Il ruolo della Commissione

4.15. Per quanto concerne i prestiti a condizioni speciali sotto ampio mandato e le operazioni di formazione di capitali a rischio, l'intera responsabilita dell'identificazione, dell'istruzione e della trattativa e conferita alla BEI, senza intervento od associazione diretta della Commissione. Naturalmente la Commissione è consultata in merito ai progetti di finanziamento, ma le sue prerogative sono di fatto molto limitate. La proposta di finanziamento ad essa sottoposta non contiene particolari sufficienti per consentire una valutazione del valore tecnico del progetto. Di conseguenza essa non puo decidere con cognizione di causa la concessione di un finanziamento. La procedura « ad hoc » per la quale e necessario un voto unanime, lascia per quasi otto anni l'intero potere decisionale al Consiglio in un settore che attiene alla gestione Il regolamento (CEE) n. 3973/86 conferisce a sua volta alla Commissione il potere di opporsi (articolo 11, paragrafo 2) ad una proposta di finanziamento della BEI con conseguente consultazione del Consiglio, quale autorità che ha la facoltà di adottare la decisione ultima, le prerogative della Commissione non ne risultano pertanto aumentate

4.16. La situazione e particolarmente preoccupante, per quanto concerne i bonifici d'interessi. La procedura « ad hoc » ha gli effetti descritti al paragrafo 4 15. Il meccanismo decisionale applicato dal regolamento (CEE) n. 3973/86 (articolo 11, paragrafo 4) lascia la decisione finale al consiglio d'amministrazione della BEI, qualora manchi un parere favorevole del comitato dell'articolo 9. La Corte ha già criticato, nel suo parere n 2/86 [1] sul progetto di regolamento finanziario di applicazione, che questo meccanismo, per quanto concerne gli stanziamenti iscritti nel bilancio generale, non consente all'autorita competente in materia di esecuzione del bilancio di mantenere la propria autorita.

4.17. Le proposte di regolamenti finanziari di applicazione presentati dalla Commissione al Consiglio nel 1977 e nel 1978 (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 16), nonché il regolamento (CEE) n. 3973/86, esigono che la Commissione si accerti dell'esecuzione del mandato conferito alla BEI e pure delle condizioni alle quali le realizzazioni sono utilizzate dai beneficiari. Attualmente, le procedure e i sistemi in vigore non consentono alla Commissione di conformarsi a questi requisiti in modo soddisfacente.

4.18. Nei termini dei suoi mandati, la BEI non e tenuta a trasmettere alla Commissione i documenti che sarebbero necessari, in particolare le relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori e le relazioni relative alle ispezioni effettuate. Fino al 1984, la Commissione non disponeva nemmeno dei contratti di finanziamento. La relazione annuale sottoposta dalla BEI alla Commissione si riduce ad un elenco di decisioni di finanziamento e a degli stati finanziari riepilogativi. I controlli e le visite in loco relativi ai progetti finanziati sono svolti esclusivamente da rappresentanti della stessa BEI.

4.19. Ne risulta, come constatato dalla Corte ad esempio in occasione di un controllo su documenti relativo a due progetti finanziati in Turchia per complessivi 160 Mio ECU nel quadro del terzo protocollo, una mancanza totale di informazioni nei fascicoli della Commissione sull'esecuzione e sui risultati dei progetti. Ora, i mandati della BEI limitano espressamente le responsabilità di quest'ultima « alla buona esecuzione del mandato, conformemente alla prassi bancaria ». Gli obiettivi di sviluppo non sono menzionati e restano di esclusiva competenza della Commissione, questa dovrebbe pertanto ottenere di propria iniziativa o attraverso la BEI le informazioni che sono ad essa indispensabili a tal fine. Nella sua relazione speciale [2] sulla gestione dei fondi comunitari destinati all'aiuto allo sviluppo da parte della BEI, la Corte ha già formulato alcune osservazioni sul carattere inadeguato dei fascicoli della Commissione concernenti i progetti finanziati con i FES o i protocolli, e gestiti dalla BEI. La Corte ha ribadito le sue osservazioni nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1985 [3].

4.20. La Commissione non utilizza in maniera adeguata le informazioni finanziarie di cui essa dispone. In occasione del controllo della Corte, e stato ad esempio difficile valutare, per gli stessi due progetti finanziati in Turchia di cui al paragrafo 4.19, la situazione relativa alla liquidazione degli impegni contabili e all'utilizzazione dei prestiti a condizioni speciali, a causa della mancanza di uno stato dei pagamenti effettuati alla BEI e dei rimborsi di quest'ultima.

4.21. La Commissione non tenta di tenere uno stato cumulativo aggiornato dei versamenti parziali relativi ai mutui sulle risorse proprie della BEI che beneficiano di bonifici d'interessi. Cio consentirebbe, tuttavia, di disimpegnare senza indugio gli stanziamenti rimasti inutilizzati per i bonifici di interessi, una volta che i mutui sono integralmente versati. Allo stato attuale, prima di agire, la Commissione attende che la BEI le comunichi che il suo mutuo è stato pagato, cio puo significare, come la Corte ha avuto modo di constatare per alcuni progetti finanziati in Marocco, che degli stanziamenti restano inutilmente impegnati per anni

4.22. La Commissione non è dunque in grado di assumersi le sue responsabilità in materia di esecuzione del bilancio, le e impossibile sapere se l'utilizzazione dei fondi di bilancio destinati al finanziamento delle azioni gestite sotto mandato dalla BEI (vedi il paragrafo 4.12) sia conforme alla regolamentazione finanziaria e consenta di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

4.23. La Commissione ha il dovere di stabilire di concerto con la BEI le modalità necessarie che le consentano di disporre di informazioni sufficienti sui progetti gestiti sotto ampio mandato da quest'ultima. Sull'esempio di quello che esige, ad esempio, la Commissione dalle banche di sviluppo

[1] GU n C 302 del 27 11 1986, pag 6, sesto considerando

[2] Relazione speciale n 2/84 adottata il 10 maggio 1984, non pubblicata pero disponibile presso la Corte

[3] GU n C 321 del 15 12 1986, pag 146, paragrafo 73.

che gestiscono a nome della Comunità degli aiuti nei PVSALA, dovrebbero esserle trasmesse almeno le informazioni seguenti:

a) una descrizione circostanziata del progetto con relativa valutazione tecnica ed economica;

b) le relazioni periodiche sullo stato di avanzamento del progetto;

c) le relazioni sulle missioni di controllo effettuate dalla BEI in loco;

d) le eventuali raccomandazioni di modifiche tecniche che la BEI rivolge ai responsabili del progetto.

Per quanto concerne i controlli e le visite in loco deve essere lasciata alla Commissione ogni possibilità di partecipare ai controlli e alle visite effettuate dalla BEI e, secondo modalità da definire con quest'ultima, di intraprenderli di propria iniziativa.

Le azioni gestite dalla Commissione

Il sistema di gestione dell'aiuto

4.24. La qualità delle informazioni disponibili nei fascicoli della Commissione e della sorveglianza dell'attuazione dei progetti da parte di quest'ultima è molto ineguale e in genere insufficiente.

4.25. I progetti finanziati a Malta e in Turchia si distinguono per la scarsità di informazioni sulla loro esecuzione; nulla consente di sapere se gli obiettivi di sviluppo sono o saranno raggiunti. La situazione è essenzialmente la stessa per quanto concerne i progetti finanziati in Egitto, sulla cui realizzazione la Commissione non esercita in generale un controllo sufficiente. Per i progetti agricoli, la situazione è migliorata recentemente a seguito di un cambio di personale presso la delegazione. La supervisione è pure insufficiente per i progetti finanziati in Algeria e la Commissione non è in grado di valutarne i risultati.

4.26. La situazione relativa ai progetti in Marocco dà adito a meno critiche. La Commissione dispone in generale delle informazioni relative all'esecuzione propriamente detta delle azioni finanziate dalla Comunità, ma queste informazioni sono incomplete nel senso che cessano quando è esaurito il contributo finanziario della Comunità. Non sempre, inoltre, esse coprono le azioni che vengono finanziate da parte marocchina; in linea generale, anche in questo caso è impossibile per la Commissione valutare l'efficacia dei progetti.

4.27. Le cause di una siffatta situazione sono diverse, tutte però traggono origine dal fatto che la Commissione non ha posto in atto un sistema di gestione adeguato dei progetti.

La ripartizione delle responsabilità

4.28. Le disposizioni in materia di ripartizione delle responsabilità tra i diversi servizi della Commissione (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 31) non sono così precise come dovrebbero esserlo e non sempre vengono rispettate. Il sistema è vago e troppo complesso, l'estrema frammentazione dei compiti rende difficile evitare un indebolimento delle responsabilità. A titolo d'esempio, il progetto « Operazione di credito a favore dei piccoli agricoltori » (Marocco) non è seguito né dal responsabile geografico né dal responsabile tecnico, convinto che si tratti di un progetto gestito sotto mandato dalla BEI. Per il progetto « Miniere di lignite di Beypazari » (Turchia) la Commissione ha trasmesso nel novembre 1987 delle fatture alla BEI per il pagamento, pur trattandosi anche in quel caso di un progetto che non rientrava nel mandato conferito a quest'ultima. Né la DG I né la DG VIII si occupano del progetto « Prospezione relativa alla lignite » (Turchia), e un impegno di quasi 160 000 ECU resta ancora da liquidare da cinque anni, benché le spese a carico della Comunità siano state interamente pagate.

4.29. La Commissione dovrebbe assicurarsi che la ripartizione delle responsabilità tra i diversi servizi interessati sia chiara e rispettata.

Le istruzioni

4.30. Mancano istruzioni della Commissione sulla struttura e sul contenuto dei fascicoli relativi ai progetti o alle azioni finanziate, sulla natura, sulla periodicità e sulla forma del seguito da dare a tali progetti ed azioni e sull'informazione che i servizi centrali o le delegazioni devono produrre. Tutto è lasciato all'iniziativa individuale, per cui la qualità dei fascicoli e della supervisione risulta molto ineguale.

4.31. Le delegazioni elaborano solitamente delle relazioni annuali contenenti in particolare una scheda per ogni singolo progetto od azione. Spesso i commenti variano di poco da un anno all'altro, il che induce a dubitare del grado di sorveglianza che ne sta alla base. Quando essa prepara le

sue missioni nei paesi in questioni, la Corte constata, per quanto la concerne, che siffatte relazioni sono di aiuto limitato.

4.32. I fascicoli dei responsabili geografici e tecnici sono spesso tenuti male o sono incompleti. È molto difficile servirsene per conoscere lo stato di avanzamento dei progetti o delle azioni, identificare le deficienze o le difficoltà particolari e valutare i risultati. Questo vale in particolare per i progetti e le azioni finanziati in Egitto e in Turchia che sono stati esaminati dalla Corte.

4.33. Uno sforzo tutto particolare deve essere volto a migliorare la qualità di questi fascicoli. Occorrerebbero degli orientamenti per armonizzarne l'organizzazione e la presentazione. Potrebbe essere considerata la possibilità di istituire un sistema di schede periodiche (ad esempio semestrali) per rilevare, ad esempio, in modo molto sintetico, lo stato di avanzamento del progetto, le debolezze e le difficoltà particolari incontrate, le azioni intraprese o prese in considerazione e i risultati raggiunti o dati per scontati, nonché lo stato di realizzazione degli obiettivi; a questo riguardo, il sistema delle relazioni semestrali e degli « indicatori » introdotto per i FES può essere interessante. Questo dovrebbe anche essere l'approccio da seguire per la relazione annuale delle delegazioni, cui bisogna riservare la necessaria attenzione, se si vuole che essa sia veramente utile.

I programmi di lavoro e le relazioni sull'esecuzione

4.34. La Commissione non sempre si sforza di far rispettare al beneficiario i suoi obblighi stabiliti nella convenzione di finanziamento, di presentare dei programmi di lavoro. Le è allora impossibile, come nel caso dei progetti « Miglioramento dell'alimentazione del bestiame » (Egitto) e « Miglioramento della produzione foraggiera (Egitto) sapere se le attività finanziate rientrino veramente nel quadro dei progetti.

4.35. Alcune convenzioni di finanziamento non esigono che il beneficiario presenti alla Commissione delle relazioni sull'esecuzione. Un esempio sono i progetti finanziati fino al 1987 in Turchia nell'ambito dell'aiuto speciale e la maggior parte dei progetti finanziati a Malta. La Commissione ha solo dal 1987 una delegazione in Turchia, e a Malta essa manca tuttora. Ciò rende, per lo meno, malagevole un'azione di sorveglianza dei progetti.

4.36. L'obbligo esiste, invece, per i progetti finanziati nei paesi del Maghreb e del Mashrak, ma spesso il beneficiario non vi si attiene. La Corte ha avuto modo di constatarlo in relazione ad una serie di progetti esaminati in Egitto e in Marocco. In casi simili la Commissione resta insolitamente passiva. Emerge inoltre che, quando la Comunità finanzia un'azione di assistenza tecnica per un progetto, la Commissione e il beneficiario tendono a ritenere che le relazioni degli esperti sostituiscano quelle che il beneficiario deve produrre.

4.37. Le convenzioni di finanziamento sono molto vaghe in merito alla natura e alla portata dell'informazione che le relazioni sull'esecuzione devono contenere. La loro qualità è pertanto spesso insufficiente. Le relazioni si limitano molto spesso ad una semplice descrizione dei lavori realizzati grazie ai fondi comunitari e tacciono sulle azioni finanziate con fondi propri dal paese beneficiario. Esse costituiscono comunque raramente uno strumento di gestione adeguato.

4.38. La Commissione dovrebbe far rispettare al beneficiario gli impegni da esso assunti nel quadro della convenzione di finanziamento. Il documento dovrebbe del resto definire con molta maggiore precisione la natura e la portata delle informazioni contenute nei programmi di lavoro e nelle relazioni sull'esecuzione. L'informazione, tanto quella finanziaria quanto quella relativa alla realizzazione materiale, dovrebbe essere completa, coprire cioè tutte le azioni previste dal progetto e non soltanto quelle finanziate con fondi comunitari. Tali programmi e relazioni dovrebbero contenere inoltre una valutazione dello stato di avanzamento del progetto previsto o raggiunto, in termini di realizzazione degli obiettivi di sviluppo; tali obiettivi devono essere chiaramente definiti e quantificati nella convenzione di finanziamento. Inoltre, tenuto conto del tempo che passa tra il momento in cui un progetto è realizzato e quello in cui esso comincia a produrre degli effetti, i programmi e le relazioni dovrebbero essere presentati alla Commissione anche dopo l'erogazione completa dell'aiuto finanziario comunitario. La Commissione potrebbe disporre allora di un vero e proprio quadro per la gestione dei progetti, che offra un mezzo effettivo di controllo della loro esecuzione e di valutazione dei relativi risultati. Il beneficiario dovrebbe essere consapevole che la non osservanza dei suoi obblighi in questo campo potrebbe rimettere in causa l'aiuto finanziario della Comunità.

Le valutazioni

4.39. Una valutazione sistematica dei progetti dovrebbe essere effettuata nel corso e al termine della loro esecuzione, allo scopo di valutare l'efficacia dell'aiuto comunitario, di valutare le dimensioni delle difficoltà incontrate, di apportare le necessarie misure correttive e di trarne gli insegnamenti per il futuro. Solo recentemente, per alcuni progetti finanziati nel quadro dei terzi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, la Commissione comincia ad integrare in questo senso alcune disposizioni contenute nelle convenzioni di finanziamento.

I mezzi in termini di personale

4.40. A causa della lentezza nell'esecuzione dei progetti, spesso si succedono nei vari servizi interessati della Commissione diverse persone responsabili in materia di attuazione e sorveglianza. I problemi descritti significano che una parte delle informazioni va inevitabilmente persa con la persona che lascia il servizio; ogni responsabile tende infatti ad avere una conoscenza parziale del progetto che si limita alla fase da lui seguita. In caso di difficoltà è difficile accertare le rispettive responsabilità. A causa dei tempi, a volte di più mesi, necessari per sostituire una persona, la continuità del controllo non è assicurata. La mobilità del personale rende ancora più impellente la necessità di provvedere ad istruzioni e ad una supervisione adeguata dei responsabili dei fascicoli.

4.41. La cooperazione finanziaria e tecnica è solo uno degli aspetti contemplati dagli accordi firmati con i paesi terzi del Mediterraneo. Vi si aggiungono soprattutto le relazioni commerciali che rivestono del resto importanza anche maggiore per quanto concerne i paesi del Maghreb. La lentezza nell'esecuzione dei protocolli è causa inoltre di un accumulo dei progetti in corso di realizzazione. Di fronte a questo aumento del loro volume di lavoro, non è certo che i servizi responsabili della Commissione siano in grado di svolgere i loro compiti in condizioni adeguate. La prossima stipulazione della quarta serie di protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, prevista per la fine del 1991, aggraverà questa situazione.

Il ruolo delle delegazioni

4.42. Le delegazioni della Commissione nei paesi beneficiari sono chiamate a svolgere un ruolo importante nell'attuazione della cooperazione, in quanto spetta ad esse assicurare il contatto e un dialogo diretti con gli interlocutori locali. Le delegazioni non sono esenti dai difetti descritti, i cui effetti negativi sono accentuati dalla distanza geografica. Occorre sottolineare in particolare l'assenza di istruzioni della Commissione circa le responsabilità precise delle delegazioni, le forme del controllo da esse svolto, o ancora la natura e la periodicità delle informazioni che esse devono fornire.

4.43. In mancanza di un quadro di riferimento, la qualità della sorveglianza delle delegazioni sull'esecuzione dei progetti è molto ineguale e largamente dipendente dall'iniziativa e dalla coscienza professionale delle persone responsabili dei fascicoli. Un esempio molto chiaro al riguardo è l'Egitto, dove il controllo di progetti agricoli è stato scarso finché non è stato tenuto conto della necessità di un controllo più rigoroso (vedi il paragrafo 4.25). Nel quadro dello sforzo che dovrebbe essere compiuto per porre in essere un sistema di gestione dell'aiuto adeguato e al fine di garantire una buona complementarità dei suoi servizi centrali e delle delegazioni nonché di accrescere l'efficacia dei progetti, la Commissione dovrebbe fare particolare attenzione ad una definizione chiara delle responsabilità delle delegazioni in materia di esecuzione e sorveglianza dei progetti e ai mezzi per controllare la qualità delle loro attività.

5. L'ATTUAZIONE E I RISULTATI DELLA COOPERAZIONE FINANZIARIA E TECNICA

Controlli svolti dalla Corte

5.1. Questa parte della relazione è basata in particolare sui risultati dei lavori di controllo compiuti dalla Corte nel periodo 1986-1990 [1]. Nella ***tabella 5*** sono riportati i progetti e le azioni sottoposti al controllo della Corte nonché gli importi dell'aiuto ad essi concesso dalla Comunità. I progetti e le azioni suddetti rappresentano, in totale, una dotazione finanziaria di poco più di 500 Mio ECU, ossia il 55 % della dotazione di bilancio dei protocolli in questione.

5.2. Il carattere rappresentativo del campione di progetti e di azioni esaminati dalla Corte è in realtà più forte, poiché si dovrebbe prendere come riferimento non la dotazione finanziaria ma lo stato di esecuzione effettiva del bilancio al momento dei controlli.

---

[1] La Corte ha compiuto visite in loco nei seguenti paesi:
a) In Egitto, la prima volta nel settembre/ottobre 1986 e successivamente nel gennaio 1990;
b) in Giordania, nell'ottobre 1986;
c) a Malta, nel settembre/ottobre 1987;
d) in Algeria, nel giugno 1988;
e) in Tunisia, nel novembre 1988;
f) in Marocco, nell'ottobre 1989.
Un controllo su documenti è stato eseguito presso la Commissione all'inizio del 1990 relativamente a progetti finanziati in Turchia. Le visite in loco sono precedute da un esame dei fascicoli dei diversi servizi responsabili della Commissione. Nel corso di tali visite sono previste riunioni di lavoro con le delegazioni della Commissione, colloqui con i rappresentanti delle autorità nazionali o locali, gli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti, le équipe di assistenza tecnica, nonché visite delle realizzazioni finanziate e incontri con alcuni beneficiari (agricoltori, tirocinanti...).

Tabella 5 — Elenco dei progetti e delle azioni che hanno formato oggetto di un controllo in loco o su documenti da parte della Corte, dal 1986 al 1990

	Terzo protocollo (Mio ECU)	% della dotaz. globale	Aiuto speciale (Mio ECU)	% della dotaz. globale
TURCHIA				
1. Complesso idroelettrico di Karakaya	85,0			
2. Centrale termica di Elbistan	75,0			
3. Miniere di lignite di Beypazari			22,0	
4. Prospezione relativa alla lignite			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Primo protocollo (Mio ECU)	% della dotaz. globale	Secondo protocollo (Mio ECU)	% della dotaz. globale
MALTA				
5. Programma di assistenza tecnica e di formazione	4,60			
6. Porto della Valletta	5,00			
	9,60	96	— (1)	—
ALGERIA				
7. Creazione ed ampliamento di centri di formazione professionale	11,70			
8. Sostegno al Ministero del Commercio	2,20			
9. Formazione dei quadri del settore dei lavori pubblici			2,75	
10. Formazione dei quadri dell'industria pesante			4,00	
	13,90	31	6,75	15
MAROCCO				
11. Laboratorio nazionale per la produzione di vaccini veterinari	2,36			
12. Base di dati lessicografici — Lexar	0,40			
13. Sviluppo dello Haouz centrale	16,00			
14. Istituto di tecnologia applicata — Formazione professionale	15,30		19,00	
15. Diga di Aït Chouarit			42,00	
16. Operazione di credito a favore dei piccoli agricoltori			26,56	
17. Eliminazione delle bidonville di Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) All'epoca della missione della Corte, lo stato dell'esecuzione di bilancio non giustificava un controllo.

	Primo protocollo (Mio ECU)	% della dotaz. globale	Secondo protocollo (Mio ECU)	% della dotaz. globale
TUNISIA				
18. Creazione di centri di formazione professionale	3,90			
19. Azione di formazione a favore dell'Istituto di finanziamento e di sviluppo tunisino-algerino (IFID)	0,23			
20. Programma di ricerche nel campo delle scienze marine	0,24			
21. Operazione di credito agricolo — BNDA			18,07	
22. Assistenza tecnica alla BNDA			0,67	
23. Finanziamento di iniziative agricole e agro-industriali di piccole e medie dimensioni — prestiti globali			14,13	
24. Finanziamento di 10 pescherecci — BNDA			3,02	
25. Studio tecnico-economico relativo alla creazione di piantagioni di palme da datteri nella regione di Réjim-Maatoug			1,90	
26. Assistenza tecnica all'IFID			0,27	
27. Rafforzamento della capacità di ricerca. Direzione risorse idriche Ministero dell'Agricoltura			1,00	
28. Inventario delle risorse terriere della Tunisia meridionale			0,40	
29. Miglioramento della gestione dei perimetri irrigati			2,50	
	4,37	8	41,96	68
EGITTO				
30. Cooperazione universitaria	2,85			
31. Promozione degli investimenti	2,00			
32. Agenzia egiziana di sviluppo dell'energia rinnovabile	7,70			
33. Acque di scarico di Helwan	32,04		20,30	
34. Ammasso agricolo a Daqahlia	6,00		4,00	
35. Studi sulle risorse idriche del Sinai	2,08		3,00	
36. Cooperazione universitaria nel campo delle scienze marine			3,00	
37. Miglioramento dell'alimentazione del bestiame			2,40	
38. Miglioramento della produzione foraggera			1,30	
	52,67	68	34,00	27
GIORDANIA				
39. Credito agricolo per piccoli agricoltori — Agricultural Credit Corporation	3,70		1,66	
40. Unità di produzione di piante della Jordan Valley Authority	0,95			
41. Assistenza alla Royal Scientific Society	0,98			
42. Assistenza alla Facoltà di scienze dell'Università di Yarmouk	2,50		2,50	
43. Assistenza alla Facoltà di ingegneria e di tecnologia dell'Università della Giordania	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Aiuto di bilancio complessivo concesso per i progetti/le azioni esaminati : 511,84 Mio ECU
Dotazione complessiva di bilancio dei protocolli in causa : 942,00 Mio ECU
Percentuale della dotazione di bilancio esaminata : 55 %

5.3. Ad eccezione della Turchia, i controlli non hanno potuto riguardare progetti finanziati in virtù dei terzi protocolli, la cui applicazione era allora appena all'inizio. La Corte non ha proceduto al controllo di progetti finanziati in Libano, a causa della situazione interna di tale paese; non sono stati espletati controlli nemmeno in Siria, dati i rapporti esistenti tra questo paese e la Comunità. La cooperazione finanziaria e tecnica con questi due paesi è del resto bloccata in vasta misura per le stesse ragioni. Come indicato nella sua relazione annuale sull'esercizio 1987 (1), la Corte non ha potuto effettuare un controllo in loco a Cipro, a causa del rifiuto delle autorità cipriote che hanno addotto, a ragione l'opposizione della BEI.

5.4. L'analisi eseguita dalla Corte in questa parte della relazione riguarda i protocolli cui si riferiscono i progetti che hanno formato oggetto del controllo. I terzi protocolli, ad eccezione di quello relativo alla Turchia, non vengono quindi considerati. Le constatazioni e le osservazioni della Corte si riferiscono alla situazione dei progetti al momento dei controlli.

Esecuzione di bilancio

Osservazioni generali

5.5. La ***tabella 2*** indica l'evoluzione, per paese e per zona geografica, delle dotazioni finanziarie costituite da risorse di bilancio stabilite dai protocolli nonché degli impegni effettuati e dei pagamenti eseguiti. Tali cifre sono illustrate dai ***grafici 4 — 18***. La ***tabella 4*** presenta lo stato di utilizzazione delle dotazioni finanziarie e della liquidazione degli impegni al 31 dicembre 1989.

5.6. Nel complesso, il ritmo dell'esecuzione di bilancio dei protocolli è lento. Al 31 dicembre 1989, gli impegni ammontano a circa 1 322,9 Mio ECU, ossia al 79,7 % della dotazione finanziaria totale; i pagamenti eseguiti ammontano a circa 795,6 Mio ECU, pari al 47,9 % della dotazione finanziaria complessiva e al 60,1 % degli impegni costituiti.

5.7. Per i paesi del Mediterraneo settentrionale (Turchia, Cipro e Malta), la dotazione finanziaria è impegnata fino al 95,4 %, mentre la spesa ad essa relativa raggiunge l'82 %. Tuttavia, è opportuno ricordare il peso preponderante della Turchia, che rappresenta oltre l'80 % della dotazione per questa zona, alla quale gli aiuti in questione sono stati concessi circa dieci anni fa.

(1) GU n. C 316 del 12. 12. 1988, pag. 135, paragrafi 9.6 — 9.8.

5.8. Le dotazioni finanziarie dei primi e dei secondi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak sono quasi integralmente impegnate, ad eccezione del primo protocollo con l'Algeria. I pagamenti eseguiti costituiscono l'83,1 % della dotazione finanziaria dei primi protocolli, e il 55,4 % della dotazione dei secondi. Per quanto riguarda i terzi protocolli, in vigore nel corso del 1988, e risultanti quindi, alla data considerata, circa a metà del loro periodo di applicazione, gli impegni rappresentano poco meno della metà (46,8 %) della dotazione finanziaria; occorre rivelare che il tasso di utilizzazione è tuttavia molto più elevato per i paesi del Maghreb (65 %) che non per quelli del Mashrak (24 %). I pagamenti cominciano appena ad essere eseguiti, raggiungendo soltanto il 2,8 % dell'importo delle dotazioni finanziarie e il 5,9 % di quello degli impegni costituiti.

5.9. Se si considera il grado di utilizzazione delle dotazioni finanziarie al termine del periodo di applicazione di ciascun protocollo scaduto (vedi ***la tabella 3***), si constata che una parte considerevole della dotazione finanziaria non è stata ancora impegnata; per l'insieme dei paesi del Maghreb e del Mashrak, la rimanenza corrisponde ad oltre il 20 %, mentre oscilla tra il 30 % e quasi il 50 % nel caso dell'Algeria e dell'Egitto.

5.10. Alle stesse date, rimane da pagare il 70-80 % dell'importo delle dotazioni finanziarie, benché taluni paesi registrino un ritmo di pagamento più rapido, come Cipro, Malta (primo protocollo), il Marocco e la Giordania. Come risulta dalla ***tabella 2*** e dai ***grafici 4 — 18***, nel caso di questi paesi sono necessari da cinque ad otto anni per utilizzare la dotazione di un protocollo; per quanto riguarda gli altri paesi, in particolare l'Algeria, l'Egitto, il Libano e la Siria, il ritmo dei pagamenti è talmente lento che talvolta occorrono più di dieci anni. Le differenze riscontrate dipendono dalle situazioni specifiche di ciascun paese che sono lungi dall'essere identiche (vedi i paragrafi 5.12 — 5.19).

5.11. La garanzia globalizzata della Comunità ai mutui su risorse proprie della BEI concessi ai dieci paesi contemplati in questa relazione (vedi ***l'allegato 2***, paragrafo 6) rappresenta, al 31 dicembre 1990, circa 789,7 Mio ECU, l'importo totale dei mutui consentiti. Dal 1988, è stato fatto ricorso, a più riprese, a questa garanzia per assolvere determinati obblighi al posto del Libano e della Siria. Al 31 dicembre 1990, l'importo totale dei pagamenti così eseguiti attraverso il bilancio generale ammontava a circa 21,6 Mio ECU; di questo totale, il Libano e la Siria hanno già rimborsato circa 8,3 Mio ECU.

Turchia

5.12. Il colpo di stato del settembre 1980 in Turchia ha indotto la Comunità a bloccare fino al 1986 una rimanenza di 29 Mio ECU disponibile a titolo dell'aiuto speciale (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 4***). Tale situazione si ripercuote in alcuni casi anche sull'attuazione di taluni progetti

approvati prima del congelamento dei rapporti; il progetto relativo alle miniere di lignite di Beypazari ha avuto inizio con due anni di ritardo, a causa del blocco di un progetto parallelo di assistenza tecnica e di formazione. A causa della questione dei diritti dell'uomo e del problema cipriota, il quarto protocollo, parafato nel giugno 1981, non è stato ancora trasmesso al Consiglio.

Malta

5.13. L'esecuzione relativamente rapida del primo protocollo con Malta (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 6***) è dovuta al fatto che l'aiuto finanziario della Comunità è concesso ad azioni impegnate in misura molto larga, per non dire concluse. Si tratta di un rimborso di spese ritenute ammissibili che non richiede tempo per l'identificazione e l'istruzione. È notevole la differenza con il secondo protocollo: in questo caso, la dotazione è effettivamente impegnata, per l'intero importo, per un periodo di due anni, ma l'esecuzione dei pagamenti ha inizio, lentamente, solo nel 1989.

Algeria

5.14. La lentezza particolare che caratterizza l'applicazione del primo e del secondo protocollo con l'Algeria (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 8***) è dovuta ad un contesto scarsamente favorevole. La relativa prosperità dell'Algeria all'inizio degli anni '80, la politica perseguita dal paese che si traduce in una certa chiusura nei confronti dell'esterno, un aiuto finanziario comunitario il cui importo è considerato minimo, conducono in questo periodo ad un certo disinteresse da parte delle autorità algerine nei confronti della cooperazione finanziaria e tecnica con la Comunità. Sorgono difficoltà nella definizione degli obiettivi di tale cooperazione e nell'individuazione dei progetti e delle azioni concreti da finanziare; per i primi due protocolli la programmazione richiede diversi anni. L'attuazione dei progetti incontra successivamente delle difficoltà a livello delle procedure amministrative; l'ordinatore nazionale si rivela debole e inefficace; il rifiuto da parte dello Stato algerino di modificare le proprie procedure per conformarsi alle procedure comunitarie relative alle gare d'appalto costituisce un altro ostacolo di rilievo.

Marocco

5.15. Nel caso del Marocco (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 9***) la maggior rapidità di esecuzione è dovuta all'interesse per l'aiuto finanziario della Comunità, il quale è effettivamente più cospicuo. Gli organismi incaricati della realizzazione dei progetti sono in genere competenti ed efficenti. Il ritmo particolarmente elevato dei pagamenti relativi al secondo protocollo dipende comunque anche dalla natura particolare degli stessi; si tratta, talvolta, di versamenti di anticipi, oppure di un trasferimento finanziario, globale e rapido, avente come contropartita scritture contabili e non realizzazioni fisiche; talvolta, il contributo comunitario viene concesso anche per l'esecuzione di lavori già notevolmente avanzati.

Tunisia

5.16. Per quanto riguarda la cooperazione finanziaria e tecnica con la Tunisia, il ritmo di esecuzione è medio. Fino al 1985, l'applicazione del secondo protocollo registra un notevole ritardo (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 10***), dovuto alla natura dei progetti e delle azioni finanziati (settore agricolo) nonché al cambiamento, alla fine del 1983, dell'ordinatore nazionale. In seguito, il ritmo subisce un'accelerazione.

Egitto

5.17. Nel caso dell'Egitto (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 12***), i progetti vengono avviati con particolare ritardo a causa delle varie tappe che ne precedono la realizzazione. Si tratta dei tempi necessari per l'identificazione, la definizione precisa delle diverse componenti, l'istruzione e l'approvazione dei progetti, la firma della convenzione di finanziamento e la selezione dei contraenti dopo le procedure di gara. Spesso accade che i progetti possano avere inizio solo dopo un periodo di tre anni. La loro attuazione incontra quindi una serie di difficoltà, tra cui, non da sottovalutare, le lentezze burocratiche nazionali, l'inazione che pregiudica le possibilità di successo dei progetti e la capacità insufficiente, specie a livello di risorse finanziarie e umane, degli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti e delle azioni.

Giordania

5.18. Per quanto riguarda la Giordania il ritmo di esecuzione può essere considerato soddisfacente (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 13***). Il contesto generale è più favorevole, dal momento che la Giordania, nella prima metà degli anni '80, figura tra i paesi relativamente ricchi e la sua popolazione dispone di un livello di formazione e di qualificazione relativamente elevato. L'aiuto finanziario della Comunità è concentrato su un numero di progetti abbastanza limitato nel settore universitario, della formazione professionale e della produzione agricola.

Libano

5.19. L'applicazione dei protocolli stipulati con il Libano è bloccata a causa dello stato di conflitto vigente in questo paese (vedi la ***tabella 2*** e il ***grafico 14***). È il caso, in particolare, del secondo protocollo, il quale, nonostante la sua dotazione sia stata integralmente impegnata, non si traduce più, da diversi anni, in alcuna realizzazione sul posto, nonché del terzo protocollo, per il quale non è stato ancora effettuato alcun impegno.

Ideazione dei progetti

5.20. L'ideazione dei progetti riveste un'importanza fondamentale per una realizzazione soddisfacente e un'utilizzazione efficace dei fondi comunitari. I controlli della Corte hanno rilevato nell'ideazione dei progetti esaminati una serie di deficienze che hanno avuto effetti negativi sull'attuazione dei progetti.

L'ambiente e gli obiettivi dei progetti

5.21. La decisione adottata di finanziare un progetto o un'azione è talora criticabile perché ignora l'esistenza di condizioni ambientali sfavorevoli che fin dall'inizio pregiudicano seriamente il conseguimento degli obiettivi socio-economici.

5.22. In Egitto, taluni progetti di sviluppo agricolo, nel momento stesso in cui vengono lanciati, sono praticamente destinati a fallire a causa delle sovvenzioni concesse a determinati alimenti e della limitazione dei prezzi agricoli. Alcune azioni di volgarizzazione presuppongono l'esistenza di un tessuto cooperativo o di servizi di volgarizzazione che in realtà mancano o non sono operativi. L'utilizzazione ottimale di taluni investimenti non può essere garantita a causa delle quote di approvvigionamento per la materia prima.

5.23. In Marocco, la produzione e la commercializzazione di determinati prodotti veterinari vengono ostacolate da un sistema di fissazione dei prezzi che favorisce la distribuzione di prodotti importati, oltretutto più cari.

I partner locali

5.24. In Egitto, alcuni progetti agricoli, imperniati essenzialmente su azioni di sviluppo, di volgarizzazione e/o di distribuzione, sono affidati ad istituti di ricerca che non dispongono dei mezzi per attuarli.

5.25. In Tunisia, nel momento in cui vengono lanciate le operazioni di credito agricolo, l'organismo responsabile non possiede la struttura decentralizzata necessaria per porre in atto in modo rapido ed efficace il sistema di credito destinato a sviluppare la piccola e media impresa agricola.

5.26. In Algeria il problema si pone in termini più generali, dato che l'ordinatore nazionale non esercita le funzioni che è chiamato a svolgere (vedi il paragrafo 5.14). A causa degli effettivi limitati e scarsamente formati per eseguire tali compiti, l'organismo suddetto non è in grado di garantire una gestione corretta dei fondi per gli aiuti allo sviluppo. Esso non può né influenzare positivamente l'evoluzione dei fascicoli né fungere da arbitro tra le varie amministrazioni. Tale deficienza incide in particolare sulla gestione dei progetti.

I piani di finanziamento

5.27. Talvolta l'aiuto finanziario della Comunità viene concesso a progetti il cui piano di finanziamento non è chiaramente definito o, addirittura, quando non vi sono garanzie sufficienti che tutte le risorse necessarie possano essere ottenute.

5.28. In Turchia, il contributo della Comunità è concesso ad un progetto in corso per compensare una parte del deficit del piano di finanziamento dovuto ai ritardi di esecuzione; la proposta di finanziamento fa riferimento a contributi di altri finanziatori senza tuttavia indicarne l'importo.

5.29. In Marocco, la Commissione e la BEI cofinanziano un progetto in base alle rispettive valutazioni del costo previsto. Tali valutazioni differiscono di circa 21 Mio ECU e il finanziamento, del resto, è lungi dall'essere certo.

5.30. Le convenzioni di finanziamento, che dovrebbero costituire il documento di riferimento per l'attuazione e la valutazione dei risultati del progetto, dovrebbero essere redatte all'insegna di un rigore, di una precisione e di un realismo maggiori.

I calendari di esecuzione

5.31. Le convenzioni di finanziamento si limitano in generale a menzionare, senza molti particolari, una durata globale e una data limite per l'esecuzione. I progetti comprendono spesso diversi tipi di azioni (fornitura di

attrezzatura, assistenza tecnica, lavori di costruzione, ecc.); tuttavia, non esiste una programmazione dei calendari delle varie azioni necessaria per un coordinamento efficace delle stesse.

5.32. Nella maggior parte dei casi i calendari sono irrealistici e di conseguenza vengono raramente rispettati. Essi presuppongono l'esistenza di condizioni di esecuzione ideali, tutt'altro che frequenti in paesi come quelli in cui i progetti sono finanziati; le difficoltà (complessità delle procedure, carenze delle amministrazioni, insufficienza dei mezzi umani e finanziari, ecc.), sono tuttavia ampiamente note specie alla Commissione. Questi fattori dovrebbero essere presi in considerazione al momento della definizione dei progetti; in caso contrario, viene rimessa in causa la validità dei piani di finanziamento, ogni gestione di previsione risulta difficile (pianificazione delle attività, previsione dei bilanci, ecc.) e ci si priva di un riferimento attendibile per poter valutare correttamente le difficoltà incontrate, le azioni correttive da eseguire, i progressi compiuti o i risultati ottenuti. La necessità di definire un calendario realistico e vincolante è sottolineata dalle disposizioni introdotte dal regolamento (CECA, CEE, Euratom) n. 2049/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988 [1], riguardo alla data limite di esecuzione degli obblighi giuridici contratti.

I fondi comunitari impegnati

5.33. I fondi comunitari vengono talvolta impegnati in proporzioni che, specie per la Commissione, sono palesemente superiori alle esigenze dei progetti in causa. Simili procedure finiscono con l'immobilizzare inutilmente, e talvolta per lunghi anni, l'aiuto comunitario.

5.34. In Marocco, circa 4,3 Mio ECU sono impegnati inutilmente a titolo di un progetto, dato che la Commissione non tiene conto dell'indebolimento della divisa marocchina e della decisione delle autorità del Marocco di prendere a carico alcuni lavori il cui finanziamento era inizialmente previsto a carico della Comunità. In un altro caso, il contributo comunitario viene concesso in base a stime finanziarie eccessivamente pessimiste, che consentono tuttavia di trasferire a favore del progetto tutti i 24 Mio ECU destinati in origine ad un altro progetto. In realtà, il costo effettivo dell'operazione è inferiore alle previsioni di circa il 20 % e la Comunità, che dovrebbe coprire circa il 70 % del costo del progetto, lo finanzia quasi interamente.

5.35. Nel caso di un progetto in Egitto, la Commissione è perfettamente al corrente, nel momento in cui viene firmata la convenzione di finanziamento, che l'impegno supera di circa 1,3 Mio ECU il costo dei lavori: il contratto relativo ai lavori è già stato firmato diversi mesi prima.

[1] GU n. L 185 del 15. 7. 1988, pag. 3, articolo 1, punto 1).

La scelta della forma di aiuto

5.36. Per quanto riguarda una serie di progetti in Algeria, in Marocco, in Tunisia o a Malta, la Corte constata che il finanziamento è operato attraverso diversi, se non tutti gli strumenti previsti dai protocolli (sovvenzioni, prestiti concessi a condizioni speciali, prestiti della BEI su risorse proprie, bonifici d'interessi), senza che la scelta di una simile combinazione sia chiaramente motivata dalla natura, dalla durata dell'ammortamento o dalle prospettive di redditività degli investimenti previsti.

Esecuzione dei progetti

Ritardi

5.37. La maggior parte dei progetti registra notevoli ritardi, di diversi anni, sia prima dell'avviamento che nel corso dell'esecuzione. Per fare un esempio, senza che l'elenco risulti esauriente, si può citare il caso della centrale termica di Elbistan (Turchia) che doveva entrare in funzione nel 1983 e per la quale si è dovuta attendere la fine del 1989, ossia nove anni dopo la concessione del finanziamento, perché il prestito a condizioni speciali fosse interamente sborsato. In Marocco, sono necessari due anni dopo la conclusione dei lavori, perché gli impianti del laboratorio nazionale che produce vaccini ad uso veterinario comincino ad essere utilizzati. Se le dighe di Aït Chouarit e di Sidi Driss, nonché il canale di Rocade (Marocco) vengono realizzati entro i termini stabiliti, l'obiettivo dei progetti in materia di sviluppo idroagricolo verrà conseguito, nella migliore delle ipotesi, con dieci anni di ritardo. I lavori della prima fase del progetto per le acque di scarico di Helwan (Egitto) hanno inizio alla fine del 1986, due anni dopo la data in cui avrebbero dovuto, in linea di massima, essere ultimati; i lavori della seconda fase, il cui avviamento era previsto alla fine del 1989, registrano già, nella migliore delle ipotesi, un anno di ritardo. Le attività di promozione e di volgarizzazione del progetto di miglioramento dell'alimentazione del bestiame (Egitto) erano state appena impegnate, quando l'assistenza tecnica ha abbandonato il progetto. Il progetto « Operazione di credito agricolo-BNDA » (Tunisia) doveva essere ultimato alla fine del 1988; a tale data, era stato utilizzato meno del 50 % dell'aiuto. Gravi ritardi influiscono sull'avviamento del progetto « Miglioramento della gestione dei perimetri irrigati » (Tunisia). Per ultimare il progetto « Creazione ed estensione di centri di formazione professionale »(Algeria), per il quale è prevista una durata di quattro anni, sono necessari circa dieci anni.

5.38. È evidente che condizioni inaspettate, difficilmente prevedibili, possono influire sull'attuazione dei progetti. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, all'origine dei ritardi vi sono sempre le stesse cause, ormai note, tra cui la lentezza delle procedure, l'inadeguatezza delle strutture amministrative, la mancanza di coordinamento o anche

l'insufficienza delle risorse umane e finanziarie locali. È di questa situazione, poco propizia ad una esecuzione senza ostacoli dei progetti, che bisogna tener conto nella fase di ideazione.

Modifica sostanziale dei progetti

5.39. Non di rado accade che, nel corso dell'esecuzione, siano apportate modifiche importanti al contenuto, o addirittura all'orientamento dei progetti, senza che sia stato prima eseguito un esame adeguato per dimostrarne la necessità e la fondatezza, tenuto conto dell'ambiente, dei mezzi o degli obiettivi. Talvolta queste modifiche sono dovute unicamente ad un'iniziativa dell'organismo che attua il progetto, senza che la Commissione ne sia informata o consultata.

5.40. In Turchia, poco dopo l'avviamento di un progetto, il partner turco raddoppia l'obiettivo di produzione da conseguire; il volume degli investimenti necessari ne risulta praticamente triplicato, e benché inizialmente la Commissione dovesse essere l'unico finanziatore, viene fatto ricorso ad altre fonti di finanziamento. I fascicoli della Commissione non contengono informazioni sulle circostanze che hanno condotto ad una simile modifica.

5.41. In Egitto, ad un progetto per la costruzione di strutture di magazzinaggio, vengono continuamente apportate modifiche rilevanti con il consenso della delegazione, ma senza l'approvazione della Commissione. La mancanza di chiarezza è tale che, nel predisporre il finanziamento di una seconda fase, il servizio responsabile della Commissione deve raccogliere informazioni riguardo alla natura delle realizzazioni operate nella prima fase. La situazione non migliora nella seconda fase, dato che la Corte e la delegazione hanno constatato nel corso delle rispettive visite che il beneficiario utilizza i fondi comunitari come ritiene opportuno, senza considerare la convenzione di finanziamento. Nell'ambito di un progetto di sviluppo e di volgarizzazione nel settore della produzione foraggera, in mancanza di risultati di lavori di ricerca attendibili, viene dato avvio ad un programma di sperimentazione senza che il progetto sia stato dapprima ridefinito.

5.42. In Tunisia, un progetto di finanziamento di dieci pescherecci viene definito in funzione di una pesca orientata verso l'industrializzazione. Dopo la concessione del prestito a condizioni speciali (mandato ampio), viene comunicato alla BEI che le caratteristiche dei pescherecci si discosteranno da quelle stabilite nello studio preliminare. Tale modifica non viene rimessa in causa, mentre, proprio per questo motivo, l'aiuto comunitario viene destinato al potenziamento della pesca tradizionale ed il progetto, a medio o a lungo termine, rischia di ledere gli interessi di sviluppo della Tunisia.

5.43. Per quanto riguarda un programma di formazione di quadri nel settore dei lavori pubblici in Algeria, la convenzione di finanziamento, firmata più di due anni dopo la decisione della Commissione, si discosta sensibilmente dal progetto iniziale. Non si tratta più infatti di riciclare dei quadri medi, bensì di preparare dei formatori in istituti tecnici. In questa nuova ottica, le azioni da compiere, sia sotto forma di borse di formazione che di assistenza tecnica, sono riviste a fondo.

L'assistenza tecnica

5.44. La qualità delle prestazioni fornite dall'assistenza tecnica finanziata dalla Comunità può subire l'influenza di diversi fattori, come la qualità stessa degli esperti, la mancanza di coordinamento tra l'assistenza tecnica e le altre componenti del progetto, o i rapporti di lavoro, talvolta difficili, tra gli esperti e i responsabili a livello locale.

5.45. In Egitto, la qualità degli esperti può essere rimessa in causa nella prima fase di uno studio sulle risorse idriche del Sinai, da cui risulta una mancanza generale di informazione e di documentazione sui lavori svolti e sui relativi risultati.

5.46. In Tunisia, un progetto di miglioramento della gestione di perimetri irrigati registra frequenti cambiamenti di esperti le cui prestazioni, specie per quanto riguarda le relazioni, sono del resto di scarsa qualità.

5.47. Per diversi progetti in Algeria e in Egitto, il ricorso all'assistenza tecnica avviene in modo prematuro, considerato lo stato di avanzamento delle altre componenti dei progetti (lavori di costruzione, acquisto di materiali), e il beneficio che ne traggono i progetti ne risulta ridotto in proporzione.

5.48. Nel caso di un progetto per il miglioramento della produzione foraggera in Egitto, i rapporti tra gli esperti e i loro interlocutori locali risentono di una divergenza di opinioni riguardo all'orientamento stesso del progetto e della mancanza di coordinamento. Quanto ad un progetto di cooperazione universitaria, i rapporti interpersonali non sono buoni, e il disaccordo è totale per quanto riguarda la concezione e il modo di eseguire i lavori; ciò comporta le dimissioni del responsabile britannico del progetto, senza per questo risolvere i problemi.

Gli impegni dei beneficiari

5.49. Accade di frequente che il beneficiario non rispetti, se non con notevole ritardo, gli impegni sottoscritti nelle convenzioni di finanziamento. Ciò avviene sia per quanto riguarda l'apporto del proprio contributo finanziario, che la messa a disposizione dei terreni, degli impianti o del

personale necessario, l'instaurazione delle strutture amministrative previste per l'esecuzione del progetto, oppure il rispetto delle procedure comunitarie per le opere d'appalto o la stipulazione dei contratti. Questa situazione provoca ritardi notevoli, pregiudica il conseguimento degli obiettivi e talvolta rimette in causa la concezione stessa del progetto.

5.50. Per quanto riguarda un progetto di riassorbimento di bidonville in Marocco, la realizzazione delle infrastrutture socio-amministrative, e in particolare delle infrastrutture mediche e scolastiche, registra un notevole ritardo; inoltre, è lecito dubitare dell'intenzione reale da parte marocchina di attuarle (vedi il paragrafo 5.65). L'aiuto comunitario concesso a un'operazione di credito a favore dei piccoli agricoltori doveva essere gestito separatamente, ma tali disposizioni non vengono osservate.

5.51. Un progetto di formazione professionale in Algeria ha risentito soprattutto dell'inosservanza delle procedure concordate in materia di gare d'appalto e stipulazione dei contratti, inducendo la Commissione, informata a cose fatte, a concedere diverse deroghe.

5.52. In Egitto, il beneficiario di un progetto di costruzione di impianti di stoccaggio decide in merito ai lavori da eseguire secondo la propria strategia, piuttosto che secondo la convenzione di finanziamento. Un altro progetto è ritardato a causa dell'incapacità della parte egiziana di mettere a disposizione nei tempi stabiliti il proprio contributo finanziario; la Commissione concede anche anticipi non rimborsati. L'impossibilità di disporre di un appezzamento desertico di alcuni ettari, in un paese di 750 000 km^2, dove il 96 % della superficie è costituito da deserto, è una delle cause principali della mancata realizzazione di gran parte di un programma di ricerca per il miglioramento del suolo. Nonostante i continui solleciti da parte della delegazione, la struttura prevista, necessaria al funzionamento, alla manutenzione e alla gestione di un importante sistema di depurazione, non è stata ancora realizzata.

Le strutture amministrative

5.53. L'attuazione dei progetti risente inoltre dell'insufficienza di personale, inadeguato soprattutto dal punto di vista della qualificazione, scarsamente motivato o soggetto a frequenti trasferimenti. Spesso si osserva anche una mancanza di coordinamento tra i diversi interventi, sia locali che stranieri. Tali constatazioni possono essere fatte per un certo numero di progetti nel settore dello sviluppo agricolo, della formazione professionale o della ricerca in Algeria, Tunisia, Egitto e Giordania.

Efficacia dei progetti

Osservazioni generali

5.54. L'efficacia della cooperazione finanziaria e tecnica varia sensibilmente da un paese all'altro; pertanto, è opportuno procedere ad un'analisi separata per ciascuno di essi. In sostanza, l'impatto dei progetti finanziati in Giordania e in Tunisia è in genere soddisfacente. In Marocco, l'attuazione dei progetti non incontra ostacoli particolari e in alcuni casi rappresenta chiaramente un successo; in altri casi, rilevanti dal punto di vista finanziario, il conseguimento degli obiettivi risulta notevolmente ritardato, se non addirittura compromesso, dal fatto che le azioni non sono state eseguite da parte marocchina come previsto, o rischiano di non esserlo mai. Non vi sono dubbi sull'efficacia dei progetti finanziati a Malta; l'idea di cooperazione era tuttavia assente, dal momento che l'aiuto comunitario si è limitato a finanziare operazioni praticamente ultimate. L'attuazione dei progetti in Egitto è estremamente laboriosa, fondamentalmente a causa dell'inadeguatezza degli interlocutori locali; per quanto riguarda i risultati, spesso il fallimento è reale o comunque probabile. La cooperazione finanziaria e tecnica con l'Algeria ha risentito di un contesto particolarmente sfavorevole che ne ha ostacolato l'attuazione e che non consente, in questa fase, di ottenere dei risultati. Per quanto concerne la Turchia, un controllo su documenti presso la Commissione non consente, data la mancanza delle informazioni necessarie, di valutare l'efficacia dell'aiuto comunitario.

Turchia

5.55. L'insufficienza o la mancanza di informazioni nei fascicoli della Commissione non consente, in base ad un controllo su documenti, di valutare se i quattro progetti esaminati, che rappresentano un aiuto finanziario totale di 190 Mio ECU, ossia circa il 65 % della dotazione di bilancio globale del terzo protocollo e dell'aiuto speciale, abbiano conseguito l'obiettivo di contribuire all'aumento della produzione di energia elettrica. Nel caso di due progetti gestiti sotto ampio mandato dalla BEI, vale a dire il complesso idroelettrico di Karakaya e la centrale termica di Elbistan, non è nemmeno possibile sapere che cosa sia esattamente riuscito a finanziare l'aiuto di bilancio, per un totale di 160 Mio ECU. I due progetti gestiti dalla Commissione, le miniere di lignite di Beypazari e la prospezione relativa alla lignite, si sono limitati per quest'ultima alla fornitura di attrezzature mentre l'obiettivo di sviluppo di entrambi è stato ignorato.

Malta

5.56. In generale, i progetti inerenti al primo protocollo hanno risposto ad esigenze giustificate, sono stati attuati in modo soddisfacente e hanno prodotto gli effetti desiderati. Le azioni di assistenza tecnica e di formazione si sono rivelate generalmente di qualità elevata, con soddisfazione degli organismi maltesi. I lavori di modernizzazione del porto della Valletta si sono svolti senza complicazioni, e la redditività degli investimenti sembra assicurata. Tuttavia, non vi è stata alcuna cooperazione nell'applicazione di questo primo protocollo. Si tratta infatti di un aiuto finanziario puro e semplice ad azioni largamente impegnate, per non dire concluse.

Algeria

5.57. Una delle priorità stabilite per i due primi protocolli, dopo la riduzione del deficit alimentare, è la soddisfazione dei bisogni importanti in materia di formazione dei quadri e della manodopera qualificata necessari al conseguimento degli obiettivi di sviluppo economico e sociale; l'utilità dell'aiuto comunitario in questi settori è evidente. La sua esecuzione incontra tuttavia difficoltà notevoli. Il contesto generale si presenta, per lo meno fino a poco tempo fa, particolarmente sfavorevole e provoca nelle autorità algerine un disinteresse per l'aiuto comunitario (vedi il paragrafo 5.14). Il tasso modesto di esecuzione del bilancio ne è la prova (vedi la ***tabella 5***). È difficile, in queste circostanze, aspettarsi risultati tangibili nella situazione attuale.

5.58. È stato necessario un decennio per ultimare il progetto di creazione ed estensione di centri di formazione professionale, della durata prevista di tre o quattro anni. Quanto alla parte realizzata all'epoca del controllo della Corte, è impossibile valutare l'impatto della spesa comunitaria; in ogni caso, è dubbio che sia stato conseguito l'obiettivo in materia di creazione di posti di formazione per i diversi settori dell'edilizia e dell'industria. Non vi è proporzione tra le risorse umane impiegate per questo progetto, le difficoltà da esso incontrate e le relative conseguenze.

5.59. Il progetto di sostegno al Ministero del commercio, avviato nel 1987 e destinato a dispensare azioni di formazione che consentano di aumentare la capacità esportatrice delle imprese algerine, non può essere eseguito dato che la stessa parte algerina e la Commissione non sono in grado di definire la natura dell'aiuto che la Comunità deve apportare; le modifiche intervenute nel panorama economico algerino impongono infatti di rivedere le conclusioni dello studio sulle quali è basato il progetto; le autorità algerine non sono però in grado di formulare una richiesta precisa.

5.60. Nonostante un lungo tempo d'istruzione (tre anni e mezzo), la convenzione di finanziamento del progetto per la formazione dei quadri del settore dei lavori pubblici non contiene gli elementi necessari alla sua realizzazione; in particolare, non contiene indicazioni sul calendario di esecuzione delle diverse azioni e non definisce la natura dell'assistenza tecnica prevista. Alcuni studenti algerini seguono, o hanno già seguito, programmi di formazione nella Comunità, mentre non esistono elementi che consentano di accertare che le borse di formazione concesse rientrino nell'ambito del progetto; a causa della mancanza di assistenza tecnica che blocca l'avviamento del progetto, è dubbio che i borsisti, una volta formati, eserciteranno funzioni di formazione negli organismi coperti dal progetto.

5.61. I seminari già organizzati nell'ambito del progetto di formazione dei quadri dell'industria pesante sembrano aver soddisfatto le aspettative in materia di trasferimento di conoscenze manifestate dalla parte algerina. La valutazione dell'impatto del progetto sarà tuttavia difficile, poiché la convenzione di finanziamento non cerca di definire in termini diversi da quelli monetari le azioni da compiere.

Marocco

5.62. Rispetto a quanto si può osservare in altri paesi, la realizzazione in quanto tale dei progetti in Marocco si svolge in modo relativamente soddisfacente. Tuttavia, benché parecchi progetti esaminati rappresentino chiaramente un successo (vedi i paragrafi 5.68 — 5.69), ciò non si verifica in altri casi, specie per quanto riguarda il progetto «Operazione di credito a favore dei piccoli agricoltori», per il quale l'utilizzazione esatta dei fondi comunitari rimane un'incognita (vedi il paragrafo 5.63). Gli altri progetti, la cui utilità non viene negata, potranno raggiungere pienamente i loro obiettivi solo se le autorità marocchine assicurano la realizzazione delle azioni di cui sono responsabili (vedi i paragrafi 5.65 — 5.67).

5.63. L'operazione di credito a favore dei piccoli agricoltori ha finanziato il riscaglionamento dei prestiti concessi a circa 70 000 coltivatori alle prese con una difficile situazione finanziaria dovuta a frequenti periodi di siccità. Data la mancanza di informazioni sul rimborso di tali mutui, è impossibile sapere se l'azione condotta abbia avuto effetti duraturi; alcuni elementi raccolti dalla Corte inducono a dubitarne, almeno per quanto riguarda determinate regioni che hanno continuato a subire condizioni climatiche sfavorevoli. La Cassa nazionale di credito agricolo non ha tenuto fede al proprio impegno di gestire separatamente le operazioni legate alla linea di credito alimentata dai fondi comunitari; nulla consente quindi di verificare che i fondi recuperati a partire dal 1985 siano effettivamente riutilizzati per operazioni simili o per la concessione, alle condizioni più vantaggiose, di prestiti ai piccoli agricoltori. La responsabilità finisce col cadere, in gran parte, sulla Commissione, la quale, versato il contributo comunitario, non ha provveduto alla sorveglianza del progetto.

5.64. Il progetto per la base di dati lessicografici — LEXAR ha consentito di compilare un dizionario informatizzato dei termini scientifici e tecnici. Tuttavia, questa base di dati non può essere per il momento utilizzata, data che non è stata pubblicata alcuna opera né stabilita alcuna rete di accesso informatica.

5.65. L'esecuzione dei lavori di ristrutturazione nel quadro del progetto di riassorbimento delle bidonville di Sale si svolge in modo relativamente soddisfacente e, attualmente, tre delle quattro bidonville sono state smantellate. Il trasferimento delle famiglie verso le parcelle di terreno predisposte e il programma di costruzione di alloggi individuali sembrano progredire normalmente. Il ritardo considerevole, riscontrato nella realizzazione delle infrastrutture socio-amministrative a carico della parte marocchina, fa tuttavia temere che, dal momento che i terreni occupati dalle bidonville sono stati praticamente sgomberati, le autorità marocchine si disinteressino dell'operazione, in questo modo, le famiglie trasferite si ritroverebbero isolate in una zona sprovvista in particolare delle infrastrutture mediche, scolastiche e commerciali necessarie.

5.66. Tale situazione illustra un'altra carenza a livello della sorveglianza da parte della Commissione, una carenza tanto più deplorevole in quanto, all'atto dell'approvazione del progetto, e a causa dell'importanza degli aspetti socio-economici dell'operazione, il comitato «ad hoc» aveva espressamente richiesto alla Commissione di sorvegliarne con particolare attenzione l'esecuzione

5.67. Con i progetti per lo sviluppo dello Haouz centrale e la diga di Ait Chouarit, la Comunita ha partecipato alla realizzazione delle infrastrutture pesanti indispensabili ad un piano di sistemazione ambizioso e valido, destinato a consentire un'utilizzazione più efficiente ed economica dell'acqua e un aumento della produzione di derrate alimentari. Tuttavia, per ragioni tecniche e finanziarie, il calendario di esecuzione del piano di sviluppo dello Haouz e stato completamente ribaltato e le infrastrutture cofinanziate dalla Comunita non sono state ancora utilizzate per i fini previsti, ad eccezione della fornitura di acqua potabile di Marrakech Se le incertezze che gravano sul finanziamento di oltre la meta della rete d'irrigazione prevista vengono risolte e se i lavori di sviluppo idro-agricolo avanzano al ritmo desiderato, cosa che finora non si è verificata, la prima fase di irrigazione dello Houz verra ultimata, nella migliore delle ipotesi, con un ritardo di dieci anni rispetto al calendario iniziale. Anche in questo caso, la sorveglianza da parte della Commissione e stata insufficiente, dal momento che si e limitata ai lavori di ingegneria civile e si e conclusa con l'ultimazione di questi ultimi nel 1986.

5.68. Nonostante un ritardo di due anni nell'entrata in funzione degli impianti, il progetto per il laboratorio nazionale di produzione di vaccini veterinari ha conseguito i propri obiettivi in materia di formazione del personale e di produzione di vaccini contro le malattie ovine. Il laboratorio offre prodotti di qualita, nonche la rapidita e la flessibilita necessarie a campagne di vaccinazione efficaci. Per il momento, la produzione dei vaccini aviari e ostacolata da un sistema di fissazione del prezzo che favorisce la distribuzione di prodotti importati. Una maggiore autonomia di gestione dovrebbe tra breve consentire al laboratorio di sviluppare le proprie attività, specie in direzione del settore privato. La sorveglianza da parte della Commissione è stata soddisfacente; su richiesta di quest'ultima e stato inoltre compiuto uno studio di valutazione del progetto da parte di un consulente.

5.69. Tutti gli elementi inducono a ritenere che i progetti «Inquadramento e attrezzatura di dieci istituti di tecnologia applicata/Formazione professionale» conseguano l'obiettivo di fornire all'economia marocchina dei tecnici di cui ha bisogno, principalmente nei settori dell'industria, della costruzione, dei lavori pubblici, del commercio e dei servizi in generale. A parte alcune eccezioni, le azioni di formazione hanno avuto inizio come previsto e il tasso di frequentazione dei centri e soddisfacente. I tecnici formati incontrano tuttavia difficoltà nel trovare lavoro fuori dalle zone piu sviluppate e industrializzate del paese.

Tunisia

5.70. Nonostante alcune difficoltà specifiche di attuazione, la cooperazione finanziaria e tecnica con la Tunisia risulta nel complesso positiva. Possono essere formulate alcune riserve sull'esito possibile di alcuni progetti (vedi i paragrafi 5.71 — 5.73), ma per quanto riguarda gli altri, l'intervento finanziario della Comunità ha raggiunto gli obiettivi stabiliti (vedi i paragrafi 5.74 — 5.76).

5.71. Il progetto per la creazione di centri di formazione professionale ha subìto le conseguenze della mancanza di coordinamento, e uno dei tre centri costruiti non risulta adeguato alle esigenze del tipo d'insegnamento previsto. Il ritiro prematuro dell'assistenza tecnica finanziata dalla Comunità ha ridotto il progetto alla fornitura di attrezzature.

5.72. Dal momento che la dimensione delle imbarcazioni è stata ridotta (vedi il paragrafo 5.42), è dubbio che il progetto di finanziamento di dieci pescherecci possa consentire l'aumento previsto della pesca industriale che aveva giustificato l'intervento comunitario.

5.73. Al momento del controllo, era troppo presto per tentare di valutare i risultati dei progetti «Operazione di credito agricolo» e «Finanziamento di iniziative agricole e agro-industriali di piccole e medie dimensioni» attraverso prestiti globali. L'esperienza prova tuttavia che, specie a causa delle continue siccita, molti crediti hanno dovuto essere nuovamente scaglionati e sembrano persino irrecuperabili. Non è escluso il rischio di perdita in conto capitale del fondo di rotazione costituito dall'aiuto comunitario.

5.74. Lo studio tecnico-economico relativo all'introduzione di piantagioni di palme da datteri nella regione di

Réjim-Maatoug offre prospettive di sviluppo molto promettenti; un primo progetto, finanziato dalla Comunità (15 Mio ECU), prevede la sistemazione di circa 1 000 ha che dovrebbero consentire l'insediamento stabile delle popolazioni in queste regioni e lo sviluppo di una produzione che presenta sbocchi importanti.

5.75. Il progetto di rafforzamento della capacità di ricerca della Direzione risorse idriche del Ministero dell'agricoltura sembra aver conseguito gli obiettivi di contribuire ad una migliore gestione delle risorse mobilitate e al proseguimento delle ricerche per mobilitarne altre. Esso rappresenta una base fondamentale per la valutazione esatta delle potenzialità idriche e della loro utilizzazione, in particolare per l'estensione delle superfici irrigate.

5.76. Il progetto d'inventario delle risorse terriere nella Tunisia meridionale ha consentito l'elaborazione di carte geografiche, l'individuazione di settori che offrono un potenziale di sviluppo agro-pastorale e lo svolgimento di studi pedologici particolareggiati che dovrebbero favorire l'avviamento di progetti di valorizzazione agricola nell'ambito della strategia nazionale di lotta contro la desertificazione.

Egitto

5.77. Un numero non trascurabile di progetti esaminati non ha raggiunto gli obiettivi; è difficile, del resto, conoscere la natura delle attività svolte (vedi i paragrafi 5.78 — 5.81). Per gli altri, l'incidenza dell'aiuto comunitario è incerta a causa dell'incapacità del partner egiziano di utilizzare in modo efficace gli impianti finanziati (vedi i paragrafi 5.82 — 5.85). Uno dei progetti esaminati, non ancora ultimato, sembra offrire prospettive incoraggianti (vedi il paragrafo 5.85).

5.78. Circa metà delle azioni previste nel programma di promozione degli investimenti hanno dovuto essere abbandonate a causa delle prestazioni mediocri dell'organismo egiziano responsabile. In mancanza di una qualsiasi relazione di attività, nonostante le ripetute richieste della Commissione, è difficile poter stabilire i risultati delle azioni intraprese; una decina di ditte comunitarie avrebbero avviato qualche attività in Egitto.

5.79. La prima fase dello studio sulle risorse idriche del Sinai è stata gravemente condizionata da una serie di difficoltà, tra cui spiccano l'insufficienza dell'assistenza tecnica, la mancanza di risorse umane, i ritardi nella consegna delle attrezzature, la mancanza di coordinamento e di programmazione dei lavori e una sorveglianza insufficiente da parte della Commissione. Benché sia troppo presto per pronunciarsi sull'esito possibile della seconda fase, le condizioni per quest'ultima sono più promettenti; sembra infatti che siano stati tratti insegnamenti dalle carenze riscontrate in passato.

5.80. Il progetto di ricerche nel campo della biologia marina nel quadro del programma di cooperazione universitaria non ha ancora portato alla creazione di un vero e proprio programma di studio sistematico. I difficili rapporti tra i professori della facoltà (vedi il paragrafo 5.48) non agevolano il reclutamento degli studenti. L'avvio degli studi rischia inoltre di essere ostacolato dallo spostamento della stazione di ricerca in un luogo sprovvisto di facile accesso e delle necessarie infrastrutture.

5.81. Il progetto di miglioramento della produzione foraggera, ad eccezione di un programma di sperimentazione necessariamente modesto promosso dall'assistenza tecnica, serve semplicemente a finanziare il normale funzionamento del dipartimento interessato dell'istituto di ricerca nonché l'acquisizione di attrezzature non utilizzate e probabilmente inutili. È chiaro che il progetto non consentirà di definire e di diffondere calendari foraggeri migliorati e adeguati ai bisogni degli agricoltori.

5.82. Il progetto per il miglioramento dell'alimentazione del bestiame si è limitato ad una fase d'investimento e di costruzione, ma non ha consentito di mettere a disposizione dei piccoli agricoltori tecniche di alimentazione più avanzate. Le strutture di produzione e di distribuzione create rimangono ampiamente sottoutilizzate. Le attività di volgarizzazione non hanno ancora avuto inizio. La liberalizzazione progressiva del settore agricolo, iniziata nel 1988, che dovrebbe concretarsi nella eliminazione delle sovvenzioni agli alimenti tradizionali per il bestiame, può offrire, a posteriori, prospettive interessanti per questo progetto. Gli impianti finanziati possono essere utilizzati validamente a condizione che la gestione venga affidata ad un organismo motivato ed efficiente, una procedura che per il momento non viene seguita.

5.83. La prima fase del progetto di immagazzinaggio agricolo a Daqahlia ha permesso la costruzione di depositi necessari, adeguati ai bisogni e di buona qualità. Tuttavia, la loro manutenzione può, col tempo, essere fonte di inquietudini. In sostanza, tali realizzazioni non possono, nelle attuali circostanze, contribuire all'obiettivo di una riduzione delle perdite legate all'ammasso di derrate alimentari; tutti i depositi visitati dalla Corte contenevano del concime in sacchi di plastica, mentre il riso, in sacchi di juta, veniva ammassato allo scoperto senza una protezione adeguata. L'inizio della seconda fase, dimostra, in modo evidente, che l'organismo egiziano utilizza i fondi comunitari a propria discrezione. Esso ha deciso, infatti, senza prima consultare la Commissione, di modificare sostanzialmente la natura e l'ubicazione dei depositi da costruire; non si sa ancora se, contrariamente a quelli già realizzati, tali depositi saranno effettivamente utilizzati per l'immagazzinamento di derrate alimentari.

5.84. Il progetto per le acque di scarico di Helwan è complesso e presenta un alto livello tecnico. Il ritardo registrato nella definizione e nell'istruzione del progetto ha condotto ad una deriva finanziaria considerevole; del resto, una sovvenzione comunitaria di 15 Mio ECU nell'ambito del secondo protocollo serve semplicemente a far fronte alla riattualizzazione dei costi senza finanziare investimenti materiali supplementari. Grazie in particolare

ad un aiuto tecnico importante, i principali problemi tecnici sono stati risolti e il sistema dovrebbe poter funzionare una volta ultimati i lavori. Tuttavia, la continuità a lungo termine del sistema non è garantita; nonostante i ripetuti interventi della Commissione nel corso degli ultimi anni, le autorità egiziane non hanno ancora creato la struttura amministrativa e tecnica necessaria per provvedere alla gestione, al funzionamento e alla manutenzione di questo sistema. L'organismo responsabile non è nemmeno in grado di provvedere al funzionamento e alla manutenzione corretta del sistema esistente. Data la mancanza di disposizioni adeguate che avrebbero dovuto essere definite al momento dell'identificazione del progetto, questo sistema di depurazione, di concezione molto avanzata, rischia di essere destinato a deteriorarsi.

5.85. Il progetto di ricerca relativo ad un vivaio di gamberetti «Artemia» del programma di cooperazione universitaria non ha ancora superato tutti gli ostacoli di natura tecnica o economica. Gli esperti ritengono tuttavia che in Egitto vi siano le condizioni per consentire una produzione su base commerciale, con possibilità di sbocchi, di tali gamberetti, i quali costituiscono un elemento essenziale nell'alimentazione degli avannotti.

Giordania

5.86. L'esecuzione dei progetti finanziati in Giordania non dà in genere adito a critiche. Gli investimenti effettuati contribuiscono al conseguimento degli obiettivi stabiliti (vedi i paragrafi 5.90 — 5.91), anche se si può rilevare che taluni, forse temporaneamente, sono sottoutilizzati (vedi i paragrafi 5.88 — 5.89). Un progetto suscita tuttavia delle riserve; ne è tuttavia più in causa la stessa concezione, che l'eventuale efficacia (vedi il paragrafo 5.87).

5.87. Il progetto di credito agricolo a piccoli imprenditori agricoli suscita alcuni interrogativi e riserve. A causa delle diverse condizioni [periodo di rispetto (period of grace), durata di rimborso e tasso d'interesse] relative ai prestiti a cascata concessi dalla Comunità allo Stato giordano, poi da questi alla Agricultural Credit Corporation e infine da quest'ultima agli agricoltori, i vantaggi finanziari derivati dall'aiuto comunitario sono ripartiti tra lo Stato, l'organismo di credito e gli agricoltori. Il progetto cela in realtà una triplice operazione, ossia il finanziamento da parte della Agricultural Credit Corporation di piccoli progetti agricoli, l'aumento del fondo di rotazione di questo organismo e il finanziamento di progetti agricoli da parte del governo. Tale sistema è criticabile innanzitutto per la mancanza di trasparenza, poiché gli oggetti del finanziamento non sono chiaramente definiti. Inoltre, questo artificio finanziario non consente un controllo adeguato dell'impiego dei fondi.

5.88. Nel caso del progetto di assistenza alla Royal Scientific Society, i lavori di equipaggiamento dei laboratori, nonché le azioni di formazione, di trasmissione di conoscenze e di prestazioni di esperti, sono stati compiuti con soddisfazione dei beneficiari. Al momento del controllo della Corte, le attrezzature installate per un sottoprogetto di ricerca sull'energia solare sono risultate tuttavia ampiamente inutilizzate, a causa soprattutto di un'apparente mancanza di interesse da parte del partner comunitario, il Centro comune di ricerca di Ispra.

5.89 Per quanto riguarda il progetto di assistenza alla facoltà di ingegneria e di tecnologia dell'Università di Giordania è stato registrato un certo ritardo nell'esecuzione; tuttavia, i lavori di costruzione e di equipaggiamento dei laboratori, nonché le azioni di assistenza tecnica, sono stati infine attuati in modo soddisfacente. Gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti, benché occorra rilevare che le ambizioni di tale struttura in termini d'insegnamento risultano modeste rispetto alle attrezzature di cui è dotata.

5.90. Il progetto relativo all'Unità di produzione di piante della Jordan Valley Authority ha incontrato difficoltà nella realizzazione a causa di una mancanza di coordinamento e di un errore di concezione tecnica a livello del sistema d'irrigazione delle piante. Una volta apportate le modifiche necessarie, gli impianti consentono la produzione intensiva di piante necessarie alla valorizzazione agricola della valle del Giordano.

5.91. Il progetto di assistenza alla facoltà di scienze dell'Università di Yarmouk è un successo. Attrezzature moderne ed efficienti vengono utilizzate e mantenute in modo adeguato. L'università si rivolge inoltre al settore industriale e propone ad esso servizi di studio e di ricerca, promuovendo in tal modo lo sviluppo sempre auspicabile dei rapporti tra le attività di ricerca e le industrie utilizzatrici delle nuove acquisizioni tecnologiche.

6. CONCLUSIONI

6.1. Di fronte all'eterogeneità delle situazioni, i protocolli finanziari presentano una certa rigidità che comporta, in particolare, ritmi di esecuzione molto diversi a seconda dei paesi beneficiari. Ciò nondimeno, essi offrono, in linea di principio, un quadro adeguato per definire e attuare una cooperazione finanziaria e tecnica che sia coerente nel tempo e con i principi prioritari di sviluppo dei paesi interessati (vedi i paragrafi 3.23 — 3.31).

6.2. Le numerose difficoltà che ne hanno costellato l'attuazione, nonché la possibilità concessa di impegnare fondi comunitari per una durata illimitata, hanno tuttavia privato notevolmente di senso il quadro pluriennale che ha prevalso al momento della definizione dei protocolli. Ciò comporta un ritmo di esecuzione di bilancio nel complesso lento e un accumularsi di protocolli non chiusi. La Corte ritiene che dovrebbero essere adottate disposizioni adeguate per porre fine a tale situazione e rispettare più rigorosamente il quadro temporale stabilito dai protocolli.

L'importo della dotazione finanziaria deve essere fissato tenendo conto delle capacità effettive di assorbimento dei paesi beneficiari durante il periodo di applicazione. È inoltre necessario introdurre un meccanismo di chiusura dei protocolli che conduca soprattutto ad una decisione formale riguardo alla destinazione di un'eventuale rimanenza (vedi i paragrafi 3.1 — 3.22).

6.3. Deficienze preoccupanti sono riscontrabili nei sistemi instaurati dalla Commissione, sia per quanto riguarda le operazioni da essa direttamente gestite che quelle affidate mediante mandato alla BEI.

6.4. Allo stato attuale, i sistemi contabili non sono adeguati per consentire una sorveglianza attendibile ed efficace dell'esecuzione dei protocolli, inoltre, manca un sistema di sorveglianza dell'esecuzione finanziaria dei progetti e delle azioni (vedi i paragrafi 4.2 — 4.11).

6.5. Per quanto riguarda le operazioni affidate alla BEI, la Commissione si vede sfuggire il controllo della decisione di finanziamento benché vengano utilizzate risorse di bilancio. Non avendo richiesto un minimo di informazioni adeguate sulla attuazione e sui risultati di queste operazioni, la Commissione si trova nell'impossibilità di assolvere le proprie responsabilità in materia di esecuzione di bilancio. È indispensabile che la Commissione stabilisca con la BEI le modalità che le consentano di disporre delle informazioni necessarie sull'attuazione e sui risultati delle operazioni finanziate (vedi i paragrafi 4.12 — 4 23).

6.6. La qualità della sorveglianza esercitata dalla Commissione sulle azioni da essa direttamente gestite è troppo spesso insufficiente. La mancanza di un sistema di gestione adeguato comporta l'imprecisione e la disgregazione delle responsabilità, l'assenza di istruzioni, la scarsità delle informazioni disponibili sull'attuazione dei progetti e delle azioni, nonche la mancanza di valutazioni dell'efficacia dell'aiuto comunitario. La lentezza nell'esecuzione dei progetti associata alla mobilità del personale della Commissione, oltre a un volume di lavoro che supera le capacità dei servizi interessati, costituiscono fattori aggravanti.

6.7. La Corte ritiene necessario procedere immediatamente ai necessari miglioramenti. Questi comprendono innanzitutto l'esigenza di un'informazione completa e di qualità da parte dei beneficiari dell'aiuto comunitario. Dovrebbero essere indicati alcuni orientamenti, in modo da armonizzare l'organizzazione e la presentazione dei fascicoli relativi alla realizzazione dei progetti e un sistema di sorveglianza periodica dovrebbe essere istituito. Nel corso di tali progetti e al termine dell'esecuzione degli stessi, dovrebbero essere compiute sistematicamente delle valutazioni, onde poter misurare l'efficacia dell'aiuto comunitario, adottare le misure rettificatrici necessarie e trarne degli insegnamenti per il futuro. Tali valutazioni dovrebbero essere previste nelle convenzioni di finanziamento, affinche i dati necessari per le valutazioni vengano stabiliti durante l'esecuzione del progetto (vedi i paragrafi 4.24 — 4.43).

6.8. Talvolta, la concezione dei progetti, la cui efficacia potenziale è pregiudicata in partenza da condizioni economiche sfavorevoli, dall'incapacità degli organismi incaricati della loro attuazione, oppure da piani di finanziamento poco precisi o non conclusi, non avviene all'insegna del rigore e del realismo auspicabili. Troppo spesso vengono stabiliti calendari irrealistici. La Corte ritiene che particolare cura dovrebbe essere riservata all'ideazione dei progetti. Le costrizioni che ne ostacolano generalmente l'esecuzione non dovrebbero essere ignorate, bensì, al contrario, prese in considerazione al momento della definizione degli obiettivi, dei mezzi e dei calendari. La convenzione di finanziamento deve divenire un vero e proprio strumento di riferimento per guidare l'esecuzione e misurare l'efficacia dei progetti (vedi i paragrafi 5.20 — 5.36).

6.9. La realizzazione dei progetti è spesso influenzata dalla lentezza delle procedure, dalle deficienze delle strutture amministrative nei paesi beneficiari, dall'insufficienza delle risorse umane o finanziarie, dal mancato rispetto degli impegni da parte dei beneficiari, o persino, talvolta, dalla mancanza di una motivazione reale che spinge a realizzare i progetti. Modifiche sostanziali vengono talvolta apportate al contenuto o all'orientamento dei progetti senza che sia stato precedentemente compiuto uno studio adeguato. Per varie ragioni, il contributo effettivo dell'assistenza tecnica finanziata dalla Comunità è talvolta assai modesto (vedi i paragrafi 5.37 — 5.53).

6.10. L'efficacia dell'aiuto comunitario varia sensibilmente da un paese all'altro. In genere, essa può essere considerata soddisfacente in Giordania e in Tunisia. Ciò vale anche per Malta, benché si tratti, per il primo protocollo, solo di una partecipazione finanziaria ad azioni praticamente concluse. In Marocco, il conseguimento degli obiettivi è talvolta ritardato o compromesso a causa della mancata esecuzione delle operazioni a carico della parte marocchina. In Egitto, accade troppo spesso che il fallimento di un progetto sia reale o comunque prevedibile. Fino a poco tempo fa, la realizzazione della cooperazione finanziaria e tecnica con l'Algeria è stata ostacolata a tal punto che attualmente non e possibile attendere risultati. Data la mancanza delle informazioni necessarie, il controllo su documenti svolto dalla Corte non consente a quest'ultima di pronunciarsi sull'efficacia dell'aiuto comunitario in Turchia (vedi i paragrafi 5.54 — 5.91).

6.11. La nuova politica mediterranea, che prevede un salto di qualità e di quantità nei rapporti della Comunità con i paesi terzi del Mediterraneo e i cui grandi orientamenti sono stati definiti dal Consiglio alla fine del 1990, implica, in particolare, un rafforzamento sostanziale della cooperazione finanziaria della Comunità. Per il quinquennio 1992-1996, le risorse totali di bilancio che è previsto concedere, nell'ambito o al di fuori dei protocolli, ammontano a circa 1 300 Mio ECU. In questa prospettiva,

cresce l'urgenza di prendere in considerazione le deficienze riscontrate dalla Corte e di apportare i miglioramenti necessari ad una utilizzazione più efficiente ed efficace dei fondi comunitari.

6.12. Diverse osservazioni formulate dalla Corte in questa relazione non riguardano in modo specifico la gestione della cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi terzi mediterranei. Esse si ricollegano, per molti aspetti, alle analisi precedenti compiute dalla Corte nel settore della gestione dei fondi comunitari di aiuto allo sviluppo, sia per quanto riguarda gli aiuti ai paesi terzi mediterranei, che gli aiuti ai PVSALA oppure gli aiuti finanziati nell'ambito dei FES. Ciò pone in evidenza la necessità urgente, specie per la Commissione, di esaminare attentamente questi problemi e di apportarvi i rimedi necessari per un indispensabile miglioramento della gestione degli aiuti allo sviluppo nel loro insieme.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella sua riunione del 18 luglio 1991.

Per la Corte dei conti
Maurice THOSS
Membro in assenza di
il Presidente
Aldo ANGIOI

Grafico 1

Ripartizione dell'aiuto di bilancio

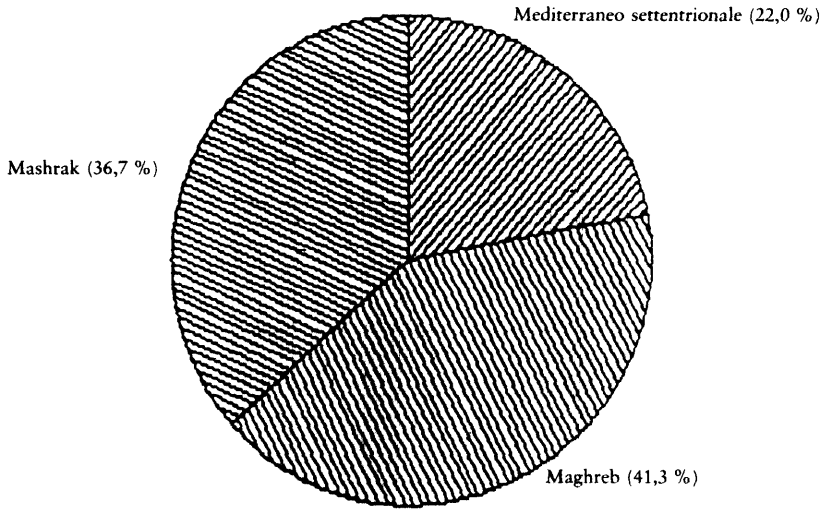


Grafico 2

Ripartizione dell'aiuto di bilancio

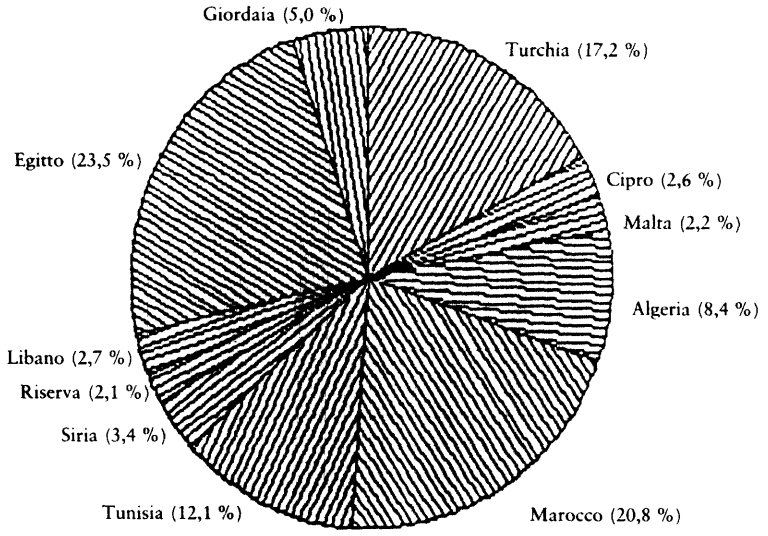


Grafico 3

Ripartizione dell'aiuto di bilancio

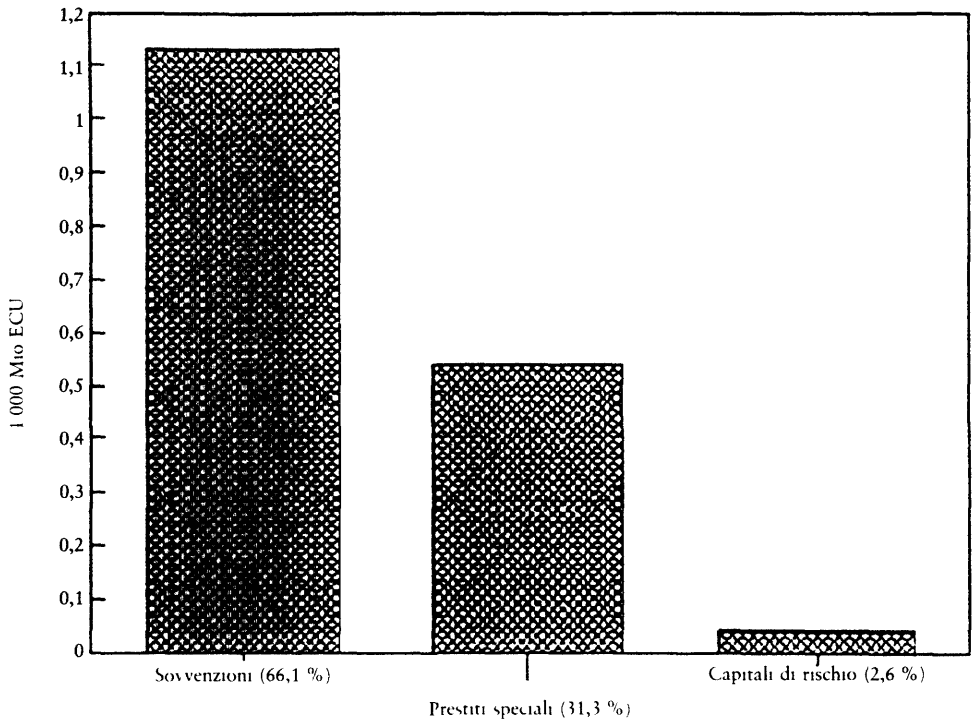


Grafico 4

Utilizzazione dell'aiuto — Turchia

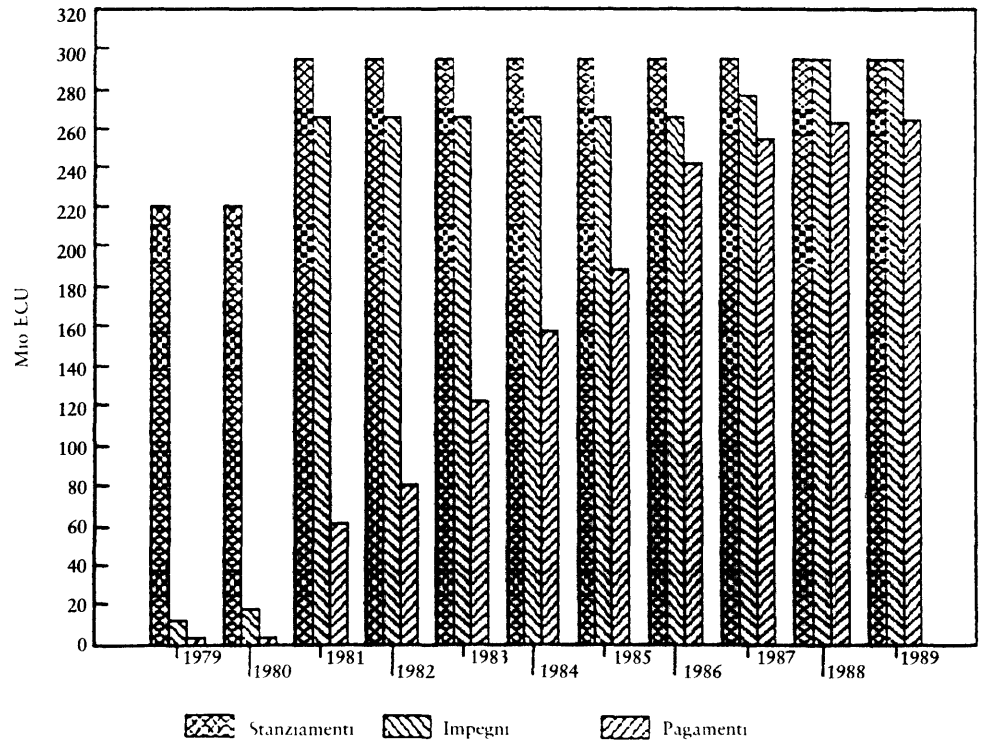


Grafico 5

Utilizzazione dell'aiuto — Cipro

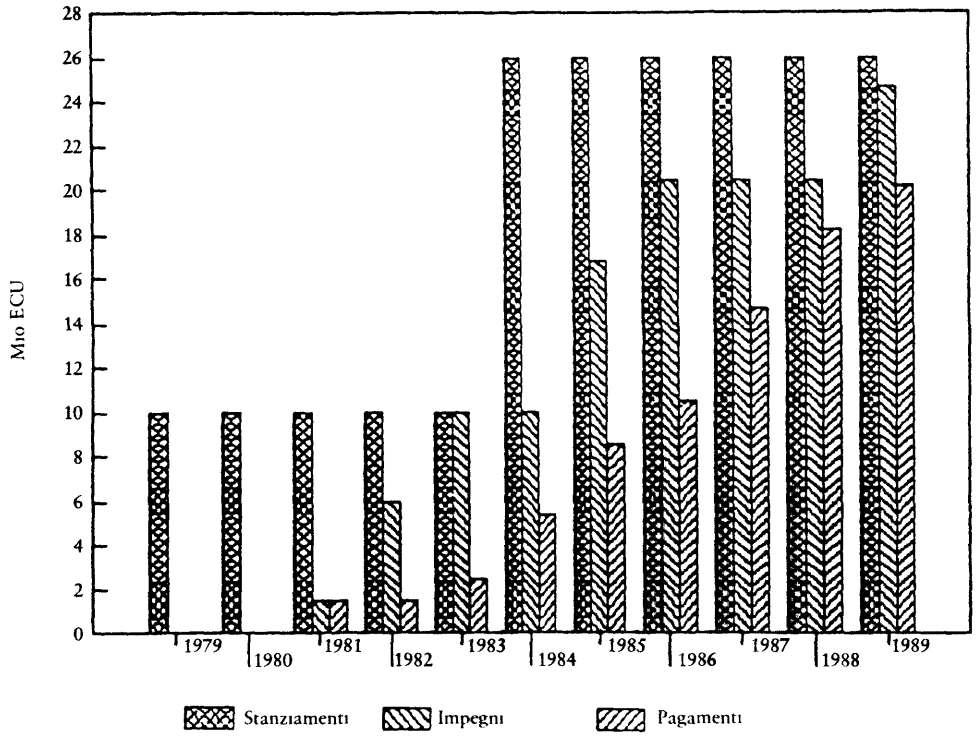


Grafico 6

Utilizzazione dell'aiuto — Malta

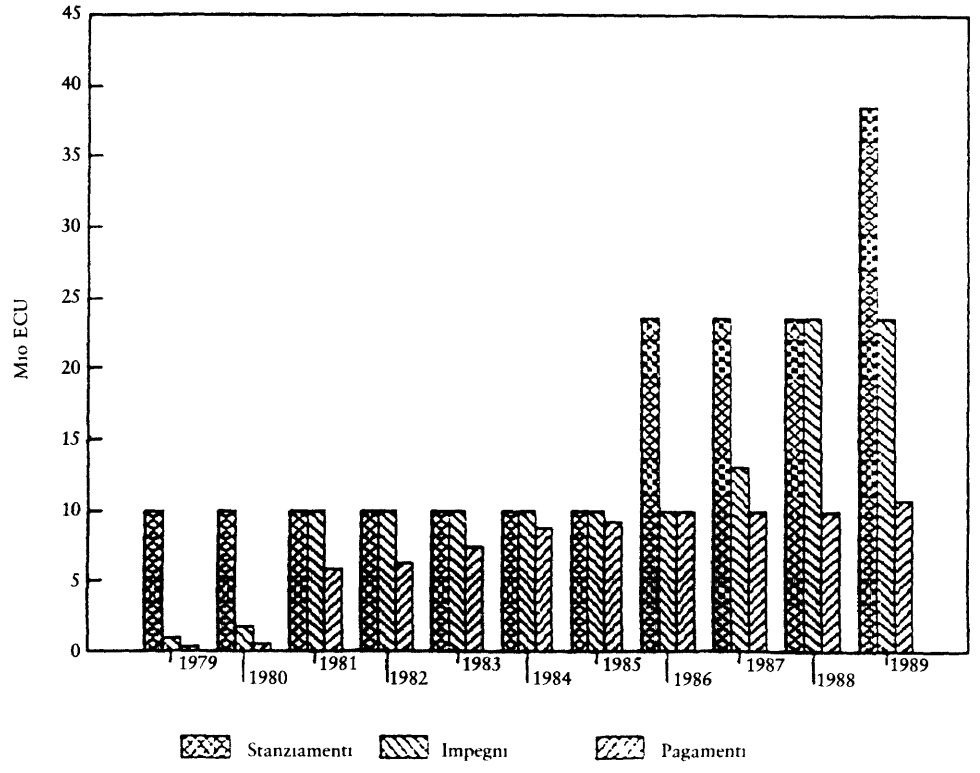


Grafico 7

Utilizzazione dell'aiuto — Mediterraneo settentrionale

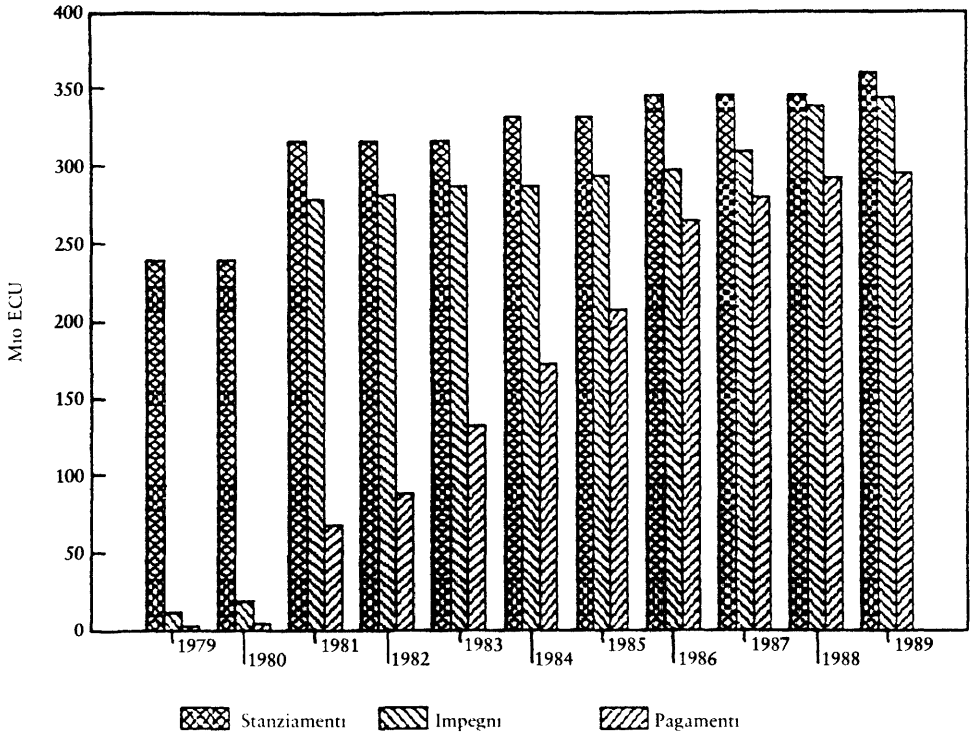


Grafico 8

Utilizzazione dell'aiuto — Algeria

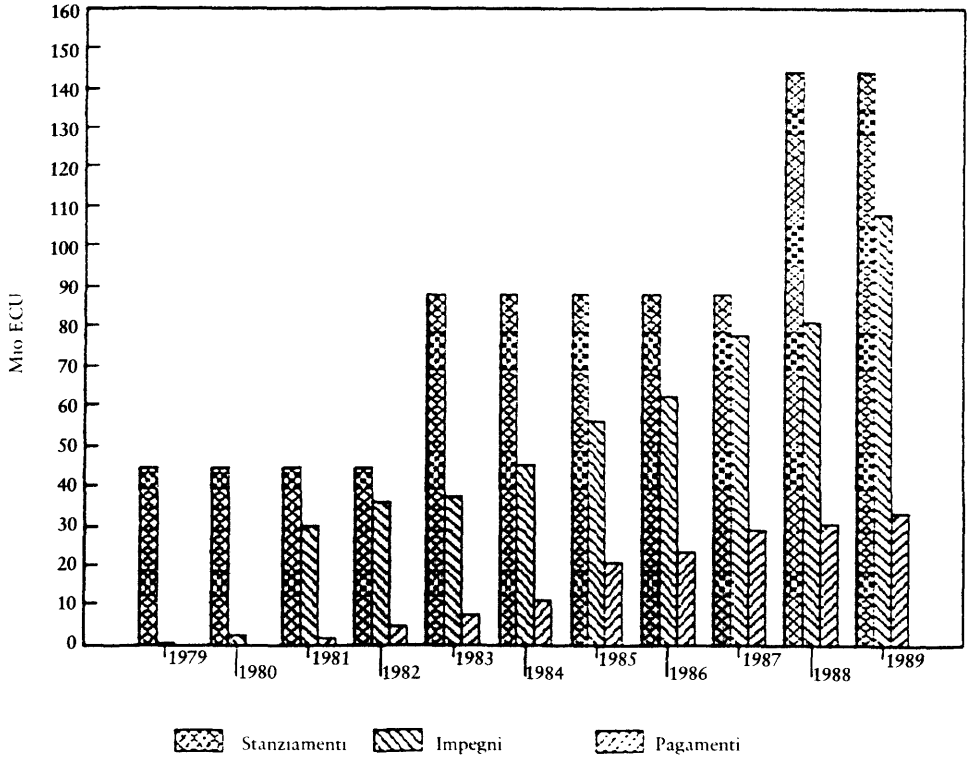


Grafico 9

Utilizzazione dell'aiuto — Marocco

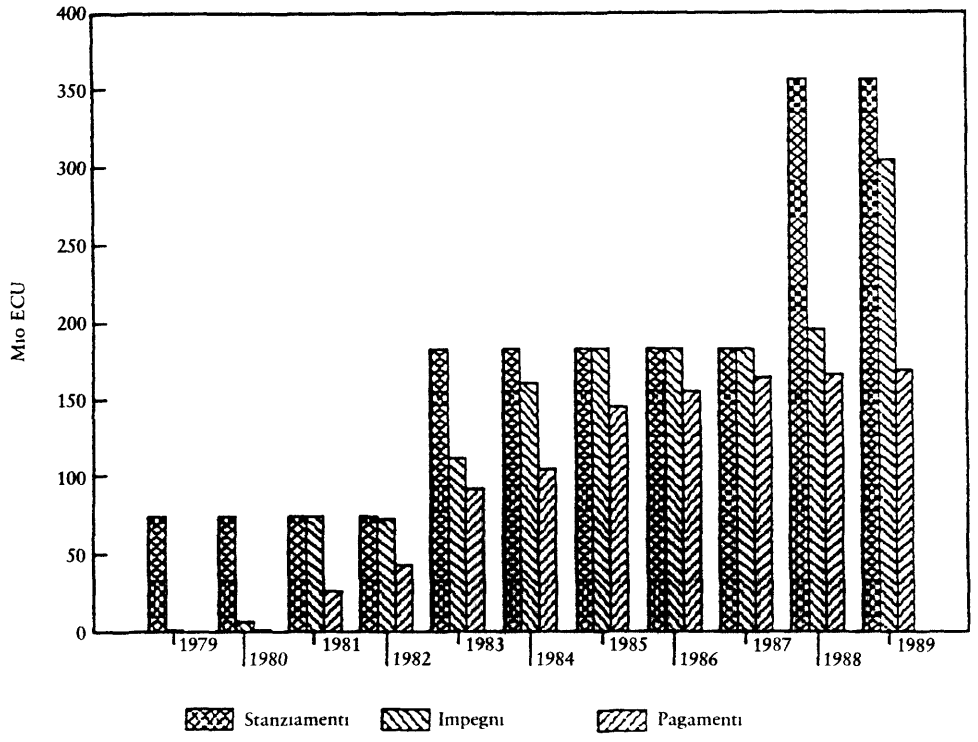


Grafico 10

Utilizzazione dell'aiuto — Tunisia

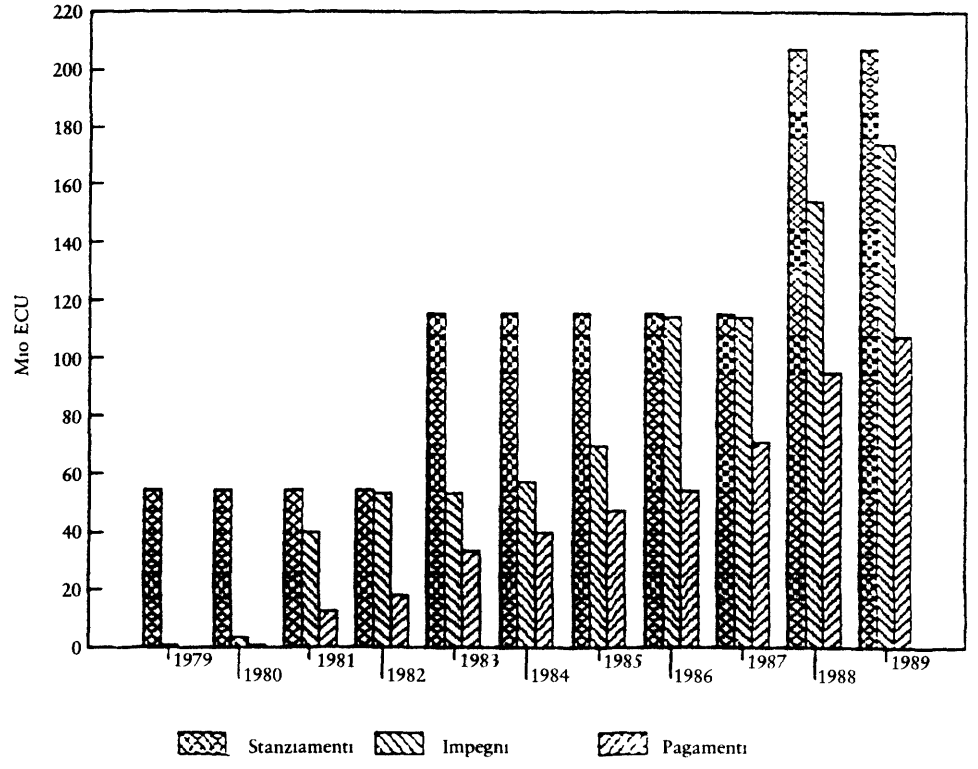


Grafico 11

Utilizzazione dell'aiuto — Maghreb

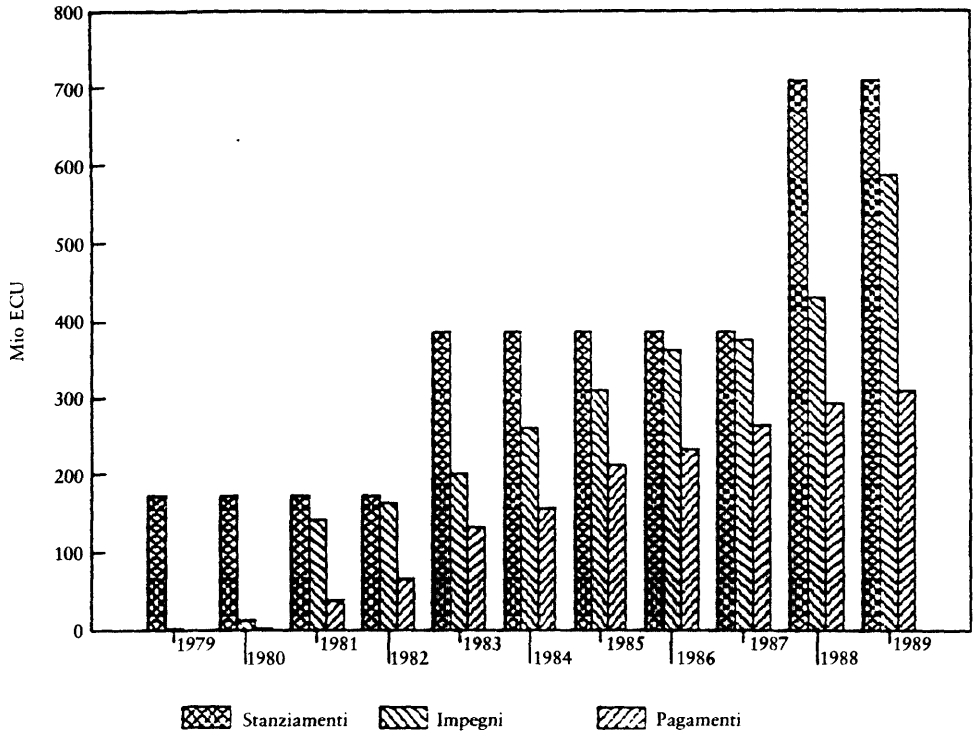


Grafico 12

Utilizzazione dell'aiuto — Egitto

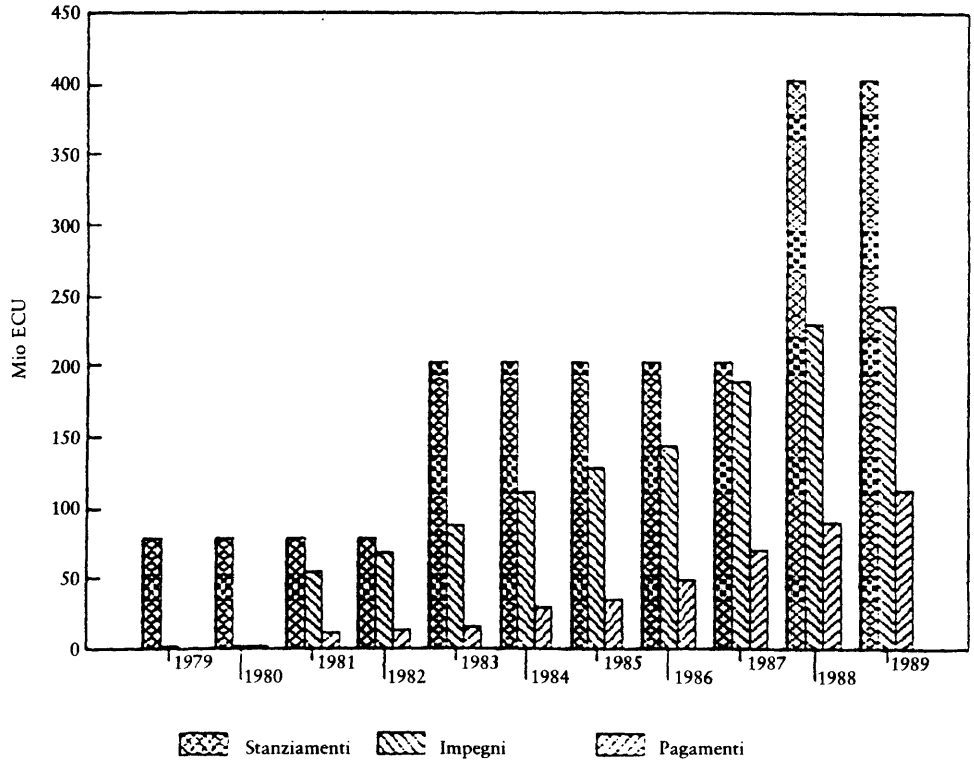


Grafico 13

Utilizzazione dell'aiuto — Giordania

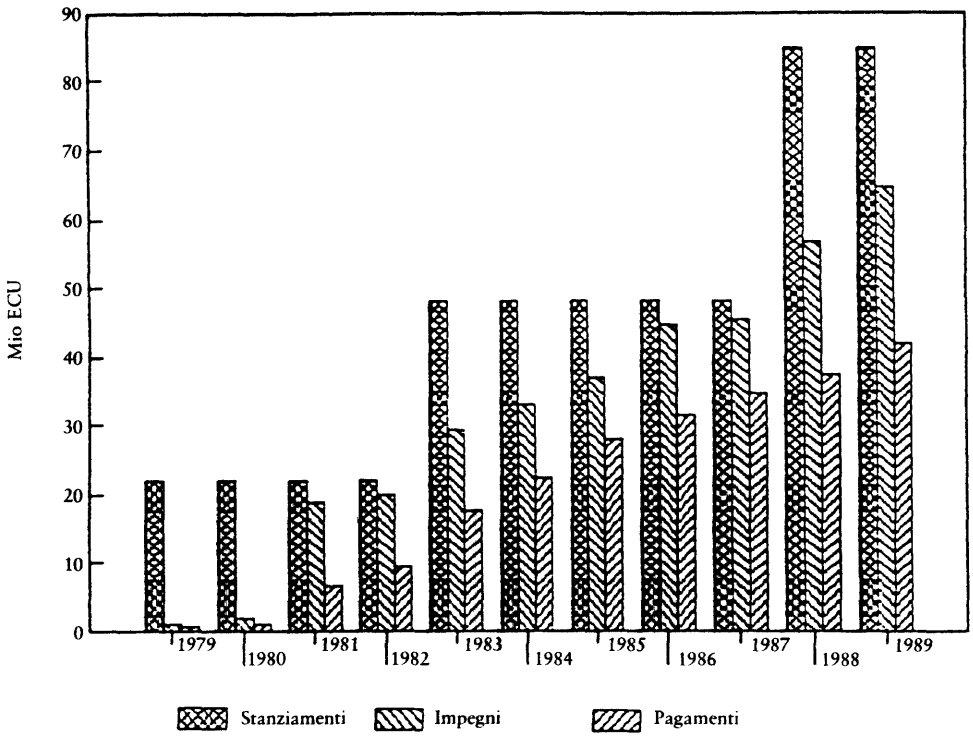


Grafico 14

Utilizzazione dell'aiuto — Libano

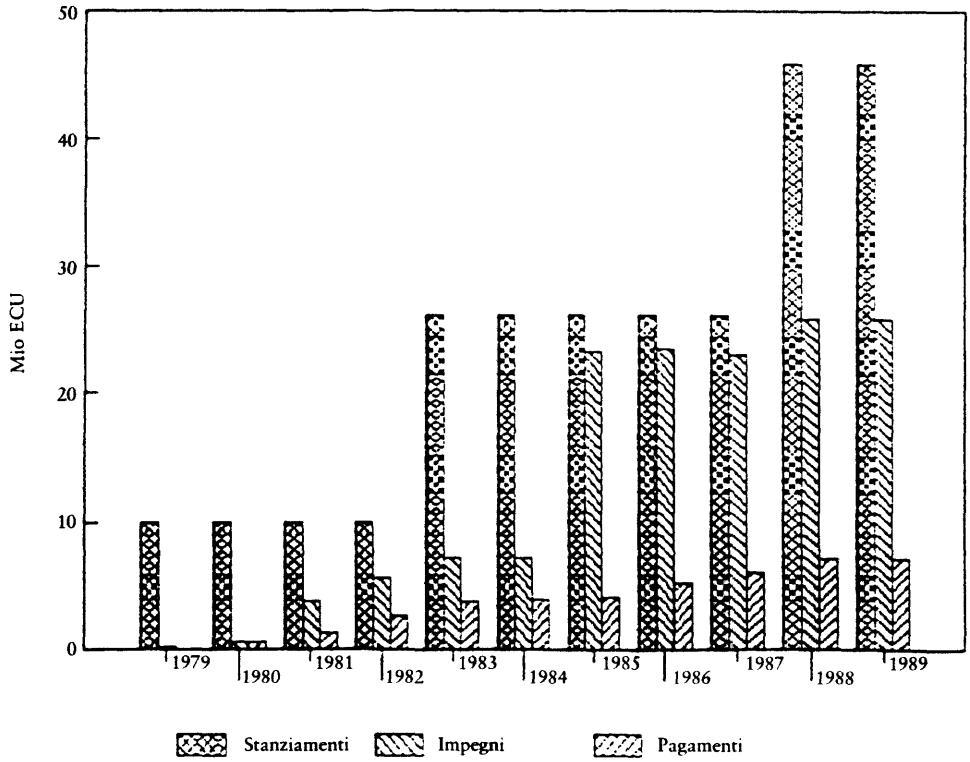


Grafico 15

Utilizzazione dell'aiuto — Siria

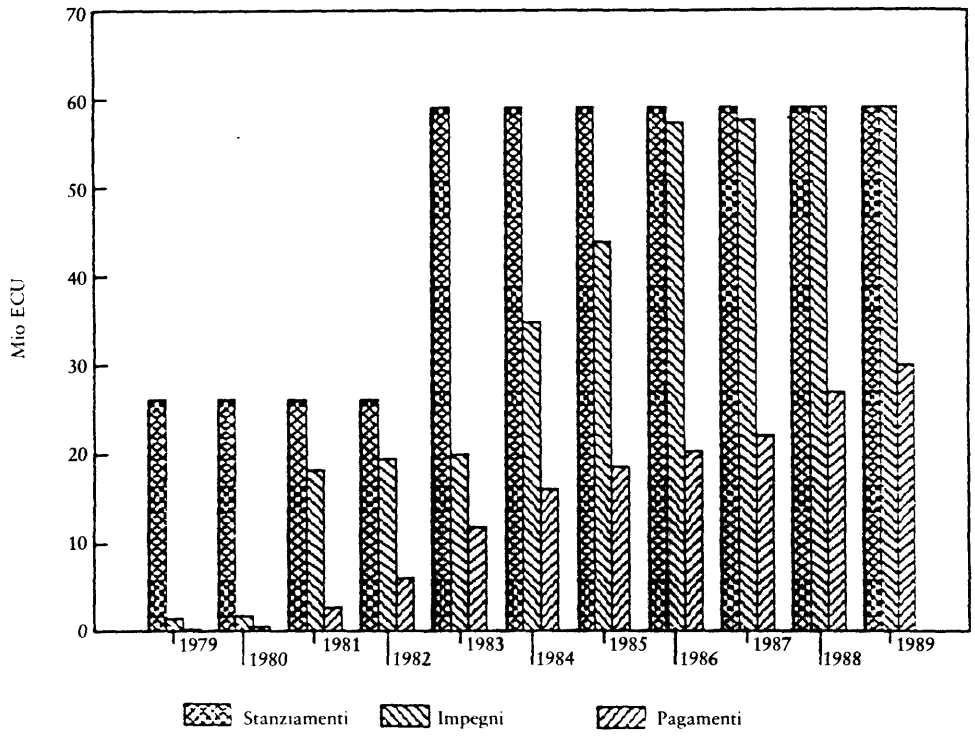


Grafico 16

Utilizzazione dell'aiuto — Mashrak

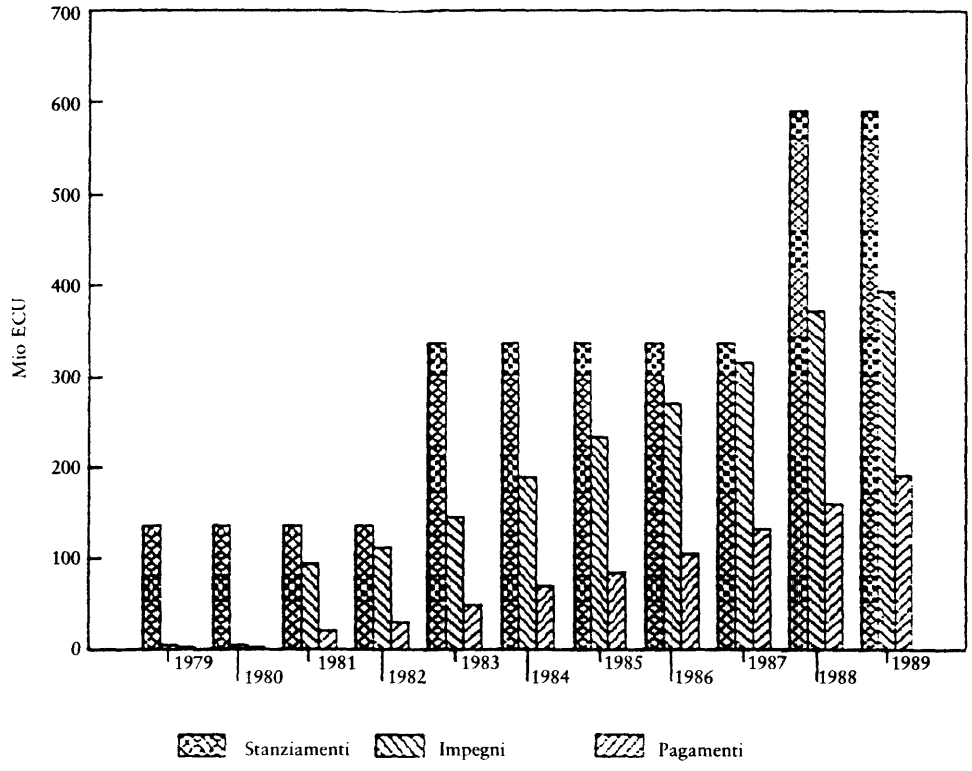


Grafico 17

Utilizzazione dell'aiuto — Mediterraneao meridionale

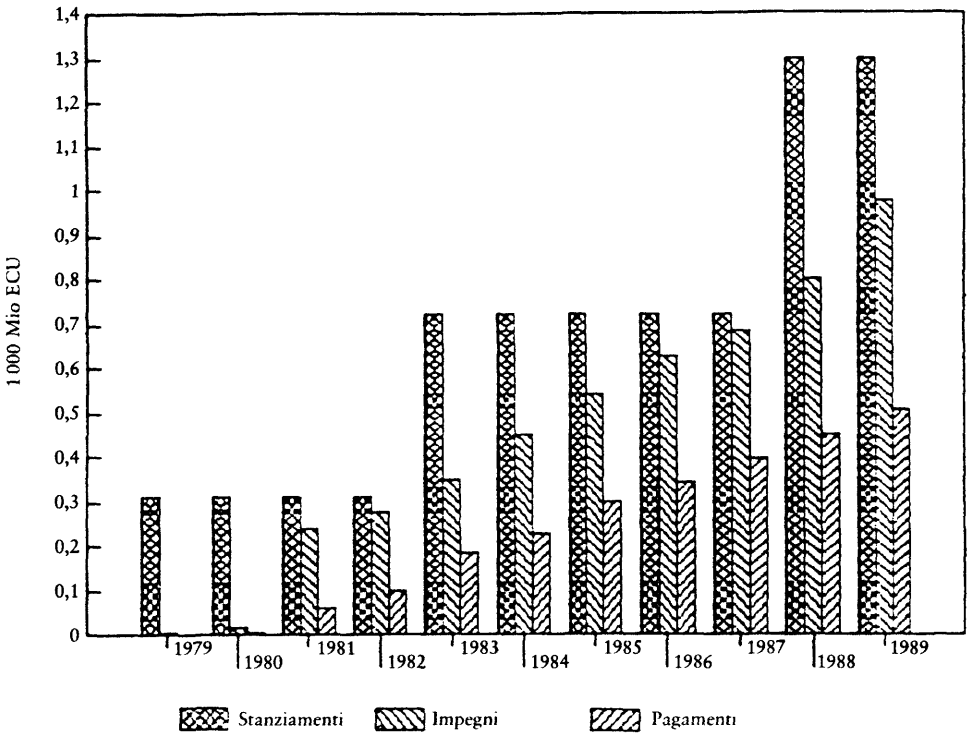
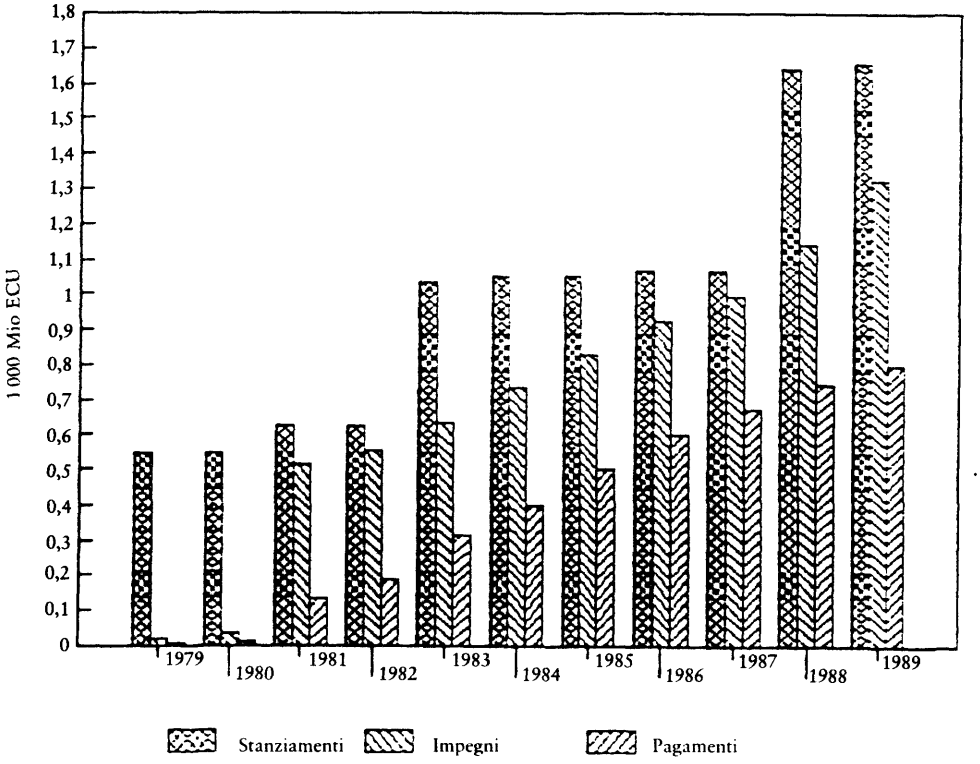


Grafico 18

Utilizzazione dell'aiuto — Mediterraneo



ALLEGATO 1

Disposizioni giuridiche che disciplinano i programmi di cooperazione con i paesi terzi mediterranei

Stato	Protocollo		Periodo di applicazione	Durata di applicazione	Decisione o regolamento del Consiglio		
	N.	Data della firma			N.	Date	Pubblicazione nella GU
TURCHIA	3	12.05.77	1979-31.10.1981	2 anni 10 mesi	79/281	5.03.79	L 67 del 17.03.79
	(1)	(2)	1.07.1980-30.06.1982	2 anni	2/80 (3)	19.09.80	non pubblicata
CIPRO	1	15.09.77	1.01.1979-31.12.1983	5 anni	2760/78	23.11.78	L 332 del 29.11.78
	2	20.12.83	1.05.1984-31.12.1988	4 anni 8 mesi	787/84	26.03.84	L 85 del 28.03.84
	3	30.11.89	1.06.1990-31.12.1993	3 anni 7 mesi	90/153	26.02.90	L 82 del 29.03.90
MALTA	1	4.03.76	1.11.1978-31.10.1983	5 anni	939/76	23.04.76	L 111 del 28.04.76
	2	4.12.85	1.10.1986-31.10.1988	2 anni 1 mese	2458/86	7.07.86	L 216 del 5.08.86
	3	20.03.89	1.08.1989-31.10.1993	4 anni 3 mesi	89/378	12.06.89	L 180 del 27.06.89
ALGERIA	1	26.04.76	1.11.1978-31.10.1991	3 anni	2210/78	26.09.78	L 263 del 27.09.78
	2	28.10.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anni 10 mesi	3177/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82
	3	26.10.87	1.03.1988-31.10.1991	3 anni 8 mesi	88/30	21.12.87	L 22 del 27.01.88
MAROCCO	1	27.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 anni	2211/78	26.09.78	L 264 del 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anni 10 mesi	3181/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82
	3	26.05.88	1.11.1988-31.10.1991	3 anni	88/453	30.06.88	L 224 del 13.08.88
TUNISIA	1	25.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 anni	2212/78	26.09.78	L 265 del 27.09.78
	2	28.10.82	1.06.1983-31.10.1986	3 anni 5 mesi	3183/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82
	3	26.10.87	1.05.1988-31.10.1991	3 anni 6 mesi	88/34	21.12.87	L 22 del 27.01.88
EGITTO	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anni	2213/78	26.09.78	L 266 del 27.09.78
	2	25.05.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anni 10 mesi	3178/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82
	3	26.10.87	1.08.1988-31.10.1991	3 anni 3 mesi	88/31	21.12.87	L 22 del 27.01.88
GIORDANIA	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anni	2215/78	26.09.78	L 268 del 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 anni 10 mesi	3179/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82
	3	26.10.87	1.02.1988-31.10.1991	3 anni 9 mesi	88/32	21.12.87	L 22 del 27.01.88
LIBANO	1	3.05.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anni	2214/78	26.09.78	L 267 del 27.09.78
	2	17.06.82	1.03.1983-31.10.1986	3 anni 9 mesi	3180/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82
	3	2.12.87	1.03.1988-31.10.1991	3 anni 8 mesi	88/33	21.12.87	L 22 del 27.01.88
SIRIA	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 anni	2216/78	26.09.78	L 269 del 27.09.78
	2	10.06.82	1.02.1983-31.10.1986	3 anni 9 mesi	3182/82	22.11.82	L 337 del 29.11.82

(1) Aiuto speciale.
(2) Non applicabile.
(3) Decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia.

ALLEGATO 2

Il quadro della cooperazione finanziaria e tecnica

I protocolli finanziari firmati

1. Gli accordi di cooperazione ed i protocolli stipulati dal Consiglio con i paesi interessati si basano sull'articolo 238 del trattato CEE. I riferimenti relativi alle disposizioni giuridiche che disciplinano i programmi di cooperazione con i dieci paesi in questione figurano all'***allegato 1***. Fino alla fine del 1990 sono state firmate tre serie di protocolli (vedi l'***allegato 1***):

a) con i paesi del Maghreb e del Mashrak nel 1976/1977, 1982 e 1987/1988;

b) con Cipro nel 1977, 1983 e 1989;

c) con Malta nel 1976, 1985 e 1989;

d) con la Turchia nel 1963, 1970 e 1977 (1).

Come risulta dalla ***tabella 1***, l'importo complessivo dell'aiuto concesso sulle risorse di bilancio ammonta a 1 714,5 Mio ECU, di cui 708 Mio ECU per i paesi del Maghreb, 629 Mio ECU per i paesi del Mashrak e 377,5 Mio ECU per Cipro, Malta e la Turchia (2). I ***grafici 1 e 2*** illustrano la ripartizione dell'aiuto sulle risorse di bilancio, per zone geografiche e paesi beneficiari.

Durata di applicazione dei protocolli finanziari

2. I protocolli finanziari sono concepiti in modo da coprire un periodo di cinque anni durante il quale i fondi messi a disposizione dalla Comunità possono essere impegnati. Di fatto, come mostra l'***allegato 1***, se si considerano la data di entrata in vigore del protocollo e la scadenza indicata nel protocollo, la durata reale di applicazione varia approssimativamente tra i due e i quattro anni (salvo per i primi protocolli finanziari con Cipro e Malta). Tuttavia, alla stregua delle convenzioni di Lomé, ciascun protocollo prevede che, qualora allo scadere del periodo di applicazione sussista una rimanenza di fondi non impegnati, quest'ultima venga utilizzata fino ad esaurimento.

Volume e forme della cooperazione finanziaria e tecnica

3. L'importo globale fissato nei protocolli rientra nel quadro di due strumenti di finanziamento ben distinti:

a) da un lato, i prestiti concessi dalla BEI sulle sue risorse proprie;

---

(1) Nella presente relazione vengono esaminati solo il terzo protocollo finanziario con la Turchia e l'aiuto speciale concesso nel 1980, in quanto i primi due protocolli finanziari non hanno riguardato i fondi del bilancio comunitario.

(2) Questi importi comprendono i 75 Mio ECU dell'aiuto speciale concesso alla Turchia nel 1980, aiuto non contemplato in un protocollo finanziario, ma le cui modalità di esecuzione sono simili.

b) dall'altro, le operazioni finanziarie eseguite ricorrendo alle risorse di bilancio della Comunità e che possono assumere le diverse forme descritte al paragrafo 4.

4. Per quanto riguarda l'aiuto finanziato con le risorse di bilancio, i protocolli distinguono le seguenti forme di operazione:

a) i prestiti a condizioni speciali (periodo di 40 anni, dilazione di ammortamento di 10 anni, tasso di interesse dell'1%), che consentono di finanziare azioni di sviluppo aventi una redditività molto bassa. Questa formula è abbandonata nei terzi protocolli, ad eccezione di quello con la Turchia;

b) gli aiuti non rimborsabili, che possono essere utilizzati sotto diverse forme (1):

i) le sovvenzioni in senso stretto, che consentono di finanziare azioni di sviluppo prive di una redditività finanziaria propria, in particolare le azioni di assistenza tecnica;

ii) i bonifici di interessi, che consentono alla BEI, alla quale sono versati, di ridurre i tassi dei prestiti che essa accorda sulle sue risorse proprie. Per i primi protocolli il tasso di questi bonifici è uniforme e corrisponde al 2%; per i protocolli successivi esso varia da paese a paese; alcuni paesi decidono perfino di rinunziarvi per utilizzare integralmente l'aiuto non rimborsabile sotto forma di sovvenzioni (vedi la ***tabella***);

Tassi dei bonifici d'interessi sui prestiti concessi sulle risorse proprie della BEI

Paesi	Protocolli finanziari		
	primi	secondi	terzi
Cipro	2 %	2 %	1,5 %
Malta	2 %	nulla	1,5 %
Algeria	2 %	2 %	nulla
Marocco	2 %	2 %	nulla
Tunisia	2 %	3 %	2 %
Egitto	2 %	3 %	2 %
Giordania	2 %	2 %	2 %
Libano	2 %	nulla	nulla
Siria	2 %	3 %	(1)

(1) Al 31 dicembre 1989 un terzo protocollo finanziario con la Siria non era stato ancora firmato.

c) i contributi alla costituzione di capitali di rischio. I primi e secondi protocolli autorizzano interventi di questo tipo, che devono essere imputati agli importi dei prestiti a condizioni speciali e che possono assumere, in particolare la forma di prestiti subordinati, di prestiti condizionati o di partecipazioni. I terzi protocolli, ad eccezione di quello con la Turchia, prevedono una dotazione specifica per le operazioni di questa natura.

L'aiuto globale finanziato con risorse di bilancio, per un importo complessivo di 1 714,5 Mio ECU, è costituito di prestiti a condizioni speciali a concorrenza di 536 Mio ECU, di aiuti non rimborsabili fino a 1 134 Mio ECU e di contributi alla costituzione di capitali di rischio per 44,5 Mio ECU (vedi la ***tabella 1*** ed il ***grafico 3***).

5. Salvo alcune limitazioni previste dai primi protocolli, gli strumenti di finanziamento descritti ai paragrafi 3 e 4 possono essere utilizzati congiuntamente per finanziare uno stesso progetto d'investimenti.

(1) Il terzo protocollo finanziario con la Turchia costituisce un'eccezione in quanto prevede solo prestiti a condizioni speciali. Un aiuto non rimborsabile, utilizzato sotto forma di sovvenzioni, è stato messo a disposizione del paese in causa a titolo dell'aiuto speciale concesso con decisione n. 2/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia del 19 settembre 1980 (vedi la ***tabella 1***).

6. Sebbene non si tratti di uno strumento di finanziamento vero e proprio, occorre ricordare l'esistenza di una garanzia globalizzata della Comunità, iscritta per memoria nel bilancio generale, sui prestiti concessi dalla BEI, sulle risorse proprie, ad una serie di paesi del Bacino mediterraneo, tra cui i paesi che formano oggetto della presente relazione (1). Per questi ultimi la garanzia globalizzata copre il 75% dell'importo di tutti gli stanziamenti aperti dalla BEI. Dal 1988 si è fatto più volte ricorso alla garanzia (vedi il paragrafo 5.11 della relazione).

Obiettivi generali e campo di applicazione dell'aiuto

7. Gli obiettivi generali contenuti nei protocolli, ossia contribuire allo sviluppo economico e sociale del paese beneficiario, sono integrati da definizioni relative al campo di applicazione dell'aiuto.

8. I primi e secondi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, nonché con Cipro e Malta, prevedono sostanzialmente che gli aiuti della Comunità siano utilizzati per la partecipazione al finanziamento:

a) di progetti d'investimenti nei settori della produzione e dell'infrastruttura economica, destinati essenzialmente a diversificare la struttura economica dei paesi in questione e, in particolare, a favorire l'industrializzazione e l'ammodernamento del settore agricolo;

b) della cooperazione tecnica preparatoria o complementare ai progetti di investimenti, nonché di azioni di cooperazione tecnica nel settore della formazione.

9. I terzi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak privilegiano il finanziamento di progetti o di azioni di cooperazione che si prefiggono:

a) lo sviluppo e la diversificazione della produzione agricola destinata a ridurre la dipendenza alimentare dei paesi in causa, nonché la diversificazione delle produzioni e delle esportazioni agricole;

b) lo sviluppo della cooperazione nei settori dell'industria, della formazione e della ricerca, della tecnologia, del commercio e degli altri servizi;

c) la cooperazione regionale e multilaterale.

10. I terzi protocolli con Malta e Cipro, invece, limitano il campo di applicazione dell'aiuto alle sole azioni citate al paragrafo 9, lettera b). Questi tre protocolli, a differenza di quelli che li hanno preceduti, specificano, per ciascuno dei grandi settori in causa, la natura dei progetti e delle azioni che possono essere finanziati in via prioritaria.

11. L'aiuto finanziario concesso nel quadro del terzo protocollo con la Turchia mira a promuovere il rafforzamento dei rapporti commerciali ed economici tra le parti. Possono beneficiare del finanziamento i progetti di investimenti che contribuiscono all'aumento della produttività dell'economia turca e che si prefiggono, in particolare, di dotare la Turchia di un'agricoltura a resa più elevata, nonché di imprese industriali o di servizi moderni e sfruttati in modo razionale.

12. La decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia del 19 settembre 1980, il cui obiettivo è quello di rilanciare l'accordo di associazione, autorizza il finanziamento di progetti d'investimenti, in particolare nei settori industriale, energetico, agricolo e della formazione, nonché le azioni di cooperazione tecnica preparatoria o complementare a questi progetti. È in questo quadro che si colloca, in particolare, l'aiuto speciale concesso con decisione n. 2/80 di questo stesso Consiglio di associazione CEE-Turchia.

---

(1) Una decisione del Consiglio dell'8 marzo 1977 è all'origine di un contratto di garanzia firmato nel 1978, in occasione dei primi protocolli finanziari, dalla Comunità, rappresentata dalla Commissione, e dalla BEI. Per ogni nuovo protocollo finanziario viene stilato un atto che proroga detto contratto di garanzia.

Dispositivo d'attuazione

Base di bilancio

13. Gli stanziamenti d'impegno e di pagamento necessari al finanziamento della cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi in causa sono raccolti fino alla fine del 1990 nel capitolo 96 del titolo B9 del bilancio generale. Gli stanziamenti relativi alla cooperazione con la Turchia, Cipro e Malta corrispondono ad articoli distinti, mentre quelli relativi ai protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, chiamati « paesi del Mediterraneo meridionale », dal 1987 sono raggruppati in un unico articolo (965), dotato di due voci, una (9650) per i primi e secondi protocolli e l'altra (9651) per i terzi protocolli. Sottovoci relative all'esecuzione consentono alla Commissione di seguire le operazioni di bilancio per paese e per protocollo.

Disposizioni di applicazione dei protocolli finanziari

14. Le procedure e le responsabilità relative alla fissazione degli obiettivi specifici del programma di cooperazione, l'istruzione dei progetti e l'esecuzione, la gestione e la manutenzione delle opere che sono oggetto di un finanziamento figurano nei protocolli stessi. I protocolli fissano inoltre le modalità di partecipazione a gare, appalti, contratti di beni e di servizi finanziati, e disciplinano il regime fiscale applicabile a questi ultimi.

15. I protocolli non forniscono alcuna indicazione per quanto riguarda le procedure decisionali e di gestione dell'aiuto, da applicare all'interno della Comunità e relative, in particolare, alla ripartizione delle competenze tra la BEI e la Commissione [1] nonché alle procedure di orientamento, di esame e di approvazione degli aiuti. Tali norme di gestione devono essere stabilite in un regolamento d'applicazione.

16. Nel marzo 1977 e nel febbraio e marzo 1978 la Commissione presenta al Consiglio alcune proposte di regolamento relativo all'applicazione delle disposizioni dei primi protocolli. Divergenze nate in merito alle rispettive competenze della Commissione e dei comitati dei rappresentanti dei governi degli Stati membri bloccano il processo.

17. Nel dicembre 1978, è istituita pertanto una procedura « ad hoc », applicabile fino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 1987, del regolamento (CEE) n. 3973/86 del Consiglio [2], che fissa le disposizioni di applicazione dei protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak, Cipro e Malta. La Commissione, a seguito di una decisione presa il 22 gennaio 1986 [3], applica, a decorrere dalla stessa data, il regolamento in causa, per analogia con i progetti finanziati in Turchia.

Programmazione

18. Missioni di programmazione vengono eseguite congiuntamente dalla Commissione e dalla BEI in ciascun paese beneficiario in modo da individuare e selezionare i progetti che possono usufruire di un eventuale finanziamento. Queste missioni danno luogo a relazioni che specificano, in particolare, gli importi dell'aiuto destinati a ciascun settore economico nonché il tipo di finanziamento proposto. Queste relazioni vengono presentate al gruppo « Mediterraneo » del Consiglio, che procede ad uno scambio di vedute allo scopo, in particolare, di esaminare gli orientamenti settoriali della cooperazione prevista.

---

(1) Ciò non vale per i terzi protocolli finanziari con i paesi del Maghreb e del Mashrak, e con Malta e Cipro, i quali contengono disposizioni al riguardo.
(2) GU n. L 370 del 30. 12. 1986, pag. 5.
(3) Processo verbale COM(86) PV 811 del 24 gennaio 1986.

Ripartizione delle competenze per la gestione dell'aiuto

Le azioni affidate alla BEI

19. La BEI gestisce una parte importante delle operazioni finanziate con le risorse di bilancio. Il 21 novembre 1978, in base alla proposta di regolamento di applicazione di cui al paragrafo 16, la Commissione ha concluso con la BEI due convenzioni (una per i paesi del Maghreb e del Mashrak, l'altra per cinque paesi tra cui la Turchia, Cipro e Malta), con le quali ha affidato a quest'ultima la gestione delle seguenti operazioni:

a) i bonifici d'interessi relativi ai prestiti concessi dalla BEI sulle sue risorse proprie;

b) le operazioni di capitali di rischio;

c) i prestiti a condizioni speciali nei settori industriale, energetico, minerario, turistico e dell'infrastruttura economica nei paesi del Maghreb e del Mashrak, nonché tutti i prestiti a condizioni speciali per gli altri paesi (mandato ampio);

d) i prestiti a condizioni speciali gestiti dalla Commissione (mandato ristretto).

20. Attraverso uno scambio di lettere datate 22 dicembre 1982 e 6 gennaio 1983, la BEI e la Commissione hanno convenuto di estendere questa convenzione all'attuazione dei secondi protocolli con i paesi del Maghreb e del Mashrak.

21. Il 16 giugno 1987 è stata firmata un'altra convenzione della stessa natura, che questa volta fa riferimento al regolamento (CEE) n. 3973/86, e in base alla quale alla BEI viene conferito mandato generale di provvedere alla gestione:

a) dei bonifici d'interessi sui prestiti da essa concessi sulle sue risorse proprie; e

b) delle operazioni di capitali di rischio,

nel quadro dei terzi protocolli, all'epoca non ancora firmati (vedi l'***allegato 1***), con i paesi del Maghreb e del Mashrak.

22. Attraverso uno scambio di lettere, avvenuto nel novembre 1989, la BEI e la Commissione hanno concordato l'estensione della convenzione ai protocolli firmati successivamente con Cipro e Malta.

23. Con il mandato ampio, la Comunità ha incaricato la BEI:

a) della preparazione, della negoziazione e della firma del contratto di mutuo a nome della Comunità;

b) della costituzione di garanzie e della definizione dei privilegi a favore della Comunità;

c) del versamento del mutuo;

d) della riscossione degli interessi e del rimborso del capitale.

24. Con il mandato ristretto, la Comunità ha incaricato la BEI:

a) di collaborare alla preparazione del progetto relativo al contratto di prestito che deve essere concluso tra la Commissione ed il mutuatario;

b) di elaborare i documenti che specificano le modalità relative alla sorveglianza degli interessi e al rimborso del capitale;

c) di costituire le garanzie e di definire i privilegi a favore della Comunità;

d) di riscuotere gli interessi e ricevere il rimborso del capitale.

Le azioni gestite dalla Commissione

25. La Commissione rimane direttamente responsabile della gestione:

a) delle sovvenzioni;

b) dei prestiti a condizioni speciali, destinati a finanziare nei paesi del Maghreb e del Mashrak progetti in settori diversi da quelli menzionati al paragrafo 19, lettera c).

Procedure decisionali relative al finanziamento

26. Prima dell'adozione del regolamento (CEE) n. 3973/86 del Consiglio (vedi il paragrafo 17) e in base alla procedura « ad hoc », venivano adottati dal Consiglio i progetti che avevano incontrato l'approvazione unanime di un gruppo di lavoro « ad hoc » del Consiglio.

27. Da quando è stato adottato il regolamento (CEE) n. 3973/86 del Consiglio, le procedure decisionali prevedono l'intervento:

a) del « comitato dell'articolo 6 », istituito presso la Commissione: questo comitato, di cui fa parte un rappresentante della BEI, si pronuncia a maggioranza qualificata sulle proposte di finanziamento presentate dalla Commissione, dopodiché quest'ultima adotta le decisioni di finanziamento;

b) del « comitato dell'articolo 9 » istituito presso la BEI: questo comitato, che comprende un rappresentante della Commissione, si pronuncia a maggioranza qualificata in merito ai progetti di decisioni di finanziamento elaborati dalla BEI in virtù del suo mandato generale. Anche la Commissione è tenuta a pronunciarsi su questi progetti di finanziamento, ad eccezione delle domande di prestiti bonificati [1]. Successivamente il consiglio d'amministrazione della BEI adotta le decisioni di finanziamento in base al proprio statuto.

28. In caso di mancanza di parere favorevole di detti comitati (e/o della Commissione, nel caso del comitato dell'articolo 9), le disposizioni prevedono o autorizzano la consultazione del Consiglio, che si pronuncia a maggioranza qualificata.

Convenzioni ed accordi di finanziamento

Le azioni affidate alla BEI

29. In base alla decisione del consiglio d'amministrazione della BEI di concedere un finanziamento per un determinato progetto, la Commissione procede all'impegno degli stanziamenti necessari. La BEI firma poi il contratto di prestito con il mutuatario, a differenza, tra l'altro, di quanto avviene per i FES, dove il contratto di prestito è firmato dalla Commissione.

Le azioni gestite dalla Commissione

30. La Commissione adotta una determinata decisione di finanziamento, procede all'impegno degli stanziamenti, dopodiché conclude una convenzione di finanziamento con il governo dello Stato beneficiario. Qualora si tratti di un finanziamento sotto forma di prestito a condizioni speciali, viene firmato anche un accordo di finanziamento con il mutuatario. Se quest'ultimo non è lo Stato stesso, viene parimenti concluso un contratto di garanzia con il governo dello Stato interessato, il quale si impegna ad assumere gli obblighi finanziari e pecuniari del mutuatario in caso di inadempienza di quest'ultimo.

---

[1] Il regolamento (CEE) n. 3973/86 non accenna ad un eventuale parere della Commissione su una domanda di prestito bonificato.

Mezzi amministrativi posti in atto

I mezzi propri della Commissione

31. La Commissione, in qualità di ordinatore principale, provvede all'esecuzione delle decisioni di finanziamento ed è responsabile della gestione delle risorse. Vi sono coinvolti diversi servizi della Commissione. A seconda degli atti di gestione (selezione dei progetti, preparazione delle decisioni e delle convenzioni di finanziamento, pareri tecnici, sorveglianza delle realizzazioni, controllo interno e pagamento delle somme dovute) i circuiti amministrativi variano e fanno intervenire i servizi geografici della direzione generale Relazioni esterne (DG I), i servizi tecnici e i servizi finanziari della direzione generale Sviluppo (DG VIII), quelli del controllo finanziario (DG XX) e i servizi pagatori e contabili della direzione generale Bilanci (DG XIX).

32. Quando nel paese beneficiario esiste una delegazione della Commissione [1], questa si accerta della corretta esecuzione finanziaria e tecnica dei progetti. Essa ha il compito, in particolare, di partecipare alla preparazione e all'indizione delle gare nonché allo spoglio delle offerte; appone il visto sugli ordini di pagamento emessi dall'ordinatore nazionale (vedi il paragrafo 33) e trasmessi alla Commissione per essere regolarizzati.

I mezzi propri degli Stati beneficiari

33. Il governo dello Stato beneficiario è rappresentato da un ordinatore nazionale, responsabile dell'esecuzione del progetto. A questo titolo egli indice le gare, riceve le offerte, presiede al loro spoglio e stabilisce il risultato delle gare; dà la sua approvazione ai contratti di beni e servizi conclusi con il responsabile del progetto e li notifica alla Commissione; nel quadro degli impegni di stanziamenti stabiliti dalla Commissione, egli procede alla liquidazione ed all'ordinazione delle spese. L'ordinatore nazionale può delegare, in parte o integralmente, le proprie responsabilità ad un organismo nazionale, che in genere è quello direttamente incaricato dell'attuazione del progetto.

34. Il pagatore delegato è incaricato dell'esecuzione degli ordini di pagamento espressi nella moneta dello Stato beneficiario. Si tratta di un istituto finanziario scelto di comune accordo dalla Commissione e dal governo dello Stato interessato, in genere la Banca centrale.

35. Nei libri tenuti dal pagatore delegato figura un conto, espresso nella moneta di uno degli Stati membri, che viene alimentato dalla Commissione in funzione del fabbisogno di tesoreria. Una convenzione firmata tra la Commissione ed il pagatore delegato specifica in particolare le norme di funzionamento di detto conto nonché la natura delle responsabilità attribuite al pagatore delegato.

---

[1] Nel 1991 è prevista l'apertura di una delegazione a Cipro e a Malta.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

1. INTRODUZIONE

1.2. Ci si propone di mettere a frutto le osservazioni della Corte sia nell'elaborazione dei nuovi protocolli sia nella valutazione delle azioni di cooperazione con i paesi del Mediterraneo nel quadro dell'attuazione della rinnovata politica mediterranea.

3. IL SISTEMA DEI PROTOCOLLI

Le conseguenze

3.6 – 3.7. La Commissione è ben consapevole dei problemi che si sono posti in passato, ma richiama l'attenzione della Corte sul fatto che, per la quarta serie dei protocolli finanziari, le misure preparatorie sono state adottate per tempo. La Commissione ha dunque presentato i testi di base relativi alla cooperazione finanziaria e tecnica fin dall'inizio del 1991.

La gestione di bilancio

Ripartizione degli impegni

3.8 – 3.12. L'obiettivo di una ripartizione regolare degli impegni nel tempo risponde all'esigenza di facilitare la gestione di bilancio. Grazie alla formulazione sufficientemente flessibile adottata nei protocolli finanziari, tale obiettivo non crea vincoli eccessivi ed è aderente alla realtà. In queste condizioni, il mantenimento nei futuri protocolli della disposizione in questione non dovrebbe comportare problemi. I servizi della Commissione sono comunque disponibili a dedicare tutta l'attenzione necessaria a una migliore pianificazione degli impegni.

Utilizzazione della rimanenza

3.13 – 3.15. L'applicazione di disposizioni più vincolanti potrebbe far sorgere problemi delicati, considerata l'esistenza nei paesi beneficiari di fattori di ordine politico e istituzionale tali da ostacolare una utilizzazione di tutti i fondi iscritti nei protocolli finanziari entro i termini previsti.

Tale questione è inoltre complicata dal fatto che, mentre a conclusione del periodo coperto dai protocolli finanziari, gli importi non impegnati sono ben definiti, non altrettanto si può dire delle eventuali rimanenze inerenti all'esecuzione dei progetti finanziati.

Una soluzione dovrebbe essere ricercata durante il periodo di applicazione del protocollo finanziario nel quadro di una concertazione con la controparte, al fine di pervenire a un calendario accettabile per l'utilizzazione totale delle rimanenze.

In ogni caso, la Commissione proporrà agli ordinatori nazionali:

— di riportare tutti gli stanziamenti non assegnati dei protocolli precedenti ai quarti protocolli finanziari, nel quadro di una programmazione comune a tutti i fondi da impegnare;

— di chiudere, nei limiti del possibile, i progetti dei secondi protocolli finanziari.

Assegnazione dell'aiuto non rimborsabile

3.16 – 3.18. La Commissione esaminerà le modalità da applicare alla cooperazione finanziaria che consentano un'utilizzazione più trasparente delle risorse di bilancio.

Le conseguenze in materia d'esecuzione

3.19 – 3.20. Si veda la risposta ai punti 3.13 – 3.15.

Regolamento finanziario d'applicazione

3.21 – 3.22. Le osservazioni della Corte sono appropriate. Si rileva che una proposta di regolamento relativo all'applicazione dei protocolli finanziari è stata presentata dalla Commissione al Consiglio alla fine del maggio 1991. Tale regolamento permetterà di disciplinare particolarmente la quarta serie di protocolli finanziari.

Considerazioni in merito al sistema dei protocolli

3.23 – 3.31. Anche se il sistema dei protocolli comporta taluni inconvenienti, tra i meriti che esso presenta vi è quello, essenziale, di permettere una cooperazione su base pluriennale e consona alle specifiche situazioni dei paesi interessati. La Commissione ritiene — e ciò si inquadra nella sua azione permanente di valutazione dei sistemi e procedure attualmente in vigore — che il sistema dei protocolli possa essere rafforzato e migliorato. Essa non mancherà comunque di considerare, nell'elaborazione di nuovi protocolli, i suggerimenti avanzati dalla Corte.

Su un piano più generale, la Commissione avrà cura di esaminare, nel quadro di una riflessione sulla politica di cooperazione da intraprendere nella prospettiva del mercato unico, l'opportunità di mantenere il sistema attuale ovvero di operarne una modifica.

4. I SISTEMI DI GESTIONE

I sistemi contabili

Sorveglianza dell'esecuzione dei protocolli

4.2 – 4.5. L'attuazione del sistema SINCOM nonché i miglioramenti in corso della contabilità ausiliaria (FINPICS) dovrebbero consentire in futuro una sorveglianza finanziaria più accurata dei progetti e delle loro componenti.

La Commissione curerà soprattutto che l'esecuzione finanziaria di un protocollo possa essere sottoposta a una sorveglianza particolareggiata e costantemente aggiornata.

Sorveglianza finanziaria dei progetti

4.6 – 4.11. La Commissione condivide in larga misura le osservazioni della Corte. Essa sta comunque esaminando le possibilità di migliorare le procedure e il sistema di contabilità, tenendo conto in particolare dell'osservazione della Corte secondo cui dovrebbe essere conferita priorità all'attuazione di un sistema armonizzato di sorveglianza degli impegni «primari» e «secondari». La Commissione richiama a tale proposito l'attenzione sull'articolo 106, paragrafo 2, e sull'articolo 109, paragrafo 3, del regolamento finanziario, riguardanti rispettivamente «gli impegni corrispondenti alle convenzioni di finanziamento» e «gli impegni individuali». Questi tipi di impegno, che in larga misura corrispondono agli impegni «primari» e «secondari», saranno progressivamente introdotti nella contabilità dei progetti in questione.

Le azioni affidate alla BEI

La base giuridica dei mandati

4.13 – 4.14. La Commissione condivide le osservazioni della Corte riguardanti le disposizioni criticate del regolamento n. 3973/86 relative alla BEI; essa ha quindi proceduto ad un'approfondita riflessione sulla materia e ad un riesame complessivo e sta attualmente elaborando un progetto di regolamento finanziario di applicazione che sancisce la responsabilità esclusiva della Commissione in materia di esecuzione del bilancio. Nel ricordare che in passato il regolamento n. 3973/86, da essa fedelmente applicato, rappresentava la legge vigente, la Commissione sottolinea che la modifica prospettata del regolamento in questione consentirà un rinnovato rispetto della ortodossia di bilancio. La situazione descritta dalla Corte non avrà quindi modo di ripresentarsi in futuro.

La Commissione desidera tuttavia sottolineare che non è rimessa in questione la possibilità di affidare alla BEI la gestione relativa all'esecuzione di un'azione finanziata dalla Comunità, ma che anche si dovranno adattare i criteri applicabili a tale mandato.

Il ruolo della Commissione

4.15 – 4.23. Non si contesta che la Commissione disponga di limitate informazioni sulle azioni della BEI, pur riconoscendo che quest'ultima ha sempre adempiuto ai suoi obblighi in questo campo fornendo tutte le informazioni che le venivano richieste.

In vista dell'attuazione della cooperazione finanziaria nel quadro della rinnovata politica mediterranea, la Commissione sta esaminando le possibilità di migliorare il complesso delle norme che disciplinano i suoi rapporti con la BEI.

Le azioni gestite dalla Commissione

Il sistema di gestione dell'aiuto

4.24 – 4.27. La Commissione sta esaminando le modalità d'attuazione di un sistema di gestione armonizzata comune ai servizi centrali e alle delegazioni.

La ripartizione delle responsabilità

4.28 – 4.29. I servizi della Commissione stanno esaminando i mezzi che consentano di pervenire a una ripartizione dei diversi compiti più trasparente e più adeguata alle esigenze dei protocolli finanziari.

Le istruzioni

4.30 – 4.33. Nei limiti delle sue risorse, la Commissione cercherà di armonizzare e rendere trasparente il suo sistema di sorveglianza sia a livello centrale sia presso le delegazioni.

I programmi di lavoro e le relazioni sull'esecuzione

4.34 – 4.38. Pur condividendo l'opinione della Corte circa la necessità che i beneficiari rispettino i loro obblighi, la Commissione ritiene nondimeno che la situazione concreta, spesso delicata e sensibile, in cui avviene l'esecuzione richieda da parte sua una certa flessibilità di gestione, nonché un'interpretazione delle norme giuridiche del protocollo adeguata alla realtà dell'ambiente in cui il progetto viene attuato.

La Commissione non mancherà comunque — sia al momento della pianificazione della sua azione, sia durante la fase d'esecuzione — di adottare tutte le misure opportune e praticabili per far rispettare ai beneficiari gli obblighi da essi assunti.

I mezzi in termini di personale

4.40 – 4.41. Le osservazioni della Corte sulle risorse in fatto di personale sono corrette. Talune manchevolezze constatate dalla Corte sono una conseguenza diretta della scarsità di effettivi.

5. L'ATTUAZIONE E I RISULTATI DELLA COOPERAZIONE FINANZIARIA E TECNICA

Ideazione dei progetti

5.20 – 5.36. La Commissione accetta le osservazioni formulate dalla Corte. Essa condivide il parere della Corte secondo cui la convenzione di finanziamento dovrebbe essere il documento di riferimento per l'attuazione e la valutazione dei risultati del progetto.

La Commissione curerà che tale atto sia elaborato con il necessario rigore. Si rileva che, dal 1980, la Commissione fissa nelle convenzioni di finanziamento la data limite per l'esecuzione. Occorre nondimeno sottolineare come la gestione dei partner sia talora imprevedibile il che può rendere necessario un adattamento del calendario inizialmente fissato.

Esecuzione dei progetti

Ritardi

5.37 – 5.38. La Commissione è d'accordo sulla necessità di procedere, nell'ideazione dei progetti destinati ai paesi citati dalla Corte, sulla base di un'analisi realistica di tutti gli elementi che possono determinarne l'esecuzione. Essa fa tuttavia osservare che anche l'analisi migliore precedente all'ideazione di un progetto non riuscirà mai a tener conto di tutti gli ostacoli e impedimenti.

Modifica sostanziale dei progetti

5.39 – 5.43. La Commissione concorda con le osservazioni della Corte. I servizi e le delegazioni della Commissione dovranno in effetti rafforzare la sorveglianza delle azioni finanziate.

L'assistenza tecnica

5.44 – 5.48. La Commissione ritiene che, in generale, la qualità delle prestazioni fornite dall'assistenza tecnica si debba considerare accettabile, al pari del resto delle relazioni fra quest'ultima e l'istituzione locale interessata.

Gli impegni dei beneficiari

5.49 – 5.53. Le osservazioni della Corte sono appropriate. Si tratta di elementi al di fuori del controllo diretto dei servizi e delle delegazioni della Commissione e sui quali questa può esercitare soltanto un'influenza limitata.

Efficacia dei progetti

Turchia

5.55. Pur accettandone, per il resto, i rilievi, la Commissione non condivide l'analisi della Corte secondo cui, per due progetti, l'obiettivo di sviluppo sarebbe stato ignorato. Uno degli obiettivi principali dell'aiuto speciale era di finanziare interventi specifici tali da produrre un effetto

moltiplicatore a breve termine che contribuisse a eliminare certe strozzature dell'economia.

Algeria

5.57 – 5.61. Le osservazioni della Corte sono generalmente corrette. Fino a una data recente, le autorità algerine hanno in effetti manifestato scarso interesse per una cooperazione con la Comunità. Nel quadro della sua nuova politica economica, tuttavia, l'Algeria manifesta una volontà di apertura verso l'esterno. Tenuto conto del mutamento della politica economica, certamente taluni programmi di formazione dovranno essere riveduti e fin d'ora la Commissione ha domandato la chiusura o la modifica di determinati progetti.

Marocco

5.62 – 5.69. La carenza di sorveglianza da parte della Commissione rilevata dalla Corte è dovuta in parte alla mancanza di risorse umane. Relativamente al progetto «Bidonvilles di Salé», tenuto conto del ritardo riscontrato nella realizzazione delle infrastrutture socio-amministrative, la Commissione ha subordinato la propria risposta alla richiesta marocchina di utilizzare la rimanenza di fondi disponibili per un'estensione del progetto, a una valutazione precisa dell'azione in corso.

Pur concordandosi altresì con i rilievi della Corte sui progetti «Sviluppo dell'Haouz centrale» e «Diga d'Aït Chouarit», va rilevato che il contributo della Comunità all'insieme di queste operazioni è relativamente modesto, il che rende difficile un controllo totale da parte della Commissione.

Egitto

5.77 – 5.85. La maggior parte delle osservazioni della Corte non richiama alcun commento. La cooperazione con l'Egitto è in effetti complessa e richiede, in considerazione delle debolezze istituzionali, una sorveglianza molto stretta.

6. CONCLUSIONI

6.2. La Commissione è consapevole che l'attuazione della cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi terzi del Mediterraneo non è mai stata scevra di difficoltà. Certi fattori di ordine amministrativo, istituzionale o politico possono, in qualche caso, ostacolare l'utilizzazione dei fondi entro i termini previsti. La Commissione continua nondimeno ad adoperarsi perché venga maggiormente rispettato il quadro temporale delle azioni finanziate, in particolare fissando nelle convenzioni di finanziamento, (come essa fa dal 1988), la durata prevista di ciascuna azione. Pur considerando inopportuna l'instaurazione di un meccanismo formale di chiusura dei protocolli, essa ha peraltro già proposto ai suoi interlocutori di trasferire i crediti non assegnati dei protocolli precedenti ai protocolli successivi, al fine di programmarli in modo congiunto.

6.3 – 6.8. La Commissione condivide in larga misura le preoccupazioni della Corte. È allo studio un miglioramento delle procedure e del sistema contabile.

Relativamente alle azioni affidate alla BEI, la Commissione sta esaminando, nel quadro della rinnovata politica mediterranea, le possibilità di migliorare l'insieme delle regole applicabili alle sue relazioni con detto organismo.

La Commissione può parimenti concordare in larga misura con i rilievi della Corte sulla sorveglianza delle azioni finanziate; essa sta d'altronde esaminando, al fin di migliorare tale sorveglianza, le modalità di attuazione di un sistema di gestione comune alle delegazioni e alla sede centrale. Va rilevato tuttavia che la maggior parte dei difetti riscontrati dalla Corte sono per lo più dovuti a una scarsità di effettivi sia presso le delegazioni, sia in sede.

Quanto alle valutazioni, esse sono previste in una dichiarazione contenuta nel processo verbale del Consiglio allegato al regolamento n. 3973/86 del Consiglio, del 22 dicembre 1986, per tutte le azioni che superino i 5 milioni di Ecu. La Commissione è peraltro d'accordo con la Corte circa la necessità che la convenzione di finanziamento divenga lo strumento di riferimento per l'attuazione delle azioni finanziate.

6.9. Le osservazioni della Corte circa la debolezza delle strutture amministrative nonché risorse umane nei paesi terzi sono nel complesso appropriate. La Commissione intende del resto, nel quadro della rinnovata politica mediterranea, assistere i paesi in questione nel processo di rafforzamento delle istituzioni e negli sforzi indirizzati allo sviluppo delle risorse umane. I rilievi critici della Corte sull'assistenza tecnica finanziata dalla Comunità si riferiscono peraltro a casi particolari.

6.10. Anche la Commissione, come la Corte, constata che l'efficacia dell'aiuto comunitario varia, per ragioni diverse, da un paese all'altro.