

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I *Comunicazioni*

Corte dei conti

1999/C 276/01

Relazione speciale n. 4/99 sull'aiuto finanziario ai paesi e territori d'oltremare nel quadro del sesto e settimo FES, corredata delle risposte della Commissione

1

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 4/99

sull'aiuto finanziario ai paesi e territori d'oltremare nel quadro del sesto e settimo FES, corredata delle risposte della Commissione*(Presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)*

(1999/C 276/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI		2
INTRODUZIONE	1-5	2
Aspetti generali	1-4	2
Ambito del controllo della Corte	5	3
ASSEGNAZIONE DEI FONDI	6-19	3
Contesto dell'aiuto agli PTOM	6-10	3
Programmazione dell'aiuto	11-19	3
Ripartizione tra i vari gruppi di PTOM	13-16	4
Ripartizione dei fondi tra i vari PTOM	17-19	4
ATTUAZIONE DELL'AIUTO	20-62	5
Programmi indicativi	20-24	5
Fondi regionali	25-31	6
Fondi non programmabili	32	7
Attuazione di singoli progetti e azioni	33-55	7
Sorveglianza e valutazione	56-62	9
CONCLUSIONE	63-71	9
ALLEGATI da 1 a 6		11
Risposte della Commissione		18

SINTESI

I paesi e territori d'oltremare (PTOM) di alcuni Stati membri e associati all'allora Comunità economica europea beneficiano dell'aiuto tecnico e finanziario del FES conformemente alle disposizioni contenute nelle decisioni del Consiglio relative a tale associazione.

In base a tali disposizioni, nel quadro del sesto e settimo FES è disponibile un totale di 240 Mio ECU di fondi del FES. Di questi, 149,5 Mio ECU sono riservati all'aiuto programmabile che viene assegnato ai singoli PTOM (20) dagli Stati membri da cui questi dipendono. Altri 21,5 Mio ECU sono destinati alla cooperazione regionale e 69 Mio ECU al cosiddetto aiuto non programmabile (principalmente capitali di rischio, fondi Stabex e abbuoni d'interesse). Gli importi assegnati agli PTOM per abitante sono notevolmente superiori a quelli di cui beneficiano i paesi ACP, sebbene il reddito nazionale pro capite sia generalmente molto più elevato negli PTOM che nei paesi ACP.

A differenza del sistema in vigore per gli Stati ACP, dove le somme destinate a ciascuno Stato e gli obiettivi generali dei programmi sono concordati con la Commissione, i finanziamenti relativi agli PTOM sono assegnati globalmente agli Stati membri interessati, i quali sono poi responsabili della ripartizione dei fondi tra i singoli territori. Questi ultimi hanno la responsabilità di predisporre e comunicare alla Commissione un programma indicativo che sia in linea con i loro piani e obiettivi di sviluppo e che fornisca un quadro di riferimento adeguato per l'attuazione dell'aiuto a cui gli PTOM hanno diritto. Nel settimo FES è previsto che la Commissione partecipi all'approvazione dei suddetti programmi indicativi.

L'esecuzione dei singoli progetti ha risentito delle lacune nelle fasi di istruzione, preparazione e sorveglianza, nonché dei ritardi nella determinazione delle risorse disponibili e dei risultati ottenuti, che ne hanno notevolmente limitato l'efficacia. Tali carenze sono in una certa misura da attribuire alla struttura complessa posta in essere per la gestione di tale aiuto.

Il sistema di informazione della Commissione per la gestione finanziaria, inoltre, non fornisce dati facilmente disponibili sull'assegnazione dei fondi programmabili e sull'utilizzazione dei fondi regionali.

L'onere amministrativo in termini di risorse umane e materiali per la gestione dei fondi relativamente modesti dell'aiuto è elevato sia per i servizi della Commissione che per quelli dell'amministrazione locale.

Occorre considerare una modifica della struttura di gestione dell'aiuto agli PTOM in modo da attribuire la principale responsabilità dell'attuazione e della sorveglianza agli Stati membri interessati, in analogia forse con un altro strumento comunitario. Vanno

parimenti esaminate le finalità dell'aiuto e le modalità della sua attuazione, alla luce soprattutto delle notevoli disparità a livello di reddito nazionale pro capite tra gli PTOM e gli Stati ACP.

INTRODUZIONE**Aspetti generali**

1. L'aiuto finanziario e tecnico ai paesi e territori d'oltremare (PTOM) associati alla Comunità economica europea trova la sua base giuridica nel trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957). L'idea di base di tale associazione, così come enunciata nella parte quarta del trattato, era «di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi e territori e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme.»⁽¹⁾ Quando con il passar del tempo sempre più ex paesi e territori d'oltremare sono diventati Stati indipendenti, l'idea di base dell'associazione è diventata il fondamento della politica di sviluppo dell'Unione europea, così come definita nelle convenzioni di Lomé e Yaoundé con gli Stati ACP. Per quei paesi e territori che per diverse ragioni non sono diventati indipendenti, è stato necessario mantenere un certo livello di aiuto comunitario finanziato attraverso il FES, avvalendosi degli stessi meccanismi e procedure fondamentali in vigore per gli Stati ACP.

2. I particolari e le caratteristiche dell'associazione degli PTOM sono contenuti nelle decisioni adottate dal Consiglio⁽²⁾ (in appresso denominate «decisioni del Consiglio»)⁽³⁾. L'obiettivo generale enunciato nelle suddette decisioni è di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale e rafforzare le strutture economiche degli PTOM (per una esposizione più dettagliata degli obiettivi, cfr. l'allegato 1).

3. Una caratteristica peculiare degli accordi di cooperazione tra la Commissione, la BEI e gli PTOM è il coinvolgimento degli Stati membri dell'UE interessati (Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito) in specie nell'assegnazione di fondi agli PTOM e nella firma di accordi di finanziamento. In tale contesto, va detto che la decisione del Consiglio relativa al settimo FES (articoli 234-236) prevede pure che l'azione comunitaria venga attuata nell'ambito della cosiddetta «compartecipazione», che include la Commissione, lo Stato membro dell'UE da cui gli PTOM dipendono e le autorità

⁽¹⁾ Articolo 131 del Trattato CEE di Roma.

⁽²⁾ Per Lomé III e IV si tratta rispettivamente della decisione 86/283/CEE del Consiglio, del 30 giugno 1986 relativa all'associazione degli PTOM alla CEE (GU L 175 del 1.7.1986) e della decisione 91/482/CEE del Consiglio del 25 luglio 1991, relativa all'associazione degli PTOM alla CEE (GU L 263 del 19.9.1991).

⁽³⁾ Né le Convenzioni né le decisioni forniscono definizioni più precise circa la distinzione tra «paesi» e «territori»; tra le due categorie non sono previste differenze di trattamento.

competenti degli PTOM. Tale compartecipazione riguarda la programmazione, il finanziamento, il controllo e la valutazione delle azioni di aiuto finanziate tramite i fondi comunitari. La Commissione resta tuttavia l'autorità su cui ricade la responsabilità generale della gestione delle risorse del FES assegnate agli PTOM.

4. Gli PTOM sono attualmente 20 e possono essere suddivisi in quattro gruppi: PTOM britannici, francesi, olandesi e la Groenlandia ⁽⁴⁾ (cfr. l'allegato 2). I fondi comunitari complessivamente assegnati ai suddetti PTOM ammontavano a 100 Mio ECU per il periodo di applicazione del sesto FES e a 140 Mio ECU per il settimo FES. La *tabella 1* mostra la ripartizione degli importi tra i vari strumenti. L'allegato 3 presenta un quadro riepilogativo degli impegni e dei pagamenti per ciascuno PTOM, distinti in aiuto programmabile e aiuto non programmabile (fondi gestiti unicamente dalla Commissione) sia per il sesto che per il settimo FES.

Tabella 1

Ripartizione degli importi tra i vari tipi di interventi del FES

	(Mio ECU)	
	Sesto FES	Settimo FES
PTOM francesi	26,5	35,3
PTOM olandesi	26,5	35,3
PTOM britannici	10,5	15,4
Totale programmi indicativi ⁽¹⁾	63,5	86,0
Cooperazione regionale ⁽²⁾	10,0	11,5
Totale progetti e programmi	73,5	97,5
Abbuoni d'interesse	2,5	6,0 ⁽³⁾
Aiuti d'emergenza	3,0	2,5
Aiuti ai profughi	1,0	0,5
Capitali di rischio	15,0 ⁽³⁾	25,0 ⁽³⁾
Stabex	5,0 ⁽³⁾	6,0 ⁽³⁾
Sysmin	p.m.	2,5 ⁽³⁾
Dotazione totale FES	100,0 ⁽³⁾	140,0 ⁽³⁾

⁽¹⁾ Per il sesto FES, la cifra include le sovvenzioni e i prestiti.

⁽²⁾ Compresi i programmi regionali per lo sviluppo del commercio.

⁽³⁾ Dotazione già inclusa nell'accordo interno (AI) relativo al finanziamento e alla gestione degli aiuti comunitari nel quadro delle convenzioni ACP-CEE.

Ambito del controllo della Corte

5. Il controllo ha riguardato la regolarità dell'uso dei fondi assegnati e la sana gestione finanziaria delle operazioni a favore dello sviluppo attuate negli PTOM e finanziate nell'ambito del sesto e del settimo FES. A tal fine, la Corte ha esaminato una vasta gamma di operazioni di aiuto in otto PTOM.

⁽⁴⁾ La Groenlandia non ha mai ricevuto alcuna assegnazione.

ASSEGNAZIONE DEI FONDI

Contesto dell'aiuto agli PTOM

6. Il contesto generale in cui vengono attuate le operazioni di aiuto a favore degli PTOM differisce da quello esistente negli Stati ACP in ragione di talune circostanze specifiche.

7. In primo luogo, il livello di sviluppo economico, espresso in termini di PIL pro capite, è relativamente elevato (cfr. l'allegato 4). Per molti PTOM, è addirittura superiore a quello di alcuni Stati membri dell'UE. Dopo la firma del trattato che istituisce la Comunità economica europea, la situazione economica e il livello di sviluppo di questi PTOM sono notevolmente migliorati, in parte a seguito dell'intensa cooperazione economica e sociale con gli Stati membri dell'UE con i quali gli PTOM mantengono relazioni particolari.

8. Benché il PIL pro capite nella grande maggioranza degli PTOM sia superiore a quello degli Stati ACP, l'aiuto annuo pro capite è di 37,76 per i primi e di 4,32 ECU per i secondi ⁽⁵⁾. Nell'allegato 4 vengono presentati i dati relativi al PIL pro capite e all'aiuto pro capite per gli PTOM visitati e per un campione rappresentativo di Stati ACP.

9. Anche negli PTOM dove il PIL pro capite è relativamente elevato, esistono notevoli differenze di reddito e di tenore di vita all'interno delle loro popolazioni. I programmi indicativi (PI) ⁽⁶⁾ non hanno però attribuito esplicitamente la priorità agli strati più poveri della popolazione.

10. Mentre gli Stati ACP ricevono, oltre all'assistenza del FES, fondi provenienti da una molteplicità di donatori su base bilaterale o multilaterale (ad es. la Banca mondiale) e dal bilancio della Comunità, in linea di massima gli PTOM non ricevono aiuto finanziario né dal bilancio comunitario né da donatori diversi dagli Stati membri con i quali mantengono relazioni particolari e dai quali ricevono principalmente, se non esclusivamente, una consistente assistenza allo sviluppo. Gli importi totali dell'aiuto fornito dagli Stati membri ai singoli PTOM negli ultimi quinquenni sono riportati nell'allegato 5.

Programmazione dell'aiuto

11. La programmazione dell'aiuto per i singoli PTOM si articola nelle seguenti fasi:

⁽⁵⁾ Cifre indicate nel documento 057545 della Commissione, del 15.11.1996, e tratte dai dati sull'aiuto globale nell'ambito dell'ottavo FES.

⁽⁶⁾ Nell'ambito del sesto FES, l'elaborazione dei PI era di competenza delle autorità degli PTOM, mentre nel quadro del settimo FES, spettava congiuntamente agli PTOM e alla Commissione.

Tabella 2:

Ripartizione dei fondi programmabili tra i vari gruppi di PTOM

	Sesto FES						Settimo FES			
	Proposta della Commissione ⁽¹⁾		Decisione del Consiglio 86/283/CEE		Assegnazione finale		Proposta della Commissione ⁽²⁾		Decisione del Consiglio 91/482/CEE	
	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%
Francia	27,00	42,80	26,50	41,70	28,327	41,97	35,30	41,00	40,20	47
NL	27,00	42,80	26,50	41,70	27,900	41,35	35,30	41,00	30,30	35
UK	9,00	14,40	10,50	16,60	11,245	16,18	15,40	18,00	15,50	18
Totale	63,00	100,00	63,50	100,00	67,465	100,00	86,00	100,00	86,00	100

⁽¹⁾ Fonte: Documento DG VIII 04158 del 12.2.1986.

⁽²⁾ Fonte: COM(91) 141 def. del 19.4.1991.

- a) determinazione ⁽⁷⁾ dell'importo totale dell'aiuto disponibile per gli PTOM, distinto nei diversi strumenti finanziari;
- b) assegnazione dei fondi disponibili (gli importi riservati solo all'aiuto programmabile) agli Stati membri interessati tramite decisione del Consiglio ⁽⁸⁾;
- c) assegnazione delle dotazioni ai singoli PTOM da parte delle autorità dello Stato membro interessato, tenendo particolarmente conto delle necessità degli PTOM meno sviluppati ⁽⁹⁾;
- d) elaborazione dei PI da parte delle autorità degli PTOM in collaborazione, a partire dal settimo FES, con la Commissione, sulla base degli orientamenti indicati nelle decisioni del Consiglio ⁽¹⁰⁾.

12. Dall'importo totale destinato all'aiuto agli PTOM, vengono sottratte le somme assegnate alle varie forme di aiuto non programmabile. Le restanti risorse costituiscono l'aiuto programmabile, che ammonta a 63,5 Mio ECU per il sesto FES e a 86 Mio ECU per il settimo FES (cfr. la tabella 1).

Ripartizione tra i vari gruppi di PTOM

13. La ripartizione, così come decisa dal Consiglio per il sesto e il settimo FES, differisce da quella contenuta nelle proposte iniziali della Commissione (cfr. la tabella 2).

⁽⁷⁾ Cfr. l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), dell'accordo interno (AI) per il sesto FES (GU L 86 del 31.3.1986) e l'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), dell'AI per il settimo FES (GU L 229 del 17.8.1991).

⁽⁸⁾ Cfr. l'articolo 128 della decisione del Consiglio per il sesto FES e l'articolo 154, paragrafo 2, della decisione del Consiglio per il settimo FES.

⁽⁹⁾ Cfr. l'articolo 130, paragrafo 11, della decisione del Consiglio per il sesto FES e gli articoli 5 e 187, paragrafo 2 della decisione del Consiglio per il settimo FES.

⁽¹⁰⁾ Articolo 147 della decisione del Consiglio per il sesto FES e articoli 187-190 della decisione del Consiglio per il settimo FES.

14. Per il sesto FES, la Commissione ha deciso ⁽¹¹⁾, in conformità dell'articolo 154 della decisione del Consiglio per il settimo FES [cfr. nota a piè di pagina ⁽²⁾], di trasferire i fondi inizialmente stanziati a titolo di aiuti d'urgenza e di aiuti ai profughi, ma non utilizzati, ai fondi programmabili degli PTOM francesi (1,4 Mio ECU), olandesi (1,4 Mio ECU) e britannici (0,615 Mio ECU). L'ordinatore principale del FES, di concerto con le autorità competenti dei paesi e dei territori in questione, era incaricato di attuare i procedimenti di programmazione in modo complementare e simultaneo a quelli condotti nell'ambito del settimo FES. Ciononostante, benché tali fondi fossero stati contabilizzati nel sesto FES, sono stati inclusi nei PI del settimo FES di tutti gli PTOM, salvo quelli assegnati agli PTOM britannici.

15. Similmente, gli PTOM olandesi hanno erroneamente iscritto nei PI del sesto FES un importo di 1,1 Mio ECU proveniente da fondi Stabex del quinto FES non utilizzati e riassegnati ai fondi programmabili del quinto FES ⁽¹²⁾.

16. La dotazione a titolo del sesto FES per Saint-Pierre e Miquelon è stata aumentata di 427 000 ECU a seguito di una decisione della Commissione (ordinatore principale). Tale decisione avrebbe dovuto essere adottata dal Consiglio conformemente all'articolo 147, paragrafo 4, della decisione del Consiglio per il sesto FES. I PI non sono stati aggiornati per tenere conto di tali maggiorazioni.

Ripartizione dei fondi tra i vari PTOM

17. La ripartizione dei fondi tra i vari PTOM è affidata agli Stati membri; le necessità dei PTOM meno sviluppati devono essere tenute in particolare considerazione [cfr. il paragrafo 11, lettera c)]. Sebbene la decisione del Consiglio per il settimo FES stabilisca che gli Stati membri forniscano alla Commissione una chiara indicazione dell'importo totale delle risorse finanziarie programma-

⁽¹¹⁾ Decisione 91/404/CEE della Commissione, del 19 luglio 1991 (GU L 222 del 10.8.1991).

⁽¹²⁾ Decisione 86/285/CEE del Consiglio (GU L 175 del 1°7.1986).

bili da assegnare a ciascuno PTOM, tale decisione non prevede che la Commissione venga informata sui parametri utilizzati dagli Stati membri per le suddette assegnazioni. Quanto meno per il settimo FES, la Commissione avrebbe dovuto avvalersi della procedura introdotta con la compartecipazione per ottenere tali informazioni, al fine di accertarsi che agli PTOM meno sviluppati fosse stata riservata particolare attenzione.

18. Su richiesta della Corte, le autorità britanniche hanno comunicato che la ripartizione dei fondi del FES tra gli PTOM da loro dipendenti avveniva in base alle esigenze di sviluppo dei territori in questione, tenendo in debita considerazione la necessità di riservare un trattamento speciale agli PTOM meno sviluppati. Le autorità francesi hanno comunicato che la ripartizione dei fondi si basava sull'applicazione di due criteri (numero di abitanti e reddito pro capite) ponderati in funzione di considerazioni connesse alle strategie e alle priorità di sviluppo definite da ciascuno PTOM. Per quanto riguarda i due PTOM olandesi, i fondi venivano ripartiti in base al numero di abitanti dei due PTOM, il che si traduceva in una formula aritmetica (75 % dei fondi disponibili alle Antille olandesi e 25 % ad Aruba).

19. L'allegato 6 presenta un quadro riepilogativo delle assegnazioni di fondi programmabili ai singoli PTOM così come decise dagli Stati membri interessati e inserite nella contabilità del FES. Come mostra l'allegato, a causa dei fattori descritti ai paragrafi 14 e 15, le dotazioni per ciascuno PTOM indicate nei PI differiscono da quelle riportate nei conti del FES. In aggiunta, nel caso delle Isole Turks e Caicos, l'importo indicato nel PI per il sesto FES era di 1,8 Mio ECU invece di 1,6 Mio ECU, probabilmente a causa di una svista. In taluni casi, tali differenze hanno determinato, tra i conti del FES e i PI, problemi di riconciliazione che hanno influito negativamente sulla trasparenza delle informazioni gestionali per quanto concerne la disponibilità e l'impiego di tali fondi.

ATTUAZIONE DELL'AIUTO

Programmi indicativi

20. L'esecuzione dei PI e dei fondi non programmabili per gli PTOM esaminati è riassunta nell'allegato 3. L'attuazione dei PI è stata lenta e talvolta difficoltosa sia per il sesto che per il settimo FES, in particolare per quanto riguarda il periodo indicato nelle decisioni del Consiglio in materia ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Articolo 127 della decisione del Consiglio per il sesto FES e articolo 154, paragrafo 1, della decisione del Consiglio per il settimo FES: «...per un periodo di cinque anni...».

21. Sebbene nel caso del sesto FES l'impegno dei fondi programmabili sia stato ragionevolmente soddisfacente, con un tasso di impegno del 100 % alla fine del 1992 ⁽¹⁴⁾, il tasso di erogazione medio in quel periodo, ossia sei anni e mezzo dopo l'entrata in vigore nel 1986 della decisione del Consiglio in materia, era soltanto del 65 % (90 % alla fine del 1997).

22. Per quanto riguarda il settimo FES, solo cinque PTOM ⁽¹⁵⁾ avevano impegnato tutti i fondi programmabili sei anni dopo l'entrata in vigore della decisione del Consiglio al riguardo. Negli altri, gli impegni variavano tra l'11 % e il 93 % dei fondi programmabili (una media del 49 %). Il tasso di erogazione medio per tutti gli PTOM era pari al 38 % dei PI ⁽¹⁶⁾.

23. Un ritmo particolarmente lento, soprattutto per il settimo FES, se si tiene conto dell'introduzione della «compartecipazione», che avrebbe dovuto consentire un ampio dialogo tra Commissione, Stati membri e autorità territoriali allo scopo di rendere più efficace la cooperazione allo sviluppo.

24. Le cause di questa lentezza nell'esecuzione sono state le seguenti:

- a) per quanto riguarda le Antille olandesi, Aruba e le Isole Vergini britanniche, i PI per il settimo FES erano stati approvati più di un anno [termine specificato nella decisione del Consiglio ⁽¹⁷⁾] dopo l'entrata in vigore della decisione del Consiglio;
- b) la complessa struttura delle Antille olandesi, sia da un punto di vista geografico che di ripartizione delle competenze tra i soggetti principali coinvolti nel processo decisionale, e l'assenza di un concetto generale di sviluppo per le diverse isole, che ha condotto a più progetti di sviluppo dispersivi sia finanziariamente che geograficamente;
- c) carenze relative all'elaborazione dei progetti e la mancanza di conoscenze tecniche da parte delle autorità locali, che hanno talvolta reso necessaria una ridefinizione delle principali componenti del progetto (Isole Vergini britanniche e Isole Turks e Caicos);
- d) gestione amministrativa dei progetti complessa e gravosa, con due o talvolta tre contratti di assistenza tecnica (AT) e comunicazione lenta con le delegazioni ubicate a grande distanza dagli PTOM (Anguilla, Isole Vergini britanniche e Isole Turks e Caicos);

⁽¹⁴⁾ Ad eccezione della Polinesia francese e di Aruba, con tassi di impegno rispettivamente del 63 e 8 %. Nel caso di Aruba ciò è stato dovuto al fatto che quasi tutti i fondi del sesto FES dovevano essere utilizzati per un unico progetto deciso soltanto nel 1993.

⁽¹⁵⁾ Mayotte, Saint-Pierre e Miquelon, Aruba, Isole Turks e Caicos e Isole Vergini britanniche.

⁽¹⁶⁾ Il tasso di erogazione medio per l'aiuto non programmabile è stato dell'82 % per il sesto FES e del 54 % per il settimo FES.

⁽¹⁷⁾ Articolo 189 della decisione del Consiglio per il settimo FES.

Tabella 3

Fondi regionali assegnati e importi impegnati e pagati

	Sesto FES						Settimo FES					
	Fondi assegnati		Importi impegnati		Importi pagati		Fondi assegnati		Importi impegnati		Importi pagati	
	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%	Mio ECU	%
PTOM francesi	4,1	41	1,4	33	1,2	28	5,4	47	3,6	67	1,6	30
PTOM olandesi	4,1	41	1,9	46	0,8	20	4,0	35	2,0	50	0,7	18
PTOM britannici	1,5	15	0,5	33	0,5	33	2,1	18	0,2	10	0,2	10
Riserva	0,3	3	N/A	—	N/A	—	N/A	—	—	—	—	—
Tutti gli PTOM	N/A	—	1,3	—	1,1	—	N/A	—	3,3	—	3,1	—
Totale	10,0	100	5,1	50	3,6	36	11,5	100	9,1	79	5,6	49

Fonte: conti OLAS, per paese, situazione al 31.12.1997.

e) procedure amministrative del FES gravose e reazioni della Commissione talvolta lente in merito all'istruzione dei progetti e alle proposte di finanziamento; i ritardi sono stati aggravati dal complesso quadro procedurale creato dalla Commissione, comprendente consulente in loco, delegazione e servizi centrali.

Fondi regionali

25. La decisione del Consiglio per il settimo FES evidenzia la particolare importanza e l'alta priorità che va attribuita alle azioni di cooperazione regionale e segnala l'obbligo di includere nei programmi indicativi proposte di programmi e progetti regionali ⁽¹⁸⁾.

26. I fondi destinati alla cooperazione regionale sono fondi programmabili assegnati dalla Commissione ai tre gruppi di PTOM. In taluni casi i PI prevedono dotazioni regionali, in altri no.

27. I fondi messi a disposizione per questi obiettivi sono passati da 10 Mio ECU per il sesto FES a 11,5 Mio ECU per il settimo FES e sono stati assegnati, impegnati ed erogati come riportato nella tabella 3.

28. Le intenzioni e le aspettative della Commissione e del Consiglio in materia di cooperazione regionale non sono mai state chiarite a sufficienza. I fondi sono stati assegnati senza che nessuna delle parti in causa avesse una chiara idea di quali fossero gli obiettivi specifici da perseguire o le modalità con cui tali fondi sarebbero stati utilizzati.

29. Di conseguenza, l'originaria priorità alla cooperazione regionale si è rivelata molto difficile da raggiungere:

a) i tassi di impegno e di erogazione per il sesto e il settimo FES sono stati molto modesti;

b) non sono state avanzate proposte per settori prioritari e per la cooperazione regionale nell'ambito del settimo FES (Polinesia francese e Nuova Caledonia);

c) non sono stati attuati progetti regionali che coinvolgessero sia gli PTOM britannici e olandesi che gli Stati ACP vicini della regione caraibica, oppure tra Mayotte e gli Stati ACP della regione dell'Oceano indiano;

d) sebbene i PI per le Antille olandesi, Aruba, Anguilla, le Isole Vergini britanniche e le isole Turks e Caicos contenessero primi orientamenti relativi a una cooperazione subregionale e regionale, non è stata definita né una dimensione regionale per l'utilizzo dei fondi, né una politica o strategia regionale. Di conseguenza, la maggior parte dei fondi è stata impiegata per la promozione del commercio e per attività turistiche, principalmente per la partecipazione a fiere campionarie e a seminari. Inoltre, attività analoghe sono state finanziate con le risorse dei PI anche se erano ancora disponibili fondi regionali.

30. La lentezza con cui è stata attuata la cooperazione regionale è imputabile in particolare alla scarsa conoscenza e al mancato impegno delle autorità territoriali, nonché alla struttura gestionale generalmente complessa dei progetti regionali (troppi partner spesso distanti geograficamente). Più specificamente, vi è una evidente mancanza di volontà da parte dei due principali PTOM del Pacifico di nominare un ordinatore regionale ed un coordinatore regionale comuni, né esiste un forum di discussione adeguato per la cooperazione regionale tra gli PTOM caraibici.

⁽¹⁸⁾ Cfr. gli articoli 4 e 188, paragrafo 2, lettera e).

31. Non è facile accedere alle informazioni sui fondi regionali contenute nell'attuale sistema finanziario: i fondi vengono assegnati a livello dei tre Stati membri, ma i fondi impegnati sono registrati a livello dei singoli PTOM o a livello globale, oppure a livello di un paese ACP, nel caso tali fondi siano utilizzati insieme ai fondi regionali ACP per un progetto regionale gestito dalla delegazione in quello Stato ACP o se le attività per gli PTOM sono organizzate in quello Stato (ad esempio, seminari).

Fondi non programmabili

32. Oltre ai fondi programmabili (nazionali e regionali), agli PTOM possono essere assegnate altre risorse attraverso fondi non programmabili gestiti esclusivamente dalla Commissione. I più importanti sono i capitali di rischio e gli abbuoni d'interesse⁽¹⁹⁾, le risorse Stabex e gli aiuti d'emergenza. Per i fondi Stabex e gli aiuti di emergenza si applicano le stesse procedure in vigore per gli Stati ACP; ad esempio, al sopraggiungere di determinati eventi (crollo dei proventi da esportazione o una situazione d'emergenza), i paesi acquisiscono il diritto a beneficiare dell'aiuto a determinate condizioni e possono quindi presentare una domanda di aiuto. Come indicato nei paragrafi 42 e 52, il ritmo di utilizzo dei fondi Stabex è stato lento.

Attuazione di singoli progetti e azioni

33. L'individuazione, la preparazione, l'istruzione, l'attuazione e la sorveglianza dei progetti e delle azioni sono state esaminate in maniera approfondita, come pure il loro contributo agli obiettivi di sviluppo definiti dagli PTOM.

34. Il controllo non ha evidenziato alcuna irregolarità significativa a livello dei pagamenti effettuati per le costruzioni e per le forniture di beni e servizi relativi ai progetti. Tuttavia, alcune carenze nelle fasi di istruzione, preparazione e sorveglianza delle operazioni di aiuto hanno ostacolato l'attuazione efficiente ed efficace della maggior parte dei progetti. Le carenze più significative riguardano:

- a) l'uso di dati incompleti o poco affidabili nella documentazione relativa al progetto;
- b) assenza di indicatori economici/sociali/finanziari che permettano di quantificare i risultati del progetto e di valutare fino a che punto siano stati raggiunti gli obiettivi;
- c) insufficiente monitoraggio dell'attuazione dei progetti;
- d) assenza di valutazioni ex post.

⁽¹⁹⁾ L'esame della Corte sulle operazioni su capitali di rischio gestite dalla Banca europea per gli investimenti si è concentrato sulle operazioni attuate in Nuova Caledonia. Le osservazioni formulate nell'ambito di tale controllo sono state presentate nella relazione speciale della Corte sulle operazioni su capitali di rischio (GU C 389 del 14.12.1998, pag. 44).

35. Queste lacune hanno limitato notevolmente l'efficacia dell'aiuto finanziario agli PTOM e hanno comportato, *inter alia*, ritardi nella messa a disposizione delle risorse e dei risultati dei progetti, nonché il parziale o totale insuccesso nel raggiungimento degli obiettivi. Alcuni progetti sono stati abbandonati o hanno subito radicali modifiche. I seguenti esempi illustrano quali sono stati i problemi incontrati.

36. In Nuova Caledonia l'attuazione dei progetti è stata in linea di massima soddisfacente, in quanto i progetti rientravano nei settori di concentrazione dei PI, hanno contribuito allo sviluppo economico e sociale dello PTOM e la loro sostenibilità era garantita.

37. Tuttavia, in questo PTOM, era fallito un progetto da 2,6 Mio ECU (20 % del PI) inteso a finanziare, soprattutto sotto forma di prestiti, l'avvio di attività economicamente redditizie da parte di giovani agricoltori e, cinque anni dopo l'adozione della decisione di finanziamento, erano stati sbersati solo 50 000 ECU. Ciò è stato dovuto principalmente alla concezione irrealistica del progetto.

38. Per un progetto da 8 Mio ECU nella Polinesia francese (61 % del PI) descritto come «*l'assainissement de la zone d'Outumaoro*» (risanamento della zona di Outumaoro), la proposta di finanziamento non ha potuto essere formulata fino alla fine del 1997, giacché varie questioni riguardanti le tariffe, la proprietà fondiaria, la depurazione delle acque e la struttura di gestione del progetto non erano state definite anche se, in base ai programmi, avrebbero dovuto essere risolte nella seconda metà del 1992⁽²⁰⁾. Parte dei ritardi è stata dovuta al protrarsi dei colloqui tra la Commissione e le autorità della Polinesia francese.

39. Sempre nella Polinesia francese, cinque anni dopo l'approvazione di un progetto da 7 Mio ECU per la costruzione di cinque navi da pesca, a cui il FES ha contribuito con 3,16 Mio ECU (24 % del PI), erano state consegnate solo due navi. Ciò è stato dovuto all'inesperienza del costruttore navale a cui il contratto era stato aggiudicato nonostante i dubbi⁽²¹⁾ circa la sua capacità tecnica e finanziaria.

40. Per lo stesso progetto, il meccanismo di finanziamento definito nell'accordo relativo al finanziamento richiedeva che il Territorio garantisse fonti di finanziamento complementari: il prestito che i beneficiari del progetto avrebbero dovuto contrarre, in base a quanto inizialmente previsto, è stato sostituito da un contratto di locazione tra i beneficiari e una società di investimenti; di conseguenza, vi è stata una modifica della titolarità delle navi, contraria alle disposizioni previste nell'accordo di finanziamento.

⁽²⁰⁾ Cfr. il calendario indicativo allegato al PI per il settimo FES.

⁽²¹⁾ Espresi, *inter alia*, dal comitato di valutazione delle offerte, il quale aveva proposto un cantiere che aveva costruito navi da pesca in una fase precedente del programma.

41. Il principale obiettivo di un progetto di ricerca sulle perle nella Polinesia francese, cui è stata concessa una sovvenzione del FES di 1,15 Mio ECU (8 % del PI), è migliorare la qualità delle perle. Tuttavia, l'accordo di finanziamento non prevedeva un indicatore valido relativo al miglioramento della qualità. Le autorità locali non sono state fino ad oggi in grado di indicare qual è stato l'impatto del progetto sulla produzione di perle di alta qualità. Inoltre, la prevista estensione delle tecniche di coltura migliorate è stata estremamente limitata perché i problemi logistici sono stati fortemente sottostimati.

42. Sempre nella Polinesia francese, parte dell'aiuto non programmabile riguarda il trasferimento di 4,85 Mio ECU di fondi Stabex volto a compensare la debolezza del mercato della copra. Di tale importo, 900 000 ECU messi a disposizione nel 1995 non sono stati utilizzati fino alla firma nel marzo 1998 della convenzione di obblighi reciproci presentata dalle autorità territoriali alla Commissione nel 1993.

43. A Mayotte, uno degli PTOM meno sviluppati, i fondi del sesto e settimo FES sono stati utilizzati efficacemente (tassi di impegno ed esborso dei fondi superiori rispettivamente al 95 % e all'80 %) per il miglioramento delle infrastrutture nel settore elettrico e idrico, che sono di vitale importanza per lo sviluppo del paese.

44. Nelle Antille olandesi, l'utilizzo dei fondi è dispersivo sia geograficamente che finanziariamente, suddiviso tra più di 100 contratti che presentano enormi differenze a livello di condizioni e obblighi contrattuali, il che rende difficile la gestione finanziaria. Vi è inoltre la tendenza a prorogare i contratti fino a quando vi sono fondi disponibili, senza alcuna valutazione critica circa la necessità di tali proroghe da parte della autorità territoriali e dei servizi della Commissione.

45. Anche nelle Antille olandesi le disposizioni contrattuali riguardanti le relazioni sullo stato di avanzamento, le relazioni del contabile e gli obblighi in materia di gestione amministrativa e finanziaria non sono state generalmente rispettate dalle parti contraenti, né sono state oggetto di controlli da parte della delegazione.

46. Solo il 10 % delle somme disponibili nell'ambito del FES era stato impegnato dalle Antille olandesi nei settori di concentrazione alla fine del 1997, mentre era previsto che tali settori avrebbero assorbito almeno il 70 % dei fondi. Questo era dovuto a un grande progetto cofinanziato⁽²²⁾ che ha dovuto essere abbandonato dalla Commissione perché, dopo cinque anni di trattative, la Commissione e i Paesi Bassi non riuscivano a trovare un accordo.

47. A Sint Eustatius, il FES ha contribuito all'ampliamento della pista dell'aeroporto con 2 Mio ECU (10 % del PI). La decisione di ampliare la pista era basata sulle previsioni poco affidabili e poco realistiche fornite dalle autorità locali. Inoltre, i lavori, in particolare quelli relativi al terminal, non sono stati eseguiti in maniera soddisfacente, fatto peraltro non rilevato dalla delegazione della Commissione, per cui non è stata intrapresa alcuna azione correttiva.

48. Nel caso del programma per lo sviluppo del turismo nelle Antille olandesi (19,15 Mio ECU, di cui 13,35 provenienti dal sesto FES, pari a 64 % del PI) e del piano per lo sviluppo delle imprese (5,5 Mio ECU, ossia 26 % del PI), non è stato possibile valutare in che misura fossero stati raggiunti gli obiettivi generali indicati nell'accordo relativo al finanziamento, giacché nessuna delle parti interessate aveva raccolto le informazioni necessarie a quantificare l'impatto dei progetti. Laddove erano previsti introiti per il progetto «Turismo», la destinazione degli stessi non era indicata nel contratto. Inoltre, la redditività economica e finanziaria del piano per lo sviluppo delle imprese non era assicurata, dato che il meccanismo finanziario previsto (fondo di rotazione) non era, di fatto, operativo. Sempre nell'ambito di questo piano, i fondi sono stati utilizzati per la copertura di costi fissi che in base all'accordo di finanziamento non erano ammissibili all'aiuto. Occorre recuperare tali fondi.

49. Ad Aruba l'aiuto concesso nell'ambito sia del sesto che del settimo FES era stato concentrato sull'ampliamento dell'aeroporto (9,35 Mio ECU) (90 % del PI per il sesto FES e 39 % del PI per il settimo FES). L'esecuzione di questo progetto, la cui domanda risale al 1990, è iniziata soltanto nel 1994. Una volta avviato, il progetto è stato attuato in maniera soddisfacente e sottoposto ad adeguata sorveglianza.

50. L'attuazione dell'aiuto del FES ad Anguilla, nelle Isole Vergini britanniche e nelle isole Turks e Caicos Islands ha risentito di carenze quali la definizione imprecisa degli obiettivi dei progetti, dati inesatti contenuti nella relativa documentazione, ritardi nell'esecuzione e assenza di valutazioni.

51. Nelle Isole Vergini britanniche un progetto da 2,5 Mio ECU (100 % del PI), destinato a finanziare la costruzione di un centro di risorse per gli studenti presso il «College» della comunità esistente, ha subito gravi ritardi a causa delle prestazioni insoddisfacenti fornite dal consulente, selezionato e retribuito a livello locale, relativamente alla progettazione e alla documentazione della gara e, in aggiunta, la Commissione non è stata adeguatamente consultata.

52. Tra il 1993 e il 1996, le Isole Falkland, che non avevano beneficiato di nessun fondo programmabile nell'ambito del settimo FES, hanno ricevuto un'assegnazione di 5 Mio ECU di fondi Stabex per compensare gli scarsi introiti derivanti dalla vendita

⁽²²⁾ Il ricorso al finanziamento congiunto del FES e di altri donatori è sporadico. La maggior parte dei progetti finanziati dal FES non prevedono l'intervento di altri donatori.

della lana. Di tale importo, solo 1,5 Mio ECU sono stati messi a disposizione dello PTOM ed è stato sborsato meno di 1 Mio ECU. L'incapacità di garantire il tempestivo utilizzo dei fondi disponibili, di cui hanno dato prova sia il governo delle Isole Falkland che la Commissione, sembra indicare che non vi era urgente bisogno di tali fondi ⁽²³⁾.

53. Nell'ambito del sesto e del settimo FES, 300 000 ECU sono stati assegnati alle Terre antartiche francesi per la ricerca ornitologica su un'isola disabitata (Isola Saint Paul). Giacché tale aiuto non presenta alcuna finalità di sviluppo, il sostegno è stato revocato.

54. L'articolo 234 della decisione del Consiglio relativa al settimo FES ha introdotto la nozione di compartecipazione tra la Commissione, lo Stato membro da cui lo PTOM dipende e le autorità locali competenti. Ai sensi dell'articolo 235, «La compartecipazione riguarda la programmazione, la preparazione, il finanziamento, il controllo e la valutazione delle azioni realizzate dalla Comunità nell'ambito della presente decisione, nonché qualsiasi eventuale problema nelle relazioni tra gli PTOM e la Comunità».

55. Tuttavia, a parte due riunioni che hanno riguardato la programmazione delle azioni di aiuto in alcuni PTOM francesi, le (quattro) riunioni tenute dopo l'elaborazione dei PI si sono concentrate sull'ampliamento del campo di intervento dell'aiuto finanziario, tecnico e commerciale agli PTOM e sulla revisione a metà percorso della decisione relativa all'associazione. Malgrado gli evidenti problemi riscontrati nell'attuazione dei programmi indicativi territoriali e regionali, le riunioni non hanno affrontato i problemi della sorveglianza e della valutazione delle azioni di aiuto.

Sorveglianza e valutazione

56. Benché gli Stati membri interessati siano responsabili dell'assegnazione dei fondi programmabili del FES (cfr. il paragrafo 3), l'attuazione dei programmi compete congiuntamente alla Commissione e agli PTOM. Visto che pertanto la responsabilità dell'attuazione dei singoli progetti sostenuti dal FES non ricadeva sugli Stati membri, questi ultimi disponevano di limitatissime informazioni sul contenuto e sull'esecuzione dei progetti.

57. Di conseguenza, la Commissione è responsabile della sorveglianza dei progetti. Tale responsabilità ricade in primo luogo sui suoi rappresentanti negli PTOM (di norma un consulente in loco, coadiuvato da un assistente amministrativo) che operano sotto la responsabilità gerarchica di un delegato della Commissione.

58. Nella maggior parte degli PTOM visitati sono state riscontrate lacune nelle attività di monitoraggio condotte dalla Commissione. Tuttavia, tale situazione può essere in larga misura spiegata dal fatto che, nella maggior parte dei casi, un solo funzionario della Commissione, con un qualche supporto amministrativo, è responsabile dell'attuazione di progetti e di azioni riguardanti più PTOM sparsi in una zona geografica talvolta molto estesa.

59. I servizi centrali non hanno svolto un ruolo attivo. I fascicoli della Commissione contenevano solo informazioni limitate sui progetti e la Corte ha individuato scarsi riscontri di azioni correttive intraprese da tali servizi per affrontare i problemi connessi all'attuazione delle azioni di aiuto.

60. Le amministrazioni locali che non hanno familiarità con l'ambiente del FES si trovano ad usare solo sporadicamente le norme del FES, da loro ritenute complesse (ad es. procedure di gara). In caso di finanziamento congiunto, vanno applicate simultaneamente le norme del FES e quelle locali. La comunicazione tra la Commissione e l'amministrazione locale è difficoltosa in assenza (giustificata) di una delegazione in loco o di una agenzia che altrimenti potrebbero assistere l'amministrazione locale.

61. L'attuale struttura, basata sulle Convenzioni di Lomé e sulle decisioni del Consiglio riguardanti gli PTOM, pone evidentemente di fronte ad un dilemma: per garantire una adeguata sorveglianza la Commissione dovrebbe concedere maggiori risorse, il che non sarebbe però economicamente conveniente data la modesta entità delle somme interessate. Tale situazione può essere confrontata con la gestione degli aiuti del FES in (taluni) paesi ACP, dove somme ben più consistenti devono essere gestite con risorse relativamente più modeste. Una soluzione a tale problema può venire unicamente da una radicale modifica della struttura gestionale, che attribuisca agli Stati membri interessati maggiori responsabilità in materia di attuazione e sorveglianza delle azioni.

62. Entrambe le decisioni ⁽²⁴⁾ relative al sesto e al settimo FES prevedono che le valutazioni sulle azioni in materia di sviluppo negli PTOM vengano condotte congiuntamente dalle autorità degli PTOM e dalla Commissione, allo scopo di migliorare l'efficacia delle azioni in corso e di quelle che verranno intraprese in futuro. Non risulta che sia stata effettuata alcuna attività di valutazione di questo tipo.

CONCLUSIONE

63. Nella maggior parte degli PTOM, il livello di sviluppo economico è elevato e paragonabile a quello di taluni Stati membri dell'Unione europea ed è di gran lunga superiore a quello degli Stati ACP (paragrafi 7-8).

⁽²³⁾ Si veda anche la relazione dell'Ufficio nazionale di controllo sui territori dipendenti del 30 maggio 1997, pag. 65.

⁽²⁴⁾ Articolo 154 del Consiglio per il sesto FES e articoli 226-227 della decisione del Consiglio per il settimo FES.

64. Il livello degli esborsi di fondi programmabili nell'ambito del sesto (63,5 Mio ECU) e settimo FES (86 Mio ECU) è stato modesto nella maggior parte degli PTOM visitati, tenendo conto che i settori di intervento e numerosi progetti erano già stati adeguatamente individuati a livello dei PI. L'introduzione della «compartecipazione» con il settimo FES non ha comportato un miglioramento significativo (paragrafi 20-24).

65. Occorre precisare il ruolo della Commissione nell'assegnazione dei fondi programmabili ai singoli PTOM.

66. Per l'aiuto programmabile messo a disposizione degli PTOM e per quello ai progetti regionali il sistema di informazione finanziaria non è trasparente ed evidenzia discrepanze tra i conti del FES e i PI (paragrafi 14-16 e 31).

67. Sono stati assegnati fondi per la cooperazione regionale senza che il Consiglio, la Commissione e le autorità interessate avessero una chiara idea di quali fossero gli obiettivi specifici da perseguire e le modalità con cui i fondi sarebbero stati utilizzati. Di conseguenza, la cooperazione regionale ha conosciuto serie difficoltà a conseguire le priorità. Nel caso degli PTOM olandesi e britannici, la maggior parte dei fondi regionali, peraltro limitati, sono stati utilizzati per finanziare la partecipazione dei singoli PTOM a fiere per la promozione del commercio e del turismo da questi organizzate (paragrafi 29-30).

68. L'attuazione di singoli progetti è stata ostacolata da carenze nelle fasi di istruzione, preparazione e sorveglianza, nonché da

procedure più concentrate sulle formalità che sui risultati. Si rilevano inoltre notevoli differenze tra gli PTOM, che riflettono il diverso livello di impegno delle autorità territoriali nell'attuazione dei PI. Data la mancanza di indicatori economici, sociali e finanziari e di valutazioni ex-post, è difficile misurare l'efficacia delle azioni di aiuto. In diversi casi, il contributo dell'azione allo sviluppo dello PTOM è stato modesto (paragrafi 34-53).

69. Le attività di controllo e gli interventi della Commissione, sia negli PTOM che a livello centrale, non sono stati sufficienti a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attuazione delle operazioni di aiuto (paragrafi 58-59 e 62).

70. L'onere amministrativo per le amministrazioni locali è notevole: per importi relativamente modesti occorre seguire procedure che in taluni casi (ad esempio, procedure di gara nel contesto degli PTOM) sembrano complicate e gravose per amministrazioni che mancano di esperienza in questo campo, visto che sono chiamate ad applicarle soltanto saltuariamente. In molti casi, inoltre, i progetti nell'ambito del FES fanno parte di un programma più ampio, finanziato congiuntamente da quegli Stati membri con cui i vari PTOM mantengono una relazione particolare, il che comporta il ricorso a più procedure parallele (paragrafo 60).

71. Occorre esaminare una modifica della struttura per la gestione dell'aiuto agli PTOM, in modo da attribuire agli Stati membri interessati la principale responsabilità dell'attuazione e della sorveglianza dell'aiuto, in analogia forse con un altro strumento comunitario. Ad ogni modo, i principali obiettivi dell'aiuto e le modalità con cui viene gestito e attuato dovrebbero essere rivisti.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 15 luglio 1999.

Per la Corte dei conti

in assenza di Jan O. KARLSSON

Presidente della Corte

Patrick EVERARD

Membro della Corte

ALLEGATO 1

OBIETTIVI RIGUARDANTI GLI PTOM PREVISTI DALLE DECISIONI DEL CONSIGLIO

L'articolo 1 della decisione del Consiglio sul sesto FES dispone che:

«La presente decisione ha lo scopo di facilitare lo sviluppo economico, culturale e sociale e di rafforzare le strutture economiche dei paesi e territori elencati nell'allegato I, in particolare mediante lo sviluppo degli scambi commerciali, delle relazioni economiche e della cooperazione agricola e industriale tra la Comunità e i paesi e territori, mediante un contributo alla salvaguardia degli interessi di quei paesi e territori la cui economia dipende in misura rilevante dall'esportazione di prodotti di base e mediante l'attuazione di interventi finanziari e di cooperazione tecnica».

La decisione del Consiglio per il settimo FES indica gli obiettivi principali negli articoli da 1 a 6 e recita come segue:

«Articolo 1

La presente decisione ha lo scopo di promuovere e accelerare lo sviluppo economico, culturale e sociale, e di rafforzare le strutture economiche degli PTOM elencati nell'allegato I.

Articolo 2

La Comunità sostiene gli sforzi degli PTOM per uno sviluppo globale fondato sui loro valori sociali e culturali, le capacità umane, le risorse naturali ed il potenziale economico, allo scopo di promuovere il progresso sociale, culturale ed economico degli PTOM e il benessere delle loro popolazioni mediante il soddisfacimento delle loro esigenze fondamentali, il riconoscimento del ruolo della donna e la libera esplicazione delle capacità umane nel rispetto della loro dignità.

Tale sviluppo poggia su un equilibrio durevole tra i suoi obiettivi economici, la gestione razionale dell'ambiente e la valorizzazione delle risorse naturali e umane.

Articolo 3

La cooperazione è intesa a uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo principale protagonista e beneficiario, e presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell'insieme dei diritti di quest'ultimo. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva positiva in cui il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un reale sviluppo e in cui la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti.

Sono ugualmente riconosciuti e incentivati il ruolo e le potenzialità di iniziative degli individui e dei gruppi, onde incentivare concretamente una reale partecipazione delle popolazioni all'azione di sviluppo.

Articolo 4

La Comunità e gli PTOM attribuiscono particolare importanza e un'alta priorità alle azioni di cooperazione e di integrazione regionale. In questo ambito la Comunità appoggia efficacemente gli sforzi compiuti dagli PTOM per organizzarsi su base regionale e intensificare la loro cooperazione a livello regionale e interregionale, al fine di promuovere un ordine economico internazionale più giusto e equilibrato.

Articolo 5

La Comunità riconosce la necessità di accordare un trattamento particolare agli PTOM meno sviluppati, e di tener conto delle difficoltà specifiche alle quali devono far fronte. Essa accorda un'attenzione particolare al miglioramento delle condizioni di vita degli strati delle popolazioni meno favorite.

La cooperazione comporta segnatamente un trattamento particolare nella determinazione del volume delle risorse finanziarie e delle relative condizioni, per consentire agli PTOM meno sviluppati di superare gli ostacoli strutturali o d'altra natura, che si oppongono al loro sviluppo.

Articolo 6

Nell'ambito delle rispettive competenze, le autorità che partecipano alla procedura di collaborazione di cui all'articolo 10 esaminano periodicamente i risultati dell'applicazione della stessa e danno i pareri e gli impulsi necessari per il conseguimento degli scopi della presente decisione.

Nell'ambito della suddetta procedura può essere trattato ogni problema che possa direttamente ostacolare l'efficace attuazione degli scopi della presente decisione.»

ALLEGATO 2

I VENTI PTOM

PTOM britannici

Anguilla
Isole Cayman
Isole Falkland
Georgia del Sud ed Isole Sandwich del Sud
Montserrat
Pitcairn
Sant'Elena e dipendenze
Territori dell'Antartico britannico
Territorio britannico dell'Oceano indiano
Isole Turks e Caicos
Isole Vergini britanniche

PTOM francesi*Collettività*

Mayotte
Saint-Pierre e Miquelon

Territori

Nuova Caledonia
Polinesia francese
Terre australi e antartiche francesi
Isole Wallis e Futuna

PTOM olandesi

Aruba
Antille olandesi (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten)

Paese con speciali relazioni con la Danimarca

Groenlandia

ALLEGATO 3

QUADRO RIEPILOGATIVO DEGLI IMPEGNI E DEI PAGAMENTI PER PTOM IN MIO ECU E IN PERCENTUALE DEI PI

	Sesto FES								Settimo FES			
	(al 31.12.1992)				(al 31.12.1997)				(al 31.12.1997)			
	Impegni	%	Pagamenti	%	Impegni	%	Pagamenti	%	Impegni	%	Pagamenti	%
<i>Mayotte</i>												
Programmabile	4,25	100	3,86	91	4,49	95	4,47	94	6,63	99	5,44	81
Non programmabile					1,15	N/A	1,15	100	3,38	N/A	3,38	100
					5,64		5,62		10,01		8,82	
<i>Nuova Caledonia</i>												
Programmabile	7,84	100	6,01	77	7,83	100	7,81	99	8,99	73	7,53	60
Non programmabile					4,30	N/A	4,05	94	13,2	N/A	6,58	50
					12,13		11,86		22,19		14,11	
<i>Polinesia francese</i>												
Programmabile	5,22	63	3,17	39	7,55	92	5,51	67	4,67	35	3,56	27
Non programmabile					7,51	N/A	7,51	100	8,21	N/A	6,14	75
					15,06		13,02		12,88		9,70	
<i>Saint Pierre e Miquelon</i>												
Programmabile	2,60	100	1,60	62	3,00	88	3,00	88	3,00	100	3,00	100
Non programmabile					0,03	N/A	—	0	0,036	N/A	—	0
					3,03		3,00		3,036		3,00	
<i>Terre australi e antartiche</i>												
Programmabile					0,30	100	0,27	90	0,03	11	0,03	1
Non programmabile					—	—	—	—	—	—	—	—
					0,30		0,27		0,03		0,03	
<i>Wallis e Futuna</i>												
Programmabile	3,24	100	2,83	87	3,30	88	3,19	85	3,21	70	2,14	47
Non programmabile					—	—	—	—	0,09	N/A	0,09	100
					3,30		3,19		3,30		2,23	
<i>Aruba</i>												
Programmabile	0,51	8	0,28	4	6,62	95	5,72	82	7,55	100	4,29	57
Non programmabile					3,29	N/A	3,29	100	0,34	N/A	0,09	26
					9,91		9,01		7,89		4,38	
<i>Antille olandesi</i>												
Programmabile	19,59	92	5,02	24	20,29	97	13,18	63	10,24	45	3,90	17
Non programmabile					1,48	N/A	0,85	57	13,93	N/A	2,93	27
					21,77		14,03		24,17		6,83	
<i>Anguilla</i>												
Programmabile	1,80	100	0,75	41	1,79	99	1,68	93	2,68	93	1,82	63
Non programmabile					1,50	N/A	1,50	100	0,23	N/A	—	0
					3,30		3,18		2,91		1,82	
<i>Isole Cayman</i>												
Programmabile	1,50	100	1,489	99	1,49	99	1,49	100	—	N/A	—	N/A
Non programmabile					0,50	N/A	0,50	100	1,28	N/A	0,58	45
					1,99		1,99		1,28		0,58	
<i>Isole Falkland</i>												
Programmabile	0,70	100	0,50	71	0,70	100	0,66	94	—	N/A	—	N/A
Non programmabile					0,49	N/A	0,49	100	5,69	N/A	5,69	100
					1,19		1,15		5,69		5,69	
<i>Montserrat</i>												
Programmabile	2,00	100	1,34	67	2,00	100	2,00	100	0,66	17	0,017	0,4
Non programmabile					2,23	N/A	2,23	100	0,58	N/A	0,009	2
					4,23		4,23		1,24		0,019	
<i>Sant'Elena</i>												
Programmabile	1,40	100	1,28	91	1,40	100	1,39	99	1,21	50	0,85	36
Non programmabile					—	—	—	—	0,05	N/A	0,04	80
					1,40		1,39		1,26		0,89	
<i>Turks e Caicos</i>												
Programmabile	1,60	100	1,59	100	1,70	98	1,65	95	3,89	100	0,32	8
Non programmabile					0,52	N/A	0,15	29	0,82	N/A	0,57	70
					2,22		1,80		4,71		0,89	
<i>Isole Vergini britanniche</i>												
Programmabile	1,50	100	0,88	58	1,50	100	1,50	100	2,40	100	0,04	1,7
Non programmabile					1,43	N/A	1,43	100	1,61	N/A	1,22	76
					2,93		2,93		4,01		1,26	

Fonte: DG VIII — OLAS — Livre des comptes par pays.

Note: 1) L'aiuto non programmabile include l'aiuto fornito al di fuori dei PI, quale lo Stabex, il Sysmin e gli aiuti d'emergenza.

2) N/A: non applicabile in quanto non vi sono state precedenti assegnazioni di fondi.

ALLEGATO 4

QUADRO RIEPILOGATIVO DEL PIL E DEGLI AIUTI DEL FES PRO CAPITE PER GLI PTOM E PER ALCUNI STATI ACP

	Popolazione	PIL pro capite/anno (parità di potere d'acquisto) (in USD)	Ammontare dell'aiuto programmabile (7° FES) pro capite/periodo di 5 anni (in ECU)
PTOM			
Isole Cayman	36 000	23 800	— ⁽¹⁾
Aruba	68 000	21 000	111,40
Saint Pierre e Miquelon	7 000	11 000	428,57
Isole Vergini britanniche	13 000	10 200	184,62
Antille olandesi	211 000	9 800	107,70
Nuova Caledonia	191 000	8 000	65,45
Polinesia francese	233 000	8 000	56,22
Anguilla	11 000	7 400	263,64
Turks e Caicos	15 000	6 400	260,00
Montserrat	13 000	4 360	300,00
Wallis e Futuna	15 000	2 000	306,67
Mayotte	105 000	600	63,81
Sant'Elena	7 000	N/D	342,86
Stati ACP			
Barbados	258 000	10 300	21,31
Gabon	1 190 000	5 400	25,13
Papua Nuova Guinea	4 496 000	2 400	10,28
Costa d'Avorio	15 000 000	1 620	7,45
Haiti	6 611 000	1 000	17,01
Madagascar	14 061 000	880	9,46
Angola	10 548 000	800	10,90
Burkina Faso	10 891 000	740	13,71
Mozambico	18 165 000	670	9,39
Ciad	7 166 000	600	15,39
Etiopia	58 732 000	430	3,64

⁽¹⁾ Nessuna assegnazione nel quadro del settimo FES.

N/D: non disponibile.

Fonte: ODCI-Gov/CIA-action/factbook: la maggior parte dei dati si riferiscono al 1995 e, in taluni casi, al 1996.

ALLEGATO 5

IMPORTO DEGLI AIUTI DEGLI STATI MEMBRI AI PTOM ⁽¹⁾

(in Mio ECU)

	1991-1996	1993-1997	1994-1999
<i>PTOM britannici</i> ⁽²⁾			
Anguilla	16,0		
Isole Cayman	0,4		
Isole Falkland	4,1		
Georgia del Sud e Isole Sandwich del Sud	—		
Montserrat	40,3		
Pitcairn	0,9		
Sant'Elena e dipendenze	80,0		
Territori dell'Antartico britannico	—		
Territorio britannico dell'Oceano indiano	1,2		
Isole Turks e Caicos	56,6		
Isole Vergini britanniche	8,8		
	208,3		
<i>PTOM francesi</i> ⁽³⁾			
Collettività			
Mayotte ⁽⁴⁾			76,7
St Pierre e Miquelon			16,5
Territori			
Nuova Caledonia			284,3
Polinesia francese			229,8
Terre australi e antartiche francesi			2,4
Isole Wallis e Futuna ⁽⁴⁾			8,8
			618,5
<i>PTOM olandesi OCTs</i> ⁽⁵⁾			
Aruba		117,7	
Antille olandesi (Bonaire, Curaçao, Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius)		427,4	
		545,1	
<i>Paese con speciali relazioni con la Danimarca</i>			
Groenlandia			

⁽¹⁾ Non è noto quali elementi i singoli Stati membri abbiano incluso a titolo di «aiuto» nei dati trasmessi alla Corte. I dati possono non essere paragonabili.

⁽²⁾ Fonte: Relazione Corte dei conti nazionale HC 13-30.5.1997.

⁽³⁾ Fonte: Corte dei conti francese — Segretariato di Stato oltremare.

⁽⁴⁾ Questi PTOM ricevono ulteriori 293,36 Mio di EUR per il periodo 1995-2000.

⁽⁵⁾ Fonte: Corte dei conti olandese — OCSE.

ALLEGATO 6

QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE ASSEGNAZIONI DI FONDI PROGRAMMABILI

(Mio ECU)

	Sesto FES		Settimo FES	
	Programma indicativo	Conti FES	Programma indicativo	Conti FES
<i>PTOM francesi</i>				
Nuova Caledonia	7,85	7,85	12,50	12,50
Mayotte	4,25	4,75	7,20	6,70
Polinesia francese	8,25	8,25	13,10	13,10
Saint Pierre e Miquelon	2,60	3,43	3,40	3,00
Terre australi francesi	0,30	0,30	0,30	0,30
Wallis e Futuna	3,25	3,75	5,10	4,60
Totale parziale	26,50	28,33	41,60	40,20
<i>PTOM olandesi</i>				
Antille olandesi	20,70	20,93	23,77	22,72
Aruba	6,90	6,97	7,93	7,58
Totale parziale	27,60	27,90	31,70	30,30
<i>PTOM britannici</i>				
Anguilla	1,80	1,80	3,02	3,02
Isole Cayman	1,50	1,50	—	—
Isole Falkland	0,70	0,70	—	—
Georgia del Sud e isole Sandwich del Sud	—	—	—	—
Montserrat	2,00	2,00	4,03	4,03
Pitcairn	—	—	—	—
Sant'Elena e dipendenze	1,40	1,40	2,52	2,52
Territori dell'Antartico britannico	—	—	—	—
Territorio britannico dell'Oceano indiano	—	—	—	—
Isole Turks e Caicos	1,80	1,73	4,03	3,90
Isole Vergini britanniche	1,50	1,50	2,52	2,52
Totale parziale	10,70	10,63	16,12	15,99
Totale	64,80	66,86	89,42	86,49

Nota: La Groenlandia non è citata nella tabella in quanto non ha ricevuto alcun aiuto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

Gli aiuti finanziari ai paesi e territori d'oltremare (PTOM) provengono dal sesto e settimo FES e sono disciplinati dalle decisioni del Consiglio, adottate all'unanimità, rispettivamente del 30 giugno 1986 (GU L 175 del 1° luglio 1986) e del 25 luglio 1991 (GU L 263 del 19 settembre 1991) relative all'associazione dei PTOM alla Comunità europea (decisione di associazione).

In questo contesto il Consiglio desiderava fare beneficiare i PTOM, in considerazione del loro sviluppo economico, di strumenti identici a quelli di cui beneficiano gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), senza peraltro trascurare lo statuto particolare che li lega allo Stato membro da cui dipendono.

I PTOM francesi, britannici e olandesi, a differenza della Groenlandia (PTOM danese), ricevono dunque dall'Unione un aiuto finanziario, che deve essere esaminato alla luce delle seguenti considerazioni:

- la decisione di associazione, in cui figurano le modalità di concessione dell'aiuto allo sviluppo, deve essere approvata dal Consiglio **all'unanimità**;
- lo statuto dei PTOM nei confronti dello Stato di tutela varia a seconda che si tratti della Francia, dei Paesi Bassi o del Regno Unito;
- i rapporti politici fra il PTOM e lo Stato membro di tutela sono estremamente vari;
- lo Stato membro di tutela fornisce al PTOM un aiuto bilaterale più consistente di quello comunitario, di cui quest'ultimo costituisce un complemento; ciò spiega talvolta perché siano stati scelti determinati progetti nei programmi indicativi;
- i PTOM non sono entità sovrane ma alcuni di essi beneficiano di una certa autonomia rispetto allo Stato di tutela;
- fra i PTOM, infine, esistono profonde differenze e specificità, in particolare per quanto concerne lo stadio di sviluppo.

Il Consiglio fissa l'importo degli aiuti concessi ai PTOM deliberando all'unanimità e, in considerazione del loro statuto e delle relazioni specifiche che intrattengono con l'Unione europea, tale aiuto è più consistente di quello previsto per gli Stati ACP. In questo contesto la Commissione, cercando di mantenere la massima neutralità, propone di assegnare le risorse agli Stati membri di tutela, i quali, previo dibattito, ne decidono la ripartizione tra i vari gruppi di PTOM (francese, britannico, olandese). La ripartizione tra i PTOM viene quindi decisa dal relativo Stato membro di tutela.

La Commissione vigila anche sulla rigorosa applicazione dei requisiti del FES in materia di programmazione e preparazione dei progetti o programmi, e ciò può talvolta provocare ritardi supplementari. Le norme di programmazione del 7° FES, inoltre, prevedono disposizioni in base a cui la Commissione viene coinvolta direttamente nell'elaborazione dei programmi indicativi e tutti gli Stati membri partecipano al processo decisionale dopo la firma di detti programmi. Nonostante tale complessità, la Commissione gestisce al meglio l'aiuto ai PTOM se si tiene conto delle risorse e dei mezzi limitati, nonché dell'insularità e della lontananza di tali territori.

La Commissione ritiene inoltre che il suo sistema di informazione sulla gestione finanziaria fornisca tutti i dati necessari. Il metodo di contabilizzazione dei fondi regionali a titolo del 6° e 7° FES per i PTOM è simile a quello usato per altri fondi regionali nel quadro degli stessi FES.

Il confronto fra ACP e PTOM non è adeguato né utile né per la Commissione né per i PTOM stessi. Le decisioni di associazione adottate più tardi, infatti, si differenziano considerevolmente dalle corrispondenti convenzioni di Lomé e il criterio del reddito pro capite per abitante non è l'unico criterio da prendere in considerazione.

La Commissione ha avviato inoltre un processo di riflessione con i PTOM e con gli Stati membri che potrebbe condurre a una modifica dei metodi di gestione «PTOM 2000» ⁽¹⁾, affidando sempre più la responsabilità principale della gestione e realizzazione a operatori locali.

⁽¹⁾ Lo statuto dei PTOM associati alla CE e orientamenti per «PTOM 2000» [COM(1999) 163 def.].

INTRODUZIONE

Aspetti generali

3. Su un piano più generale, i quindici Stati membri dell'Unione sono pienamente coinvolti nella programmazione dei fondi PTOM e nelle decisioni relative ai progetti attraverso il comitato del FES, che esamina ogni proposta di finanziamento e formula un parere in merito.

ASSEGNAZIONE DEI FONDI

Contesto dell'aiuto agli PTOM

6, 7, 8. Lo statuto dei PTOM, per quanto concerne la cooperazione e per altri settori in cui sono associati all'UE, non è paragonabile a quello dei paesi ACP. Tale divergenza, rivendicata politicamente dagli stessi PTOM, si riflette nelle decisioni di associazione successive approvate dal Consiglio.

9. Gli importi assegnati per i programmi indicativi sono stabiliti sulla base di un quadro più generale rispetto al solo criterio del PNL. Ai sensi della decisione del Consiglio, infatti, tali programmi devono servire allo sviluppo economico, culturale e sociale dei territori in oggetto.

Programmazione dell'aiuto

Ripartizione tra i vari gruppi di PTOM

13. La divergenza, rilevata dalla Corte, fra le decisioni del Consiglio nel quadro del FES e le proposte della Commissione deriva dalla particolare procedura seguita per la ripartizione dei fondi fra i vari PTOM. Il Consiglio decide la dotazione globale e, una volta operata la distinzione fra fondi programmabili e non programmabili, la Commissione propone una ripartizione per gruppo di PTOM sulla base di vari parametri convenuti con i tre Stati membri interessati, i quali possono eventualmente apportarvi degli adeguamenti. La decisione finale viene presa dal Consiglio. Ciascuno degli Stati membri interessati, infine, ripartisce l'importo precedentemente convenuto fra i suoi PTOM, secondo priorità e criteri a lui propri.

14. La decisione della Commissione di trasferire 3,415 milioni di ECU di fondi non utilizzati ai PTOM nel quadro del 6° FES trova riscontro nella contabilità. Si fa infatti riferimento a tali importi nei PI relativi alla programmazione del 7° FES. In contabilità, tuttavia, i fondi non sono mai stati trasferiti dal 6° al 7° FES perché non esiste una decisione del Consiglio in tal senso.

15. La decisione del Consiglio del giugno 1986 prevedeva la riassegnazione del residuo del 5° FES/Stabex alla dotazione del 5° FES (86/285/CEE). 1,1 milioni di ECU sono stati destinati ai PTOM olandesi e sono andati ad aggiungersi all'importo del programma indicativo del 6° FES per le Antille olandesi e Aruba.

16. La decisione di aumentare la dotazione di Saint Pierre e Miquelon aveva l'obiettivo di aiutare tale collettività territoriale a superare la grave crisi economica derivante dal conflitto con il Canada per le zone di pesca. A seguito del declino dell'economia locale e della richiesta da parte della Repubblica francese, la Commissione ha fatto tutto il possibile per mobilitare i residui non utilizzati dei FES precedenti. L'urgenza e la gravità della situazione hanno reso necessarie procedure particolari al fine di fornire un sostegno rapido ed efficace a un'economia sinistrata.

Ripartizione dei fondi tra i vari PTOM

17. La Commissione propone ai tre Stati membri interessati una suddivisione della dotazione globale in tre parti, in funzione di diversi criteri oggettivi. Tali Stati negoziano fra di loro ed è quindi il Consiglio ad adottare la decisione finale, dopodiché ogni Stato membro attua la propria ripartizione in funzione dei suoi criteri specifici e informa la Commissione in merito alla propria decisione, senza doverla però giustificare. La Commissione non ha quindi alcun controllo su tale processo e, fino a oggi, il partenariato ha avuto essenzialmente lo scopo di consentire un dibattito su problemi comuni di interesse generale.

19. A differenza della Corte, la Commissione è del parere che la contabilità relativa a tali operazioni sia trasparente quanto all'utilizzo dei fondi e che non sia pertanto necessaria alcuna riconciliazione fra la contabilità FES e i programmi indicativi. In realtà, il programma indicativo non è un conto ma un documento che descrive in forma generale il previsto utilizzo dei fondi FES.

L'errore di 0,2 milioni di ECU rilevato dalla Corte (Turks & Caicos) non ha avuto alcuna conseguenza finanziaria per l'Unione.

ATTUAZIONE DELL'AIUTO

Programmi indicativi

20-23. Le norme per l'attuazione, che figurano nelle decisioni di associazione [seconda parte, titolo III, capitolo IV (FES 6) e terza parte, titolo III, capitolo V (FES 7)] devono essere rispettate e la Commissione è tenuta a conformarsi ad esse. Consapevole tuttavia di alcuni ritardi verificatisi, essa ha già introdotto degli adeguamenti, come ad esempio l'indicazione nella convenzione di finanziamento delle date di inizio e di fine dei progetti. I tassi di impegno, inoltre, dipendono dalla capacità di assorbimento del

beneficiario e, a tale proposito, occorre tenere conto non solo delle differenze fra i PTOM, ma anche di quelle fra gruppi di PTOM.

24. Per quanto concerne la lentezza di talune procedure, individuate dalla Corte in numero di cinque, la Commissione desidera precisare quanto segue:

- a) la Commissione affronta con rigore e serietà l'esercizio di programmazione e a questo si deve la durata dei negoziati con i PTOM;
- b) l'assenza di un concetto generale e strategico è stata spesso deplorata dalla Commissione, ma si tratta di difficoltà locali con cui bisogna fare i conti;
- c) i requisiti della decisione di associazione in materia di preparazione e di documentazione sono tali che il partner incontra spesso difficoltà ad adeguarvisi, con conseguenti ritardi; la Commissione riconosce che le procedure sono lunghe e complesse e si impegna a semplificarle;
- d) in effetti, la scarsità dei fondi FES disponibili impone, in alcuni casi, un cofinanziamento (con fondi provenienti dal beneficiario o dallo Stato membro di tutela); ciò giustifica il numero elevato di partecipanti;
- e) la struttura stessa delle delegazioni o degli uffici responsabili può provocare lentezze. La Commissione, infatti, si è vista imporre spesso restrizioni in materia di risorse umane e di bilancio di funzionamento per le delegazioni o uffici, nonché di bilancio per le missioni, come dimostra in modo esemplare l'attuale struttura delle delegazioni e degli uffici nei Caraibi, che sono stati oggetto di ulteriori tagli. Nonostante ciò, si fa tutto il possibile perché i beneficiari potenziali possano usufruire appieno dei regimi di aiuto proposti.

Fondi regionali

25. La Commissione vigila a che nascano sinergie fra programmi territoriali e regionali, nonostante essi siano oggetto di negoziati separati. La programmazione dei fondi territoriali costituisce una priorità per i PTOM, mentre i fondi regionali vengono in secondo piano.

28. In linea generale, la cooperazione regionale non è che il riflesso della volontà di cooperazione dei partecipanti. Oltre all'insularità, infatti, esiste tutta una serie di fattori che rende la cooperazione regionale estremamente difficile da organizzare: la lontananza geografica dei beneficiari, le disparità linguistiche e culturali, nonché, talvolta, reticenze esterne e anche interne ai territori in questione.

Nonostante tali difficoltà, la Commissione si sforza di avviare un dialogo e stimolare la cooperazione fra PTOM, DOM e ACP e a tale scopo i progetti non sono che un mezzo fra gli altri.

29. La Commissione desidera fare presenti i seguenti elementi:

- a) per i motivi di cui al punto 28, la cooperazione regionale è estremamente difficile da organizzare;
- b) in linea generale, le differenze di statuto e di obiettivo di sviluppo dei PTOM di una stessa regione, che facciano parte o meno di uno stesso gruppo, non facilita la cooperazione regionale.
In particolare nel Pacifico, la grande distanza fisica fra i due territori francesi rende molto debole il loro senso di appartenenza a una stessa entità regionale. Tale sentimento politico di appartenenza regionale può invece superare il quadro comunitario e indirizzarsi verso organizzazioni regionali quali il Forum del Pacifico o la Comunità del Pacifico meridionale;
- c) la Commissione si impegna al massimo per sviluppare la collaborazione regionale fra ACP e PTOM. È tuttavia necessario tempo per vincere le reticenze degli stessi PTOM, nonché le incomprensioni e le barriere culturali e linguistiche. I PTOM non sono Stati sovrani, mentre gli ACP sono paesi terzi. Per i PTOM quindi lo Stato membro di tutela è l'unica entità autorizzata a definire tale cooperazione;
- d) per sviluppare una strategia, occorre una visione globale, condivisa dalla Commissione e dai PTOM; è difficile, infatti, che la Commissione possa imporre la propria posizione, ma fino ad ora l'unico elemento unificatore appare la promozione del turismo a livello regionale.

30. La Commissione ritiene che la cooperazione regionale abbia registrato dei progressi; si tratta tuttavia di un progetto di ampio respiro che deve essere valutato sul lungo periodo, tenendo conto della situazione di partenza.

31. Il metodo di contabilità relativo ai fondi regionali nel quadro del 6° e 7° FES per i PTOM è simile a quello degli altri fondi regionali previsti da tali FES.

L'assegnazione totale per i progetti regionali PTOM viene in effetti contabilizzata globalmente (piano 2 classe 1), mentre per registrare la ripartizione per regione del totale dei fondi regionali PTOM si utilizzano conti separati (piano 0 classe 3 e 4).

L'impegno per un progetto regionale viene registrato come qualsiasi altro impegno primario (piano 2 classe 2). L'abbinamento del progetto a un PTOM o a una regione specifici dipende dalla natura

del progetto. Nel caso di un progetto regionale PTOM, il sistema contabile crea automaticamente voci supplementari nel piano 0 classe 4 e 3 per riflettere l'erogazione delle linee di stanziamenti messe a disposizione su base regionale. Le informazioni sull'uso dei fondi regionali sono pertanto facilmente disponibili.

Fondi non programmabili

32. L'utilizzo dei fondi Stabex è stato in effetti piuttosto lento. Ciò peraltro è dovuto sia a uno sforzo di buona gestione e di efficacia, sia a difficoltà connesse alla posizione geografica dei PTOM beneficiari (cfr. qui di seguito punti 42 e 52).

Attuazione di singoli progetti e azioni

34. La Commissione si rallegra della valutazione positiva della Corte quanto all'assenza di irregolarità nella gestione dei fondi comunitari per i PTOM. Per quanto concerne le quattro osservazioni specifiche, occorre tenere conto dei seguenti vincoli:

- a) l'insufficienza delle risorse disponibili in loco (locali o di altro tipo), l'assenza di dati presso altre istituzioni (FMI, Banca mondiale, ecc.) e il particolare legame esistente fra i PTOM e lo Stato membro di tutela; la Commissione, pertanto, può utilizzare solo i dati disponibili, forniti in genere dai beneficiari;
- b) in un certo numero di casi, la quota di finanziamento comunitario è ridotta perché si tratta di cofinanziamenti;
- c) e d) il sovraccarico di lavoro, l'insufficienza di personale e di mezzi sono tutti elementi che possono avere ripercussioni sui programmi.

36-37. La Commissione riconosce, come la Corte, l'utilità e l'efficacia dei progetti in Nuova Caledonia, anche se uno di essi (1/5 del programma indicativo) presenta carenze a livello di concezione.

38. I ritardi constatati nella preparazione del progetto «Outoumaoro/Polinesia francese» sono dovuti alla lentezza delle autorità locali nel soddisfare le condizioni e i requisiti, in termini di qualità, della Commissione. Al momento attuale, però, tale proposta di finanziamento è in fase di definizione.

39. Occorre ricordare che, nell'attribuzione dei contratti, la Commissione ha insistito per un rigoroso rispetto delle norme generali. In effetti, la commissione locale di aggiudicazione aveva previsto di attribuire il contratto a un cantiere navale polinesiano su base di criteri non previsti nella gara d'appalto.

Il cantiere navale figiano era stato scelto e selezionato seguendo rigorosamente le procedure FES. Le ultime due navi verranno consegnate al Territorio nel maggio-giugno 1999.

40. Si riconosce la correttezza della segnalazione della Corte secondo cui il Territorio della Polinesia francese non ha rispettato il suo obbligo di mettere a disposizione finanziamenti complementari, come previsto nella convenzione di finanziamento.

41. L'obiettivo del progetto nella Polinesia francese era il miglioramento della qualità delle perle. Nel quadro di tale progetto di ricerca, tuttavia, è difficile fissare nella convenzione di finanziamento indicatori a questo scopo. Tuttavia, è prevista una valutazione a posteriori dell'impatto e dei risultati.

42. Il quadro di obblighi reciproci (QOR), presentato nel 1993, è stato firmato solo nel marzo 1998. Il tempo intercorso fra la presentazione del documento e la sua firma è stato dovuto a una richiesta delle autorità della Polinesia francese di effettuare, prima della definizione delle disposizioni del QOR, un controllo dei precedenti interventi; tale controllo è stato completato solo nel novembre 1997.

43. La Commissione si rallegra del giudizio positivo della Corte in merito alla gestione dei fondi a Mayotte.

44. Nelle Antille olandesi la Commissione tende a concentrare l'aiuto su un massimo di due settori e cerca di convincere il PTOM a fare lo stesso, nonostante la dispersione geografica delle isole costituisca un tratto caratterizzante di tale territorio e abbia un impatto non trascurabile. Un altro fattore da non trascurare è la consistenza dell'aiuto bilaterale. Per quanto riguarda la proroga dei contratti, la Commissione vigilerà affinché qualsiasi proroga o ampliamento sia preceduto da un esame più rigoroso.

46. La Corte fa riferimento all'abbandono del progetto di costruzione di una scuola tecnica a Sint Marteen (8 000 000 ECU). Tale progetto è stato abbandonato, su iniziativa della Commissione e con grande delusione delle autorità insulari e federali, perché, dopo oltre cinque anni e innumerevoli interventi e solleciti della Commissione, il PTOM in questione non aveva ancora fornito gli elementi minimi necessari per avviare il progetto (effettiva volontà delle autorità locali, scelta della lingua di insegnamento, studi settoriali, ecc.). La Commissione è venuta sempre più convincendosi che i dati fondamentali che giustificavano il progetto erano nel frattempo mutati (in particolare modifica dei dati demografici).

47. Per quanto riguarda l'ampliamento della pista dell'aeroporto di St. Eustatius, le previsioni, frutto di una difficile elaborazione, sono state poco precise. La Commissione riconosce di essere stata, in questo caso, troppo ottimista.

Per quanto concerne il terminal (costruito in economia dalle autorità antillesi), la realizzazione è stata effettivamente insoddisfacente.

I rappresentanti della Commissione hanno segnalato tali carenze alle autorità locali e si stanno cercando soluzioni adeguate.

48. Per quanto riguarda il progetto «Business Development Scheme» (BDS), le clausole della convenzione di finanziamento erano effettivamente imprecise su alcuni punti. Nel corso dell'esecuzione del progetto, la Commissione ha finanziato una missione di sostegno complementare, a seguito della quale sono state indirizzate raccomandazioni ai protagonisti, i quali hanno concluso che alcune delle spese di funzionamento dovevano essere a carico del progetto.

Di conseguenza, la Commissione ritiene che non esistano motivazioni per chiedere il recupero delle spese sostenute.

49. La Commissione si rallegra dei commenti positivi della Corte in merito al progetto di Aruba.

51. I problemi incontrati con il consulente locale illustrano bene il tipo di difficoltà cui la Commissione deve far fronte nell'attuazione dell'aiuto per rispettare le disposizioni della decisione d'associazione sull'utilizzo delle risorse locali.

52. L'esigenza di compensare la debolezza dei prezzi di vendita della lana prodotta nelle Isole Falkland è reale e le autorità locali, inoltre, volevano fortemente tale aiuto. Il contesto geografico e socioeconomico, tuttavia, rende piuttosto delicata la realizzazione del progetto. È difficile infatti avviare un progetto le cui modalità di esecuzione rispettino le norme del FES, con autorità locali dai mezzi limitati, con gravi difficoltà di comunicazione dovute alla distanza e su un mercato locale relativamente poco attivo.

53. Nel quadro delle loro prerogative quanto alla ripartizione dei fondi FES PTOM, le autorità francesi avevano assegnato 300 000 ECU alle Terre australi e antartiche francesi. Tenuto conto dei problemi che ciò poneva al comitato FES, la Commissione ha chiesto alle autorità francesi di non concedere più, nella ripartizione dell'8° FES, fondi a tale PTOM.

54-55. Fino ad ora le riunioni di partenariato sono servite soprattutto a dibattere problemi comuni di interesse generale (per esempio, aspetto commerciale, attuazione dei programmi in generale). Per quanto concerne la programmazione, invece, ne è stata realizzata solo la parte protocollare (firma del Programma indicativo territoriale PIT).

La Commissione intrattiene, tramite le delegazioni o gli uffici, contatti bilaterali con i PTOM ed è questo l'unico contesto in cui vengono affrontati i problemi di cooperazione (non a livello multilaterale).

Sorveglianza e valutazione

56-59. Secondo un principio fondamentale degli accordi con i PTOM, la responsabilità fondamentale dello sviluppo, compreso l'utilizzo dell'aiuto CE, ricade sul beneficiario. È vero che, a causa della scarsità di risorse umane, è stato difficile per la Commissione sorvegliare e adeguare le azioni di aiuto, anche se non sarebbe corretto concludere che non sia stato fatto nulla in tal senso; al contrario, i servizi della Commissione si sono impegnati considerevolmente per favorire e migliorare l'attuazione degli aiuti.

61. La Commissione desidera continuare a impegnarsi per una maggiore responsabilizzazione e sussidiarietà. D'altro canto, essa desidera mettere maggiormente in rilievo l'importanza di responsabilizzare non tanto lo Stato membro di tutela quanto il PTOM stesso, e a questo scopo, nel quadro delle discussioni sul documento di riflessione della Commissione relativo alla prossima decisione di associazione — denominato comunemente PTOM 2000 — verranno affrontati temi quali il trasferimento di responsabilità verso il PTOM beneficiario. L'approccio auspicato dalla Commissione, infatti, va chiaramente nel senso di un maggiore decentramento e di un aumento della sussidiarietà.

62. Come mette in rilievo la Corte, la Commissione e i PTOM sono congiuntamente responsabili della valutazione. Per quanto concerne la Commissione, a causa di priorità diverse riguardo alle risorse umane, non è stato possibile garantire la valutazione sistematica prevista dalle decisioni del Consiglio.

CONCLUSIONE

63. Lo statuto dei PTOM rispetto alla cooperazione e ai regimi di aiuto dell'UE non è paragonabile a quello dei paesi ACP. Tale divergenza si riflette nelle decisioni di associazione adottate dal Consiglio.

64. Il livello di utilizzo degli stanziamenti è certamente debole, ma è strettamente legato alla capacità di assorbimento dei beneficiari, nonché all'aiuto bilaterale fornito dallo Stato membro di tutela. Ciononostante, la Commissione fa il possibile perché i beneficiari possano utilizzare appieno i regimi di aiuto proposti, tenendo conto dei vincoli posti dalla decisione di associazione e delle risorse umane disponibili.

65. Un nuovo ruolo della Commissione nella ripartizione dei fondi, quale auspicato dalla Corte, deve essere esaminato alla luce dei seguenti elementi: il principio di sussidiarietà, la complementarità degli aiuti comunitari e il cofinanziamento dei progetti finalizzato a una maggiore coerenza degli interventi. In futuro, d'accordo con i beneficiari e con gli Stati membri interessati, la Commissione intende proporre una serie di criteri che consentano una ripartizione più oggettiva dei fondi fra i PTOM. Tali proposte sono contenute nel documento di riflessione della Commissione «PTOM 2000».

66. La Commissione ritiene che il suo sistema di informazione sulla gestione finanziaria fornisca i dati necessari. Il metodo di contabilizzazione dei fondi regionali per i PTOM nel quadro del 6° e del 7° FES è simile a quello impiegato per altri fondi regionali nel quadro degli stessi FES. Quanto a presunte discrepanze fra i conti del FES e il programma indicativo (PI), la Commissione non ritiene necessaria alcuna riconciliazione perché il PI non è un conto ma un documento che descrive in termini generali le proposte per l'utilizzo del FES.

67. L'attuazione della cooperazione regionale è difficile (cfr. punti 25-30), ma la Commissione si impegna per trovare sinergie fra le varie azioni da essa condotte nelle regioni interessate. Il programma regionale PTOM Caraibi, per esempio, è stato strettamente coordinato con il programma regionale Caraibi ACP. La cooperazione regionale fra PTOM olandesi (Antille olandesi e Aruba) è prevista inoltre da un progetto nel settore del turismo che registra un certo successo.

68. La Commissione impone requisiti di qualità e di rigore nella preparazione dei progetti e realizza di norma valutazioni al termine di essi. Il livello di impegno nei territori dipende dunque in larga misura dalla capacità di assorbimento del beneficiario, che varia da un territorio all'altro.

Il contributo di un progetto allo sviluppo di un territorio o di un paese dipende, in termini relativi, dal livello di sviluppo del beneficiario.

69. Come riconosce la Corte stessa, i progetti e le attività di monitoraggio su aree geografiche talvolta molto vaste, condotti da personale della Commissione in loco o in sede, hanno implicazioni considerevoli a livello di risorse umane. La riflessione avviata dalla Commissione (cfr. infra: punto 71), che sollecita un approccio basato sui principi di partenariato e di proprietà, tiene conto di questo aspetto. Tale tipo di decentramento potrebbe essere attuato in primo luogo mediante un accordo globale sullo sviluppo del PTOM, e in secondo luogo mediante un decentramento a livello locale della gestione quotidiana dei progetti, seguita poi da una valutazione a posteriori.

70. La Commissione è consapevole dell'eccessiva complessità di talune procedure amministrative per le autorità locali; nel suo documento di riflessione PTOM 2000, essa si impegna a porvi rimedio.

71. La Commissione, gli Stati membri di tutela e i PTOM hanno avviato una riflessione globale (PTOM 2000) che si concentra in particolare sulle relazioni di cooperazione fra i tre partner citati. Una serie di opzioni sugli orientamenti futuri verrà presentata in una comunicazione della Commissione, la quale fornirà la base della discussione per definire i principi che dovranno costituire nei prossimi mesi l'oggetto di una proposta della Commissione.
