

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

---

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	<b>Corte dei conti</b>	
2001/C 57/01	Relazione speciale n. 21/2000 sulla gestione dei programmi di aiuti esterni della Commissione (in particolare per quanto riguarda la programmazione per paese, l'elaborazione dei progetti e il ruolo delle delegazioni), corredata delle risposte della Commissione .....	1

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 21/2000

**sulla gestione dei programmi di aiuti esterni della Commissione (in particolare per quanto riguarda la programmazione per paese, l'elaborazione dei progetti e il ruolo delle delegazioni), corredata delle risposte della Commissione**

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

(2001/C 57/01)

## INDICE

	Paragrafi	Pagina
GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI .....		2
SINTESI .....	1-8	3
INTRODUZIONE .....	9-15	3
PROGRAMMAZIONE PER PAESE .....	16-27	6
Quadro normativo .....	17-21	6
Procedure per la preparazione dei documenti di programmazione per paese .....	22-24	6
Contenuto dei vari documenti di programmazione per paese .....	25-27	7
ELABORAZIONE E VALUTAZIONE DEI PROGETTI .....	28-47	8
Proposte di finanziamento e convenzioni di finanziamento .....	35-40	9
Proposte di finanziamento .....	36-38	9
Convenzioni di finanziamento .....	39-40	9
Ruolo dei comitati consultivi nel processo decisionale .....	41	9
Avvio dei progetti .....	42-47	9
RUOLO DELLE DELEGAZIONI .....	48-71	10
Competenze e potere decisionale .....	50-53	10
Risorse .....	54-60	11
Monitoraggio dei progetti .....	61-65	12
Strumenti di gestione .....	66-71	13
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....	72-81	14
Programmazione per paese .....	72-74	14
Elaborazione e valutazione dei progetti .....	75-77	14
Ruolo delle delegazioni .....	78	14
Conclusione generale e raccomandazioni .....	79-81	14
<b>Risposte della Commissione</b> .....		16

**GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI**

ACP	Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico
CRIS	Common Relex Information System (Sistema integrato di gestione dell'informazione)
CSP	Country Strategy Paper (Documento strategico per paese)
DG Relex	Direzioni generali responsabili delle relazioni esterne
DG	Direzione generale
FES	Fondo europeo di sviluppo
GU	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
ISPA	Strumento strutturale di preadesione
MEDA	Programma relativo a misure finanziarie e tecniche di accompagnamento alle riforme delle strutture economiche e sociali nei paesi terzi mediterranei
OCSE-CAS	Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica — Comitato di assistenza allo sviluppo (CAS)
OLAS	Online Accounting System (Sistema contabile on-line) (FES)
ONG	Organizzazione non governativa
PCM	Project Cycle Management (Gestione del ciclo del progetto)
PF	Proposta di finanziamento
Phare	Programma di aiuti ai paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale
PIN	Programma indicativo nazionale
PNAA	Programma nazionale per l'adozione dell'«acquis»
RAP	Sistema in uso presso le delegazioni del Bacino mediterraneo per la gestione dei pagamenti a favore di progetti nel quadro dei protocolli
Sapard	Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
SCR	Servizio comune per la gestione degli aiuti comunitari a paesi terzi
Sincom	Sistema informatico contabile della Commissione
Tacis	Programma di assistenza tecnica a favore della riforma e della ripresa economica nei nuovi Stati indipendenti e nell'ex Unione Sovietica
UE	Unione europea

**SINTESI**

1. Il sostegno alle varie aree geografiche è fornito mediante vari programmi ed è disciplinato da diversi regolamenti. Nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (paesi ACP) è concesso soprattutto attraverso i Fondi europei di sviluppo (FES). Nelle altre aree geografiche i vari programmi sono finanziati direttamente dal bilancio generale dell'Unione europea (cfr. il paragrafo 9). Nel 1999, sono stati impegnati complessivamente 7 927 milioni di euro (cfr. la *tabella 1*).

2. In seguito alle osservazioni formulate in numerose relazioni annuali e speciali della Corte e successivamente alla richiesta del Parlamento europeo, la Corte ha esaminato l'adeguatezza e l'efficacia dei sistemi e delle procedure utilizzati dalla Commissione per quanto concerne la programmazione per paese, l'elaborazione e la valutazione dei progetti nonché la gestione degli aiuti da parte delle delegazioni (cfr. i paragrafi 10-15). La Commissione sta cercando di risolvere alcuni dei problemi precedentemente riscontrati, in particolare nel documento «La politica di sviluppo della Comunità europea» <sup>(1)</sup> che individua i settori che necessitano urgentemente di miglioramenti.

3. La Commissione non ha stabilito procedure comuni per l'elaborazione e l'approvazione dei programmi per ciascun paese nelle diverse aree geografiche. I governi dei paesi beneficiari e le delegazioni della Commissione non sempre partecipano attivamente alla preparazione di tali programmi, specialmente in Asia, nell'America latina e nel Mediterraneo. Inoltre la Commissione dovrebbe intensificare le consultazioni con gli Stati membri dell'UE, sia in loco che in seno ai comitati consultivi. I programmi per paese adottati dalla Commissione non sempre contengono indicatori di rendimento o analizzano aspetti essenziali quali il coordinamento dei donatori o le questioni relative ai diritti umani (cfr. i paragrafi 16-27).

4. L'elaborazione dei progetti presenta delle lacune. Gli aspetti che richiedono analisi, quali le motivazioni economiche, ambientali e istituzionali, le questioni organizzative e le prospettive di sostenibilità non sono trattati sistematicamente. Gli indicatori oggettivamente verificabili sono definiti in modo inadeguato o mancano del tutto (cfr. i paragrafi 28-40). Di conseguenza, i progetti vengono spesso avviati con notevole ritardo, anche a causa della complessità delle procedure applicate dalla Commissione (cfr. i paragrafi 42-47).

5. Se negli ultimi anni il ruolo delle delegazioni della Commissione si è notevolmente accresciuto, occorre ancora definirne chiaramente le competenze. Nell'ambito della Commissione il potere decisionale è eccessivamente accentrato: le delegazioni dovrebbero avere maggiori responsabilità e disporre delle risorse necessarie. La consistenza e le qualifiche del personale dovrebbero essere stabilite in considerazione dei compiti da assolvere e della diversa tipologia dei progetti finanziati (cfr. i paragrafi 48-60).

6. Il monitoraggio accurato dei progetti è in gran parte affidato ad organismi esecutivi e a consulenti. Le delegazioni hanno poco tempo a disposizione per il monitoraggio dei progetti (cfr. il paragrafo 66) e in molti casi la sorveglianza dell'attuazione dei progetti da parte delle delegazioni è risultata carente. Per garantire un monitoraggio rigoroso sarebbe opportuno utilizzare sistematicamente un numero limitato di strumenti standard di sorveglianza (cfr. i paragrafi 61-65).

7. Molte delle carenze riscontrate nella programmazione per paese nonché nell'elaborazione, nella valutazione e nel monitoraggio dei progetti possono essere imputate alla struttura organizzativa, alle procedure e all'utilizzo delle risorse umane da parte della Commissione. La suddivisione del ciclo progettuale in seguito all'istituzione del Servizio comune (SCR) ha peggiorato la situazione: la responsabilità dell'attuazione dei progetti incombe all'SCR, mentre la loro preparazione rimane di competenza delle varie DG Relex (cfr. i paragrafi 68-70).

8. Dopo aver ammesso che la suddivisione del ciclo progettuale non costituisce una soluzione soddisfacente, la Commissione ha intrapreso un'ulteriore riorganizzazione dei suoi servizi responsabili per le relazioni esterne, che sembra affrontare molti dei problemi presentati in questa relazione. La proposta della Commissione dovrebbe contribuire a migliorare l'erogazione degli aiuti, ma solo se tali modifiche strutturali e procedurali saranno associate ad un cambiamento della cultura gestionale della Commissione nel senso di una maggiore flessibilità e di un approccio finalizzato ai risultati (cfr. i paragrafi 79-81).

**INTRODUZIONE**

9. Il sostegno alle varie aree geografiche è fornito attraverso vari programmi ed è disciplinato da diversi regolamenti <sup>(2)</sup>. Nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (paesi ACP) gli aiuti sono erogati principalmente attraverso i Fondi europei di sviluppo (FES). Nelle altre aree geografiche, i vari programmi sono finanziati direttamente dal bilancio generale dell'Unione europea. Le *tabelle 1-3* mostrano la ripartizione dei fondi fra le varie aree geografiche e il numero di operazioni gestite dalla Commissione.

<sup>(2)</sup> Gli aiuti ai paesi ACP sono disciplinati dalla Convenzione di Lomé. Gli aiuti all'Asia e all'America latina (ALA) sono disciplinati dal regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi. Gli aiuti ai paesi mediterranei sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio relativo a misure di accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo. Gli aiuti ai paesi candidati sono disciplinati dal regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio sul programma Phare, modificato dal regolamento (CE) n. 753/96 del Consiglio e dal documento sui nuovi orientamenti Phare, COM(97) 112, adottato dalla Commissione il 19 marzo 1997.

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, La politica di sviluppo della Comunità europea, COM(2000) 212 def.

Tabella 1

## Importi impegnati e pagati nel 1999 per ciascuno dei principali programmi

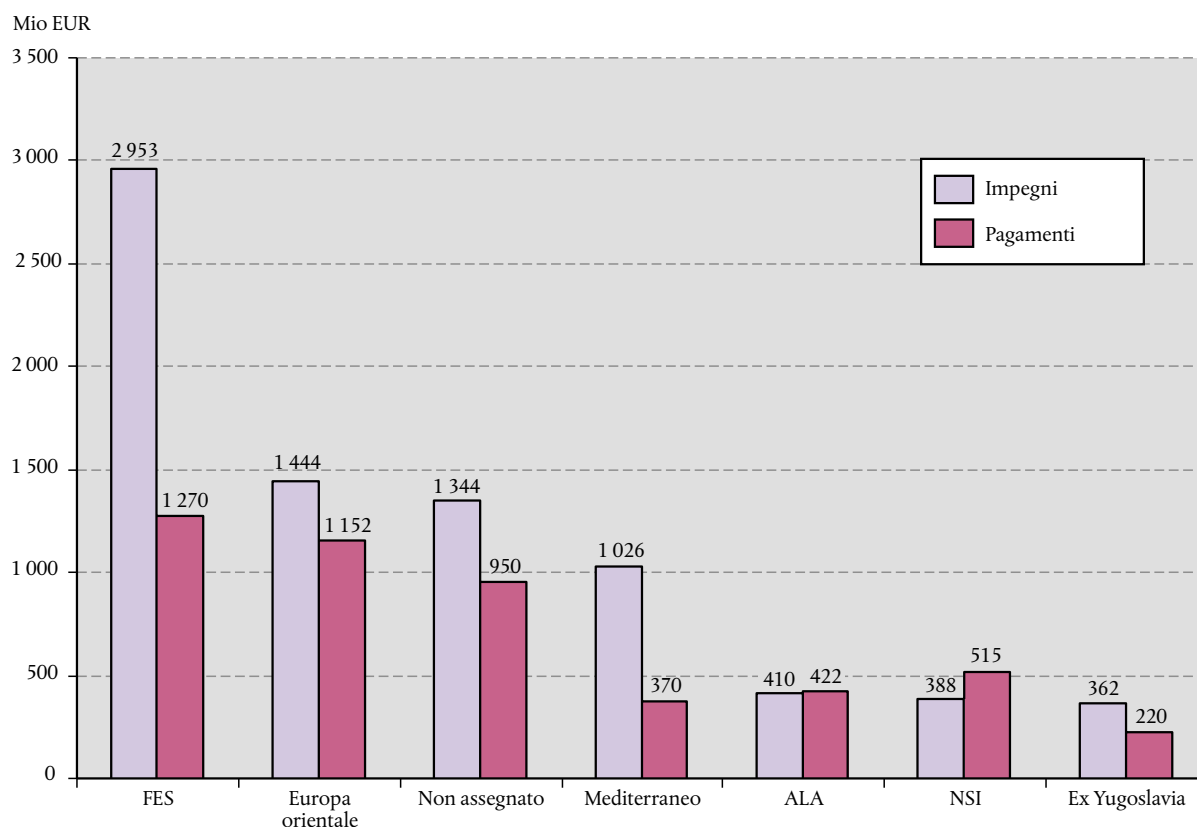


Tabella 2

## Importi impegnati per ciascun programma principale

	1990		1999	
	Mio EUR	%	Mio EUR	%
PECO	493	18 %	1 444	18 %
EX-Y		0 %	362	5 %
NSI		0 %	388	5 %
ALA	379	14 %	410	5 %
MED	228	8 %	1 026	13 %
Altri	748	27 %	1 344	17 %
FES	953	34 %	2 953	37 %
<b>Totale</b>	<b>2 801</b>	<b>100 %</b>	<b>7 927</b>	<b>100 %</b>

Fonte: SCR.

Tabella 3

## Operazioni gestite dall'SCR nel 1999

	Totale iscritto nel 1999
Valore degli impegni	7 927 Mio EUR
Numero di impegni	2 883
Valore dei pagamenti	4 899 Mio EUR
Numero dei pagamenti	40 097
Numero dei contratti	7 465
<hr/>	
	Totale residuo a fine 1999
Valore totale degli impegni rimasti da liquidare (RDL)	> 20 000 Mio EUR
Numero totale dei contratti gestiti	16 448
Numero totale dei progetti gestiti	11 640

Fonte: SCR.

10. Negli ultimi anni, il fatto che la struttura, l'organizzazione, le risorse, le procedure e la gestione delle azioni esterne da parte della Commissione non siano adeguate ha suscitato una crescente preoccupazione. Tale preoccupazione è stata evidenziata nelle analisi compiute dal Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCSE<sup>(1)</sup>, in varie valutazioni effettuate su richiesta del Consiglio e della Commissione<sup>(2)</sup> e in numerose relazioni annuali e speciali della Corte<sup>(3)</sup>. Nel 1997, nel quadro della Risoluzione sul discharge per l'esercizio 1995, il Parlamento europeo ha chiesto alla Corte di esaminare l'adeguatezza e l'efficacia delle strutture, delle procedure e dell'impiego delle risorse umane da parte della Commissione relativamente alla cooperazione allo sviluppo<sup>(4)</sup>.

11. Alla fine del 1997, la Commissione ha deciso di riorganizzare i propri servizi creando un Servizio comune (SCR) per la gestione degli aiuti comunitari agli Stati terzi. Le preoccupazioni che tale

riorganizzazione ha suscitato sono state espresse ai commissari allora responsabili. Successivamente, il controllo si è concentrato sugli aspetti chiave meno interessati, in linea di massima, dalla riorganizzazione: i sistemi e le procedure utilizzati nella programmazione per paese, l'elaborazione dei progetti e la loro valutazione, che restavano di competenza delle direzioni generali geografiche<sup>(5)</sup>, e la gestione degli aiuti da parte delle delegazioni<sup>(6)</sup>. Il controllo non ha preso in esame l'organizzazione, le procedure, i sistemi e le risorse dell'SCR.

12. Controlli specifici sono stati espletati in quattro aree geografiche:

a) Asia, in particolare Bangladesh e Filippine;

<sup>(1)</sup> OCSE-DAC Development Co-operation Review Series (Analisi concernenti la cooperazione allo sviluppo): Comunità europea, 1998 e 1996.

<sup>(2)</sup> Nel 1995 il Consiglio ha richiesto un'analisi completa e dettagliata sugli strumenti e i programmi di sviluppo della Comunità europea. Sono state compiute valutazioni indipendenti sugli aiuti comunitari ai paesi ACP, ai paesi del Mediterraneo, ai paesi dell'Asia e dell'America latina e sull'assistenza umanitaria CE. La relazione finale è stata presentata nel maggio del 1999.

<sup>(3)</sup> In particolare, la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1991 (GU C 330 del 15.12.1992), che analizza procedure e risorse per la gestione degli stanziamenti destinati alla cooperazione finanziaria e tecnica nei paesi dell'Asia e dell'America latina; la relazione speciale della Corte dei conti n. 1/98 sulla cooperazione finanziaria e tecnica bilaterale con i paesi terzi del Mediterraneo, corredata delle risposte della Commissione (GU C 98 del 31.3.1998, volume 41); la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997 (GU C 349 del 17.11.1998); la relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma Phare (periodo 1990-1995) (GU C 175 del 9.6.1997).

<sup>(4)</sup> Paragrafo 63 della risoluzione recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione (GU L 162 del 19.6.1997).

<sup>(5)</sup> «DG Relex» (dal termine francese Relations extérieures) viene usato come termine generale per tutte le DG geografiche che si occupano di questioni di sviluppo. All'epoca del controllo esse erano:

DG VIII — Sviluppo — Relazioni bilaterali e cooperazione allo sviluppo con l'Africa, i Caraibi e il Pacifico (Convenzione di Lomé), più alcune linee di bilancio quali aiuti alimentari non d'urgenza e cofinanziamento delle ONG.

DG IA — Relazioni esterne — Europa centrale e orientale, ex -URSS, Mongolia, Turchia, Cipro, Malta e altri Stati terzi europei. Responsabile per Phare e Tacis.

DG IB — Relazioni esterne — Mediterraneo meridionale, Medio e Vicino Oriente, America latina, Asia meridionale e Sud-Est asiatico e cooperazione Nord-Sud.

DG I — Relazioni esterne — Relazioni con la Cina, la Corea, Hong Kong, Macao e Taiwan, nonché negoziati internazionali quali l'Uruguay Round.

<sup>(6)</sup> Oltre ad essere coinvolte nell'elaborazione dei programmi per paese e nell'elaborazione dei progetti, le delegazioni hanno compiti di sorveglianza durante la fase di attuazione.

- b) America latina, in particolare Bolivia e Guatemala;
- c) Mediterraneo <sup>(1)</sup>, in particolare Egitto e Marocco;
- d) Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) <sup>(2)</sup>, in particolare Camerun, Repubblica centroafricana, Ciad, Etiopia, Eritrea, Gabon, Malawi e Swaziland.

13. Salvo diversa indicazione nel testo, le osservazioni riguardano queste quattro aree.

14. La relazione si basa anche sul lavoro condotto dalla Corte nell'Europa centrale e orientale, in particolare in Romania, Bulgaria, Estonia e Polonia, in quanto alcuni dei problemi relativi alla gestione dei fondi di preadesione per i paesi candidati sono analoghi a quelli incontrati per la cooperazione allo sviluppo <sup>(3)</sup>. Se le osservazioni riguardano tutte e cinque le regioni, ciò è esplicitamente indicato.

15. Il controllo è stato condotto presso i servizi tecnici, geografici e finanziari della Commissione e nei paesi sopra elencati. Sono state inoltre visitate diverse agenzie per lo sviluppo degli Stati membri e altri importanti donatori.

#### PROGRAMMAZIONE PER PAESE

16. Lo scopo dei documenti di programmazione per paese <sup>(4)</sup> è di stabilire obiettivi concordati per l'assistenza allo sviluppo di singoli paesi, insieme a una strategia per raggiungerli.

#### Quadro normativo

17. Ciascuno dei programmi di assistenza tecnica e finanziaria è disciplinato da proprie norme che regolano, più o meno dettagliatamente, la preparazione dei programmi per paese.

<sup>(1)</sup> Per le attività nel quadro dell'attuale programma MEDA.

<sup>(2)</sup> Escuso il Sudafrica.

<sup>(3)</sup> Tacis non è stato trattato nella presente relazione essendo stato già esaminato nella relazione speciale n. 6/97 (GU C 171 del 5.6.1997) sulle sovvenzioni Tacis concesse all'Ucraina.

<sup>(4)</sup> I documenti di programmazione per paese sono denominati in maniera diversa a seconda della regione geografica. Nei paesi ACP e nei paesi del bacino mediterraneo si parla di Programmi indicativi nazionali (PIN) e di documenti di strategia nazionale [Country Strategy Papers (CSP)]. In Asia e in America latina si tratta di documenti strategici per paese. Non vi sono CSP per l'Europa centrale ed orientale. La programmazione avviene in base alle priorità dei partenariati per l'adesione e tiene conto del Programma nazionale per l'adozione dell'acquis.

18. Per i paesi ACP, le Convenzioni di Lomé e le istruzioni per la programmazione fornite dalla DG Relex responsabile offrono un quadro di riferimento per l'elaborazione del Programma indicativo nazionale (PIN) nonché per gli aiuti non inclusi nel PIN, quali, ad esempio gli aiuti d'urgenza.

19. Il regolamento specifico del Consiglio che disciplina la cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi dell'Asia e dell'America latina non è molto dettagliato. Esso si limita a stabilire che, «ove possibile, si procede ad una programmazione quinquennale indicativa per ogni paese (...)» <sup>(5)</sup>.

20. Orientamenti specifici <sup>(6)</sup> riguardanti i programmi indicativi nazionali (PIN) sono stati adottati nel quadro del programma MEDA <sup>(7)</sup>. Sebbene tali orientamenti contengano aspetti positivi, in alcuni settori appaiono troppo generici e ripetitivi e non forniscono definizioni per i vari concetti adoperati. Viene sottolineata la necessità di «evitare di disperdere le azioni di cooperazione su un ventaglio troppo vasto di iniziative (...)», ma viene poi fissato un lungo elenco di materie da includere nei PIN. Gli orientamenti non definiscono una metodologia che spieghi come proporre un PIN.

21. Nel marzo del 1997, la Commissione ha adottato nuovi orientamenti Phare <sup>(8)</sup> per i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale. Le priorità identificate nei pareri della Commissione sulle richieste di adesione dei paesi candidati all'Unione europea sono enunciate nei Partenariati per l'adesione, integrati dai programmi nazionali per l'adozione dell'acquis (PNAA) che descrivono in dettaglio le modalità con cui i paesi candidati adotteranno l'acquis comunitario. I protocolli finanziari annuali, concordati tra la Commissione e il paese candidato, e che includono i dettagli dei progetti da finanziare, si basano su misure identificate come priorità nei Pareri e nei Partenariati per l'adesione. Tali documenti costituiscono il nuovo quadro per la programmazione annuale di Phare.

#### *Procedure per l'elaborazione dei documenti di programmazione per paese*

22. Nei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo sono state identificate diverse carenze comuni nelle modalità di preparazione dei documenti di programmazione per paese. La procedura era fortemente accentrata. I documenti venivano preparati principalmente a Bruxelles con scarsa partecipazione delle

<sup>(5)</sup> Regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio, del 25 febbraio 1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi (articolo 9). Sono state comunque predisposte note interne che specificano la struttura dei CSP.

<sup>(6)</sup> Decisione del Consiglio, del 6 dicembre 1996, riguardante l'adozione degli orientamenti per i programmi indicativi relativi alle misure finanziarie e tecniche della riforma delle strutture socioeconomiche nel quadro del partenariato euromediterraneo (MEDA) (GU L 325 del 14.12.1996).

<sup>(7)</sup> Programmi per paese erano stati preparati anche nel quadro del precedente protocollo.

<sup>(8)</sup> Documento sui nuovi orientamenti Phare, COM(97) 112, pag. 8, adottato dalla Commissione il 19.3.1997 e dal Consiglio il 9.6.1997.

delegazioni o delle autorità dei paesi beneficiari. Questa prassi è inefficace in quanto non vengono interamente sfruttate le conoscenze possedute dalle delegazioni. Sebbene a quest'ultime fosse stato richiesto di commentare i documenti provvisori, spesso non è stato dato loro il tempo necessario per farlo in maniera adeguata; le loro osservazioni, inoltre, non sono state sempre prese in considerazione. I rappresentanti in loco degli Stati membri dell'UE non sono stati sufficientemente consultati. Sebbene i comitati consultivi degli Stati membri (cfr. il paragrafo 41) abbiano avuto l'opportunità di discutere i vari documenti di programmazione per paese, tutto è avvenuto troppo in fretta. In generale, troppi documenti sono stati presentati durante una stessa riunione, come si è verificato in un'occasione, quando gli Stati membri si sono lamentati di non avere avuto tempo sufficiente per studiare gli undici CSP sottoposti per il Sudamerica <sup>(1)</sup>. Inoltre non sempre i loro commenti sono stati presi in considerazione <sup>(2)</sup>.

23. Nei paesi ACP le delegazioni sono fortemente coinvolte nel processo di programmazione. Sebbene la stesura dei progetti PIN sia di competenza degli Stati ACP <sup>(3)</sup>, in pratica vi hanno provveduto le delegazioni. Ciò ha comportato trattative con l'ordinatore nazionale e i principali ministeri, che si sono protratte per circa due anni. Linee guida per la stesura dei PIN sono state emanate dalla Commissione per quanto concerne l'ottavo FES, ma sono destinate esclusivamente ad usi ufficiali da parte della Commissione e delle delegazioni.

24. Per i paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale, la Commissione ha sottovalutato le risorse e i tempi necessari per realizzare le innovazioni introdotte dai nuovi orientamenti Phare, ciò che ha reso poco realistico il calendario di programmazione per il 1998. Il Consiglio ha deciso in merito ai principi e agli obiettivi dei Partenariati di adesione solo nel marzo 1998, mentre gli orientamenti ufficiali per la programmazione 1998 sono stati adottati solo nel giugno dello stesso anno. Di conseguenza, i progetti previsti dal programma 1998 sono stati concepiti in base all'approccio seguito per Phare negli anni precedenti e successivamente inseriti nel quadro dei nuovi orientamenti, con conseguenti pressioni sui tempi di esecuzione previsti. Le modifiche dei programmi PHARE e delle relative procedure non sono state accompagnate da sistemi efficaci di definizione, pianificazione, monitoraggio e verifica di tali profondi cambiamenti.

<sup>(1)</sup> Processo verbale della 139<sup>a</sup> riunione del Comitato PVS-ALA tenutasi il 27 ottobre 1998, del 3 novembre 1998.

<sup>(2)</sup> Per esempio, nel giugno 1996, al Comitato MED sono state espresse numerose critiche sui PIN presentati; si è detto, ad esempio, che i documenti dovrebbero soffermarsi maggiormente sulle questioni intersettoriali, la sostenibilità, le valutazioni e il coordinamento con gli altri donatori. L'intera riunione è stata dedicata a questo dibattito generale con la conseguenza che la discussione dei singoli PIN è stata rinviata alla riunione successiva, che ha avuto luogo nel luglio 1996, dopodiché i PIN sono stati formalmente approvati senza modifiche nella riunione del Comitato del settembre 1996.

<sup>(3)</sup> Articolo 281.2 della quarta Convenzione di Lomé.

### **Contenuto dei vari documenti di programmazione per paese**

25. Nel complesso, i PIN ACP esaminati sono stati considerati documenti abbastanza completi che forniscono un quadro utile per l'attuazione della cooperazione allo sviluppo finanziata nell'ambito del settimo FES. Si sono tuttavia riscontrate lacune in alcuni settori: la descrizione degli impegni e degli interventi del governo; le questioni relative al coordinamento; i calendari di attuazione, le questioni relative alla parità dei sessi e le misure per alleviare la povertà. Non sono stati definiti indicatori di rendimento — cosa che renderà ardua la valutazione dei risultati futuri — né sono state richieste valutazioni ulteriori <sup>(4)</sup>. Dai PIN dei paesi meno sviluppati <sup>(5)</sup> non si desumeva di quali regimi particolari e di quali misure specifiche tali paesi avrebbero dovuto beneficiare. Inoltre, i PIN non coprono tutte le aree di intervento finanziate dalla Commissione.

26. I documenti sui paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo esaminati <sup>(6)</sup> erano eccessivamente descrittivi e, sotto molti aspetti, privi di una vera analisi. In particolare, non indicavano quali insegnamenti fossero stati tratti dalle azioni in materia di sviluppo intraprese nel passato dalla Commissione nel paese interessato. Come nei documenti ACP, non figuravano indicatori di rendimento — cosa che renderà arduo valutare i risultati futuri — né erano richieste valutazioni successive. Il coordinamento tra l'UE e gli Stati membri e/o altri donatori non era trattato. I documenti relativi ai paesi dell'Asia e dell'America latina enunciavano numerosi obiettivi, descritti in termini molto generici, senza che fossero rilevati gli aspetti importanti e le priorità. I documenti dei paesi dell'Asia non seguivano uno schema standard, sebbene ne fosse stato fornito uno. Per alcuni paesi dell'Asia e dell'America latina non sono stati descritti nel documento di programmazione alcuni elementi significativi della politica comunitaria, quali le questioni relative ai diritti umani, sebbene la Commissione avesse progetti importanti in materia. I PIN dei paesi del Mediterraneo dovrebbero, stando ai loro orientamenti, trattare un lungo elenco di aspetti <sup>(7)</sup>, molti dei quali sono stati però affrontati in maniera inadeguata nei PIN dell'Egitto o del Marocco.

27. A fine 1998, i Programmi nazionali per l'adozione dell'acquis (PNAA) per i paesi candidati all'adesione dell'Europa centrale e orientale non fornivano un quadro generale sufficientemente affidabile che garantisse che tutti gli obiettivi erano coperti dai bilanci nazionali, dai programmi Phare, o da altre forme di assistenza. I paesi candidati avrebbero preferito un più forte collegamento tra i PNAA e i programmi per paese annuali, ritenendo che il PNAA dovrebbe piuttosto configurarsi come uno strumento pratico di programmazione e di sorveglianza. Inoltre, la struttura e la

<sup>(4)</sup> Per l'ottavo FES sono previste valutazioni di metà periodo.

<sup>(5)</sup> Articolo 329 della quarta Convenzione di Lomé.

<sup>(6)</sup> Sono stati esaminati i CSP e i PIN per numerosi paesi, inclusi quelli visitati.

<sup>(7)</sup> Esse includono tra l'altro le questioni ambientali, la sostenibilità finanziaria ed economica, il ruolo delle donne nello sviluppo, la capacità istituzionale locale e la valutazione dei problemi relativi all'introduzione del libero scambio con la CE.



classificazione dei programmi variavano a seconda del paese candidato, e ciò ne rende difficile il confronto.

#### ELABORAZIONE E VALUTAZIONE DEI PROGETTI

28. Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1991 <sup>(1)</sup>, la Corte ha identificato carenze significative nell'elaborazione dei progetti, in particolare:

- a) una preparazione eccessivamente affrettata dei documenti relativi ai progetti, senza una vera fase di valutazione;
- b) la mancanza di obiettivi chiaramente individuati e quantificati;
- c) la mancanza di realismo nella definizione degli obiettivi e nel calendario di attuazione e un'insufficiente analisi dei rischi e dei condizionamenti.

29. Al fine di migliorare la gestione dei progetti, inclusa la loro preparazione, nel 1992 la Commissione ha adottato il metodo della gestione del ciclo del progetto (PCM) <sup>(2)</sup>, definito orientamenti sulla forma e il contenuto delle proposte di finanziamento e sulle modalità di elaborazione di un quadro logico <sup>(3)</sup>. I progetti esaminati nel corso del controllo erano stati per la maggior parte preparati utilizzando questa metodologia. Sebbene si siano registrati, in generale, alcuni miglioramenti nella qualità dell'elaborazione e della documentazione dei progetti, permangono alcune carenze esaminate in appresso.

30. In generale, i progetti non vengono ancora valutati in maniera adeguata. La procedura solitamente seguita dopo la fase iniziale di identificazione del progetto prevede la permanenza in loco, per circa due o tre settimane, di un'équipe di consulenti, che procede all'esame del progetto e alla sua elaborazione. La proposta di finanziamento (cfr. il paragrafo 35) è stilata direttamente dal responsabile geografico sulla base delle relazioni dei consulenti <sup>(4)</sup> e in collaborazione con le unità tecniche. In pratica, in tutte le regioni, l'identificazione e la valutazione non sono trattate come fasi distinte del ciclo progettuale.

<sup>(1)</sup> Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1991 (GU C 330 del 15.12.1992).

<sup>(2)</sup> Il metodo PCM fornisce uno schema per la gestione dei progetti durante tutto il loro ciclo di vita, dalla loro identificazione ed elaborazione, alla valutazione ex post.

<sup>(3)</sup> Il quadro logico (Logical Framework) è uno strumento che rende esplicita la logica soggiacente alla concezione di un progetto, ossia come particolari input debbano produrre determinati output che agevoleranno la realizzazione di obiettivi che a loro volta favoriranno il raggiungimento di finalità più generali. Esso comprende anche informazioni sugli indicatori di risultato, sulle fonti dei dati e su ipotesi e rischi legati al progetto. I risultati sono di solito espressi sotto forma di matrice a quattro file e quattro colonne.

<sup>(4)</sup> In pratica, avviene spesso che i consulenti curino la stesura preliminare della proposta di finanziamento e siano tenuti ad elaborare un quadro logico.

31. Nel caso del FES, l'identificazione e l'elaborazione dei progetti sono di competenza degli Stati ACP, che possono richiedere l'assistenza del delegato, mentre la valutazione va eseguita congiuntamente dallo Stato ACP e dalla Comunità <sup>(5)</sup>. In pratica, i progetti sono preparati di norma dalle delegazioni con la collaborazione e il sostegno di esperti europei messi a disposizione delle istituzioni degli Stati ACP. Tali esperti intervengono sempre più attivamente in questo processo a causa del carico di lavoro delle delegazioni. Le loro funzioni dovrebbero essere chiaramente definite affinché l'esecuzione dei rispettivi compiti da parte delle autorità degli Stati ACP e delle delegazioni, che non sempre hanno le stesse priorità, risulti trasparente.

32. Per le spese dei FES è stata varata nel 1997 <sup>(6)</sup> una valida iniziativa denominata «Gruppo di supporto qualità» <sup>(7)</sup>, con lo scopo di migliorare la qualità della preparazione e della valutazione dei programmi/progetti. Il gruppo, che esamina i documenti preparatori <sup>(8)</sup> per tutti i progetti e i programmi, ha ottenuto dei risultati positivi in termini di qualità, ma le procedure per dar seguito alle sue raccomandazioni mostrano qualche debolezza.

33. In molti casi, la preparazione del progetto avviene in tempi eccessivamente ristretti. Per le spese che non rientrano nei FES il ciclo annuale del bilancio influenza ancora eccessivamente il ritmo di elaborazione e approvazione dei progetti <sup>(9)</sup>. L'urgenza di impegnare i fondi prima della fine dell'anno fa sì che una gran quantità di progetti siano presentati ai comitati consultivi degli Stati membri a dicembre. Ciò riduce il tempo disponibile per la loro valutazione e non consente certo un miglioramento qualitativo della fase preparatoria.

34. Per Phare il processo di programmazione annuale dura più di un anno. È una durata inadeguata, specialmente per i progetti che sono il proseguimento di attività precedenti. La ripetizione annuale del ciclo completo di programmazione, basata sul calendario delle procedure di bilancio, mal si adatta alla complessità del programma Phare. Un ciclo di programmazione più strettamente legato alla durata dei progetti, ad esempio dai tre ai quattro anni, migliorerebbe la qualità della programmazione e della preparazione dei progetti a livello di paese.

<sup>(5)</sup> Articoli 285, 287 e 317 a) della IV Convenzione di Lomé.

<sup>(6)</sup> Decisione della DG VIII del 25 novembre 1996.

<sup>(7)</sup> Il gruppo è composto da alti funzionari che rappresentano tutte le DG Sviluppo e tre direzioni SCR.

<sup>(8)</sup> Per ciascun progetto essi constano di una scheda di identificazione, di una proposta di finanziamento e di una relazione di valutazione.

<sup>(9)</sup> Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998 (GU C 349 del 3.12.1999), paragrafi 5.3-5.6.

## Proposte di finanziamento e convenzioni di finanziamento

35. La proposta di finanziamento è il documento interno della Commissione presentato al comitato consultivo, composto di rappresentanti degli Stati membri, sul quale si basa la decisione di finanziamento della Commissione. La convenzione di finanziamento <sup>(1)</sup> è il contratto firmato tra la Commissione e le autorità del paese beneficiario.

### Proposte di finanziamento

36. L'introduzione della metodologia PCM (cfr. il paragrafo 29) ha apportato alcuni miglioramenti a questo tipo di documenti. La parte descrittiva delle proposte di finanziamento, che fornisce le informazioni di base ed illustra gli elementi o le attività del progetto, appare in generale adeguata.

37. I quadri logici <sup>(2)</sup> allegati alle proposte di finanziamento spesso non sono ben impostati. Le distinzioni tra obiettivo generale, scopo del progetto, risultati e attività spesso non sono chiare e mancano frequentemente indicatori verificabili e obiettivi. L'analisi dei rischi e dei vincoli è sovente superficiale. Non sempre i quadri logici sono noti alle autorità destinatarie. In Asia è accaduto, talvolta, che la copia del quadro logico originario non fosse fornita ai responsabili gestionali con le proposte di finanziamento, cosicché per la predisposizione del quadro logico per il piano globale di lavoro si è dovuto ripartire da zero <sup>(3)</sup>.

38. Vi sono altri elementi delle proposte di finanziamento che devono essere migliorati: le questioni di carattere organizzativo sono trattate in modo inadeguato e le informazioni sulle attività degli altri donatori o sui risultati delle valutazioni pertinenti sono limitate. I calendari di attuazione sono irrealistici in tutte le regioni. Nei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo gli aspetti più analitici della preparazione, e cioè la giustificazione economica, ambientale e istituzionale, le valutazioni in materia di parità dei sessi e la sostenibilità, sono spesso trascurati o trattati in modo superficiale. Nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, nei casi in cui il progetto proposto era la prosecuzione di un progetto precedente, non sempre la proposta di finanziamento forniva informazioni sufficienti riguardo a quest'ultimo <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> A volte il beneficiario finale non è un'autorità governativa ma, ad esempio, una ONG. In questi casi il documento può avere un nome diverso, ma rimane salvo il principio di un documento contrattuale con contenuti simili a quelli della proposta di finanziamento. Nei paesi Phare queste convenzioni di finanziamento sono note come protocolli di finanziamento.

<sup>(2)</sup> Il quadro logico (Logical Framework) è uno strumento che rende esplicita la logica soggiacente alla concezione di un progetto, ossia come particolari input debbano produrre determinati output che agevoleranno la realizzazione di obiettivi che a loro volta favoriranno il raggiungimento di finalità più generali. Esso comprende anche informazioni sugli indicatori di risultato, sulle fonti dei dati e su ipotesi e rischi legati al progetto. I risultati sono di solito espressi sotto forma di matrice a quattro file e quattro colonne.

<sup>(3)</sup> Si è anche riscontrato che, in alcuni casi, le Unità di gestione dei progetti non possedevano copia delle relazioni dei consulenti sulla preparazione dei progetti.

<sup>(4)</sup> In Bulgaria, ad esempio, una proposta di progetto in materia di dogane non menzionava il fallimento di due progetti precedenti.

## Convenzioni di finanziamento

39. La convenzione di finanziamento è un documento basilare per la gestione dei progetti. In quanto contratto giuridico tra la Commissione e le autorità dei paesi destinatari, costituisce un quadro vincolante per le attività di gestione del progetto. Tuttavia, sono state riscontrate, in diversi casi, le seguenti carenze: descrizione inadeguata del contributo della controparte al progetto, confusione sulla durata dello stesso, inadeguata indicazione della destinazione degli attivi a fine progetto, bilanci strutturati in maniera non appropriata e descrizione inadeguata delle competenze, soprattutto quando sono coinvolte più organizzazioni. Inoltre, non sempre sono stati previsti regolari controlli finanziari indipendenti. In generale, i responsabili della gestione dei progetti che dovevano basarsi sulle convenzioni di finanziamento hanno criticamente osservato che queste non davano un'idea sufficientemente chiara delle intenzioni della Commissione e delle autorità del paese beneficiario.

40. Le carenze della convenzione di finanziamento nella sua forma attuale denotano la necessità di rivederne la funzione. La convenzione dovrebbe concentrarsi sugli obiettivi, le risorse e gli obblighi reciproci del donatore e del beneficiario. La pianificazione dettagliata necessaria per una riuscita attuazione del progetto potrebbe formare oggetto di un altro documento, che offra una maggiore flessibilità.

### Ruolo dei comitati consultivi nel processo decisionale

41. I vari regolamenti del Consiglio che disciplinano le azioni esterne prevedono che gli Stati membri, mediante i comitati consultivi, diano il proprio parere sulle proposte di finanziamento che superano determinati importi <sup>(5)</sup>, prima che la Commissione prenda una decisione in merito al finanziamento stesso. I membri del comitato consultivo interessato ricevono copia della bozza di proposta di finanziamento prima che venga discussa e di norma la inoltrano alla propria rappresentanza nel paese in questione per averne un parere. Tuttavia, questa consultazione in loco interviene troppo tardi nel processo di elaborazione del progetto perché possano essere recepiti commenti di una certa rilevanza. I rappresentanti degli Stati membri sottopongono quesiti scritti sulle proposte di finanziamento prima delle riunioni, ma sebbene i funzionari della Commissione impieghino molto tempo nella preparazione delle risposte, la loro preoccupazione è tendenzialmente quella di rassicurare i rappresentanti piuttosto che di ovviare alle carenze della concezione del progetto.

### Avvio dei progetti

42. Nei paesi ACP il lasso di tempo necessario per preparare un progetto (definito come il periodo intercorrente tra l'elaborazione della scheda di identificazione del progetto e la firma della

<sup>(5)</sup> Oltre 2 milioni di euro per i paesi ACP e del Mediterraneo e oltre 1 milione di euro per gli ALA. Per quanto riguarda il programma Phare, tutte le convenzioni di finanziamento annuali sono adottate insieme al paese interessato previa consultazione del comitato Phare.

convenzione di finanziamento) è in media di quattordici mesi. In alcuni casi la preparazione ha richiesto due anni o anche più. Nei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo l'intervallo medio tra il momento iniziale di identificazione del progetto e la firma della convenzione di finanziamento è stato di ventuno mesi <sup>(1)</sup>. In due casi, in Asia, sono stati necessari oltre tre anni.

43. Anche la firma della convenzione di finanziamento non assicura sempre il pronto avvio dei progetti. Spesso si registrano ritardi nel reclutamento di assistenti tecnici per provvedere alla gestione del progetto <sup>(2)</sup>. Nei paesi ACP, numerosi progetti tra quelli esaminati hanno avuto inizio solo diversi anni dopo la firma della convenzione di finanziamento.

44. Varie sono le ragioni dei ritardi. In alcuni casi vanno ricercate nella lacunosa preparazione del progetto, che ne rende difficile l'attuazione. Altre volte entra in gioco la lentezza delle procedure della Commissione, che si è dimostrata lenta perfino nei casi in cui si è unita ad altri donatori per sostenere progetti già in corso. In altri casi i motivi del ritardo sono indipendenti dalla volontà della Commissione. Ad esempio, avviene talora che la controparte pubblica del paese beneficiario abbia dei ripensamenti su quanto precedentemente concordato e chiedi delle modifiche. A volte i ritardi denotano una mancata «appropriazione» del progetto da parte delle autorità, che può derivare da un loro inadeguato coinvolgimento nella fase di preparazione dello stesso.

45. Nel caso di progetti FES, i ritardi sembrano derivare non tanto dalle procedure quanto da un'applicazione eccessivamente pedante delle norme, soprattutto in materia di appalti, unita ad una scarsa conoscenza di tali procedure da parte dei vari soggetti interessati.

46. I nuovi orientamenti Phare sono stati causa di ritardi nell'avvio dei progetti, soprattutto per il fatto che la Commissione aveva introdotto i nuovi orientamenti senza predisporre le procedure necessarie ad essi connessi. Una volta stabilite le procedure della Commissione, alcuni progetti sono stati nuovamente modificati aggiungendo ulteriore pressione al calendario di attuazione. Un rapido avvio dei progetti è particolarmente importante in un paese che vive rapidi cambiamenti, eppure i progetti dell'amministrazione estone del 1998, concepiti a metà del 1997, hanno avuto inizio soltanto nella seconda metà del 1999.

<sup>(1)</sup> I tempi effettivi potrebbero essere ancora più lunghi: nei casi in cui i progetti non erano ancora iniziati all'epoca del controllo, sono state prese come base di calcolo le date delle visite di controllo.

<sup>(2)</sup> Raramente la gara d'appalto si svolge senza problemi. Si verificano ritardi nelle varie fasi della procedura, gli esperti proposti nell'offerta vincitrice non sono più disponibili e devono essere sostituiti e talora deve essere nuovamente esperita l'intera procedura di gara.

47. Ovviamente, non sempre è possibile avviare i progetti subito dopo la firma della convenzione di finanziamento. Molti di essi, in particolare i progetti «processo» <sup>(3)</sup>, necessitano di un periodo di avviamento durante il quale vengono compiuti studi diagnostici volti a determinare le linee generali del progetto. In tali casi non è insolito che nella fase di avvio venga riscontrata l'esigenza di cambiamenti significativi per il progetto. Nei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo ciò comporta modifiche alla convenzione di finanziamento <sup>(4)</sup>, operazione rivelatasi negli ultimi anni piuttosto lunga (cfr. il paragrafo 52). Spesso vi è la necessità di apportare emendamenti alle convenzioni di finanziamento che non comportano variazioni per il bilancio ma semplici proroghe. Ebbene, persino queste semplici modifiche richiedono tempi lunghi. La frequenza con cui i progetti vengono prorogati indica inoltre che, nella maggior parte dei casi, i tempi previsti per l'attuazione sono irrealisticamente brevi.

## RUOLO DELLE DELEGAZIONI

48. Il ruolo delle delegazioni della Commissione si è notevolmente accresciuto negli ultimi anni. Le responsabilità connesse all'attuazione dei programmi di aiuto esterno sono soltanto delle loro principali aree di competenza. Attualmente le delegazioni svolgono in misura crescente un ruolo politico di rappresentanza dell'Unione, sono attive in ambito economico, commerciale e culturale e forniscono informazioni sull'Unione, le sue politiche e i suoi programmi. Le delegazioni hanno potuto riservare, in media, ai programmi di aiuti esterni il 41 % <sup>(5)</sup> del tempo e delle risorse disponibili.

49. Il grado di responsabilità delle delegazioni per le varie fasi del ciclo del progetto varia considerevolmente. Le delegazioni ACP, secondo le disposizioni delle Convenzioni di Lomé, hanno avuto maggiori responsabilità rispetto alle delegazioni dei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo. I nuovi orientamenti Phare prevedono ora un maggior trasferimento di competenze alle delegazioni. Tutte le delegazioni hanno comunque importanti responsabilità durante la fase di attuazione, che possono essere fatte rientrare nella più generale funzione di monitoraggio del progetto (cfr. i paragrafi 61-65).

## Competenze e potere decisionale

50. In tutte le regioni, i compiti che il personale delle delegazioni e della sede di Bruxelles devono espletare in relazione alle diverse

<sup>(3)</sup> Il progetto «processo» è quello che mira a mettere in moto un processo di sviluppo che continui dopo la fine del periodo progettuale. Si contrappone al progetto «piano», come la costruzione di una strada, che comporta la semplice esecuzione di un progetto interamente elaborato anteriormente.

<sup>(4)</sup> Nei paesi ACP avviene spesso che vengano apportate modifiche ai progetti senza introdurre corrispondenti cambiamenti nella convenzione di finanziamento.

<sup>(5)</sup> *Designing Tomorrow's Commission: A review of the Commission's Organisation and Operation*; Servizi esterni, 24 febbraio 1999.

fasi del ciclo del progetto non sono chiaramente definiti. Né la Commissione ha definito chiaramente mansioni, compiti e responsabilità per ciascun posto. Le descrizioni delle funzioni del personale delle delegazioni, laddove esistono, sono troppo generiche per essere di qualche utilità.

51. Tale mancanza di chiarezza nella ripartizione delle competenze porta a duplicazioni e ritardi. Nel 1998 la relazione Ting <sup>(1)</sup> formulava numerose raccomandazioni per chiarire la situazione e accrescere le responsabilità del personale delle delegazioni. Essa metteva in risalto il fatto che per taluni compiti che è ragionevole presumere possano venire espletati solo dalle delegazioni, cui sono stati appunto assegnati, queste devono comunque ottenere l'approvazione della sede centrale, approvazione che è data interamente sulla base di informazioni fornite dalle delegazioni stesse.

52. Questo iperaccentramento delle procedure decisionali a Bruxelles è causa di inefficienza. Le risposte dei servizi della sede a domande o proposte delle delegazioni sono in genere molto lente e talora non arrivano affatto. Nelle operazioni esaminate dalla Corte sono stati riscontrati notevoli ritardi in situazioni in cui le decisioni erano necessarie per la preparazione di missioni, per la modifica di convenzioni di finanziamento, per appalti o per contratti di assistenza tecnica. Inoltre, tali decisioni sembrano essere state prese senza una chiara analisi del loro impatto sull'attuazione del progetto. Il forte accentramento decisionale della Commissione <sup>(2)</sup> contrasta fortemente con la situazione degli altri donatori <sup>(3)</sup>, che hanno una maggiore presenza sul campo, rafforzata da uno staff professionalmente qualificato, e una maggiore delega di responsabilità.

53. La riorganizzazione dei servizi a Bruxelles operata nel 1998 e la riassegnazione delle competenze ha acuito i problemi in tutte le regioni, almeno nel periodo iniziale, quando non si sapeva chi fosse responsabile e per che cosa. Oltre ai ritardi, si registravano talora reazioni imprevedibili e non v'era certezza neanche per questioni relativamente di ordinaria amministrazione. L'intento recente manifestato dalla Commissione di affidare alle delegazioni maggiori responsabilità e maggiori risorse è molto incoraggiante <sup>(4)</sup>. Alla data del controllo, solo un numero limitato di posti era stato trasferito dai servizi centrali alle delegazioni.

## Risorse

54. Il buon funzionamento delle delegazioni dipende dall'adeguatezza dell'équipe, non solo in termini di consistenza numerica ma anche di formazione professionale, in rapporto all'effettiva mole di lavoro. Pertanto i posti non dovrebbero essere lasciati vacanti per lunghi periodi di tempo <sup>(5)</sup> e le conoscenze specialistiche necessarie allo svolgimento del lavoro dovrebbero essere facilmente disponibili.

55. La misura in cui ci si avvale rispettivamente di funzionari comunitari e di personale locale varia a seconda delle aree geografiche. In generale, le delegazioni nei paesi ACP fanno essenzialmente ricorso a funzionari della Commissione. Raramente il personale locale (prescindendo dai residenti stranieri) viene chiamato a svolgere funzioni gestionali, si tratti di amministrazione o di gestione degli aiuti <sup>(6)</sup>. Considerando che attualmente in molti paesi ACP si può disporre di personale qualificato, si dovrebbe esaminare in che misura sia possibile fare maggior ricorso a personale locale. La Commissione non ha poi chiaramente determinato i compiti espletabili dal personale locale, ad esempio non esiste una politica chiara circa l'attribuzione di compiti finanziari a personale locale, come dimostra la varietà delle situazioni riscontrate nei vari paesi (cfr. anche il paragrafo 63).

56. La Commissione non ha elaborato criteri per determinare il carico di lavoro ottimale di una delegazione, né il livello e la consistenza numerica del personale richiesto in relazione ai suoi compiti e responsabilità. Ciò è particolarmente importante in situazioni caratterizzate da grandi mutamenti politici o economici, come nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale. Non è dunque possibile valutare sulla base di dati oggettivi se e fino a che punto il personale di cui dispongono le delegazioni sia in soprannumero o insufficiente.

57. Le mutate priorità nei programmi di sviluppo della Commissione, che includono ora il sostegno settoriale in ambito sociale comporta che il profilo tradizionale del personale delle delegazioni non è più rispondente alle esigenze <sup>(7)</sup>. Lo statuto del personale è rigido e impedisce alla Commissione di rinnovare le competenze in tempi rapidi. La formazione e i corsi di «ricomversione» potrebbero favorire la diversificazione delle competenze del personale, ma finora la Commissione ha fatto pochi progressi in questo settore. Soprattutto le delegazioni dei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo sono a corto di personale con competenze specifiche in materia di gestione finanziaria e di appalti/contratti.

58. La Commissione ha cercato di rafforzare il proprio organico nelle delegazioni reclutando personale esterno con varie formule.

<sup>(1)</sup> Relazione del gruppo di analisi dei rapporti fra la sede e le delegazioni.

<sup>(2)</sup> Sebbene il grado di accentramento vari a seconda dei programmi e, nel loro ambito, a seconda dei singoli responsabili, l'accentramento decisionale appare un elemento costante in tutti i programmi.

<sup>(3)</sup> Come avviene per la Svezia, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la USAID.

<sup>(4)</sup> Cfr. «La politica di sviluppo della Comunità europea», Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM(2000) 212 def.].

<sup>(5)</sup> In sei delle sedici delegazioni ACP esaminate alcuni posti sono rimasti vacanti per più di un anno. I posti in questione erano in totale dodici. In nessuno di questi casi si è fatto ricorso a personale locale per coprire i posti vacanti (nemmeno su base temporanea).

<sup>(6)</sup> Secondo la comunicazione alla Commissione SEC(97) 605 del 1° aprile 1997, in 14 delegazioni e uffici ACP su 63, solo 20 agenti locali espletavano questo tipo di funzioni.

<sup>(7)</sup> Cfr., ad esempio, OCSE-DAC *Development Co-operation Review Serie* (analisi concernenti la cooperazione allo sviluppo realizzate dall'OCSE), Comunità europea, 1998.

In alcuni casi sono stati assunti a contratto assistenti tecnici <sup>(1)</sup> con il compito di contribuire all'attuazione di programmi specifici, come quelli in materia di sicurezza alimentare. In questi casi il personale ha lavorato in stretta collaborazione con la delegazione, benché ufficialmente non ne facesse parte. Sono stati inoltre reclutati consulenti esterni per espletare compiti specifici come la realizzazione di studi preliminari e di analisi per la preparazione di documenti di strategia nazionali (Country Strategy Papers). Venti delegazioni e uffici di rappresentanza Phare hanno ottenuto personale supplementare, finanziato sulla parte B del bilancio. Tra il 1996 e il 1999, la consistenza numerica di tale personale è aumentata da 29 a 195 unità <sup>(2)</sup>. Questo tipo di finanziamento del personale, che inizialmente doveva essere legato alla durata del programma, è diventato una soluzione strutturale per ovviare alla carenza di personale.

59. In alcuni casi sono stati creati Uffici di assistenza tecnica parallelamente alle delegazioni per fornire sostegno tecnico nell'attuazione dei programmi. Questa prassi è stata autorizzata dall'autorità di bilancio nella regione mediterranea, con l'istituzione nel 1998 delle équipes Meda <sup>(3)</sup>, e in Bosnia. Questo tipo di assistenza, è stato di grande ausilio alla Commissione nell'attuazione dei suoi programmi, consentendole di ovviare alla carenza interna di know-how tecnico. La flessibilità di tali meccanismi è tuttavia controbilanciata da aspetti meno positivi. Molte delle soluzioni sono a breve termine per via dell'elevato turnover di personale e del fatto che l'esperienza e le conoscenze acquisite non rimangono patrimonio interno.

60. Sebbene non si voglia mettere in discussione il ruolo degli esperti esterni a livello di delegazioni, la Commissione deve trovare soluzioni a più lungo termine per il problema dell'inadeguatezza delle risorse di personale. Ciò vale soprattutto per il trasferimento di competenze dalla sede centrale alle sedi operative.

### **Monitoraggio dei progetti**

61. La Commissione definisce il monitoraggio come il costante processo di verifica dei risultati forniti dal programma ai beneficiari designati, effettuato in corso d'attuazione nell'intento di correggere immediatamente ogni allontanamento dagli obiettivi operativi <sup>(4)</sup>. Le delegazioni svolgono un ruolo importante, anche se non esclusivo, nel monitoraggio dei progetti. Molte delle attività di monitoraggio dettagliato sono lasciate ai soggetti impegnati

nell'attuazione del progetto <sup>(5)</sup>, che in genere hanno il compito di predisporre un sistema di monitoraggio e di valutazione. Il monitoraggio è inoltre fortemente dipendente dai consulenti esterni che svolgono missioni di supporto e valutazioni di metà periodo. Nelle delegazioni dei paesi dell'Asia e dell'America latina, dove il personale specializzato scarseggia, il monitoraggio degli aspetti tecnici dei progetti è affidato quasi interamente ai responsabili della gestione del progetto e a consulenti esterni. Il personale delle delegazioni mantiene contatti regolari con i responsabili del progetto, siede nei comitati direttivi e nella misura del possibile compie regolarmente visite in loco. Tuttavia, i suoi compiti di monitoraggio consistono soprattutto nell'esaminare una gran varietà di documenti.

62. Sebbene il personale delle delegazioni riconosca che il monitoraggio dei progetti costituisca una delle sue maggiori responsabilità, come indicato al paragrafo 48 il tempo a disposizione per tale attività è limitato. Gran parte del lavoro verte sui fattori di input del progetto piuttosto che sui risultati e gran parte del tempo è impiegato per gli aspetti amministrativi dell'esecuzione. Il fatto che anche le decisioni di minore importanza siano prese a Bruxelles (cfr. i paragrafi 51-52) e che i compiti rispettivi del personale delle delegazioni e della sede di Bruxelles non siano chiaramente definite (cfr. il paragrafo 50) comporta una spola continua di documenti fra le delegazioni e i servizi centrali, con una perdita di tempo considerevole.

63. Nella pratica, l'attenzione prestata dalle delegazioni alla sorveglianza finanziaria varia in misura considerevole. Nelle delegazioni ACP le responsabilità in materia sono chiaramente definite, a differenza di quanto avviene per le delegazioni dei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo. In alcune di queste <sup>(6)</sup> esiste un sistema organico di sorveglianza finanziaria, con personale appositamente assegnato a tale compito, mentre in altre le disposizioni sono molto meno rigide e sono pochissimi i controlli svolti sulle richieste di pagamento concernenti i progetti prima della trasmissione di queste ultime a Bruxelles per l'esecuzione dei pagamenti corrispondenti.

64. Nonostante le numerose attività di monitoraggio, non sempre sono state intraprese azioni correttive, anche nei casi in cui gli obiettivi operativi del progetto rischiavano di non essere raggiunti. Le delegazioni avvertono la mancanza di direttive in materia di procedure di monitoraggio.

65. Spesso non è chiaro fino a che punto venga fatto uso delle relazioni di attività o di quelle sullo stato di avanzamento, redatte dai responsabili del progetto e trasmesse ai servizi centrali <sup>(7)</sup>. I

<sup>(1)</sup> In passato soprattutto mediante l'AEC e adesso direttamente tramite la Commissione.

<sup>(2)</sup> La parte B del bilancio dovrebbe servire a finanziare spese operative, quali i progetti. La parte A del bilancio finanzia i costi amministrativi, come le spese per il personale. A titolo comparativo, il numero di nuovi posti finanziati nello stesso periodo in queste delegazioni sulla parte A del bilancio è stato di 87.

<sup>(3)</sup> Sia presso la sede centrale che nelle varie delegazioni.

<sup>(4)</sup> Guida della Commissione europea — Valutazione dei programmi di spesa dell'UE, prima edizione, gennaio 1997.

<sup>(5)</sup> Nei paesi dell'Asia, dell'America latina e del Mediterraneo si tratta di solito di un'unità di gestione del progetto, con un direttore locale e un direttore europeo. Nei paesi Phare sono solitamente i ministeri ad assolvere queste funzioni. Nei paesi ACP esistono disposizioni differenziate.

<sup>(6)</sup> Spesso laddove ci si avvale prima o poi di un consulente allo sviluppo proveniente da una delegazione ACP.

<sup>(7)</sup> In alcuni casi le relazioni sono accompagnate dai commenti delle delegazioni, ma nella maggior parte dei casi ciò non avviene; raramente le delegazioni ricevono un feedback su tali relazioni da parte dei servizi centrali.

contenuti di tali relazioni, inoltre, possono variare notevolmente <sup>(1)</sup>: a volte si limitano a una descrizione delle attività di gestione senza un'analisi dell'attuazione del progetto e dei problemi incontrati. Per molti progetti il monitoraggio della loro attuazione da parte delle delegazioni ha rilevato carenze, ad esempio non sempre sono compiute le valutazioni menzionate nella convenzione di finanziamento. Non sempre poi le delegazioni sorvegliano in maniera coerente l'effettiva realizzazione delle azioni e delle misure che i governi degli Stati beneficiari devono adottare. Una delegazione, anzi, non considerava di propria competenza il monitoraggio del contributo del governo.

### Strumenti di gestione

66. Le delegazioni accusano anche la mancanza di adeguati strumenti di gestione. Al livello basilare delle istruzioni procedurali, le delegazioni ACP dispongono di una dettagliata guida procedurale risalente al 1978, ma per le delegazioni dei paesi dell'Asia e del Mediterraneo non esiste alcun manuale completo e aggiornato. Ne è stato predisposto uno per i programmi dell'America latina, ma esiste solo nella versione spagnola. Le varie circolari emesse dai servizi centrali in diverse occasioni non sono state riunite in un unico documento. Vista la situazione, non sorprende la scarsa conoscenza, sia a livello di servizi centrali sia a livello di delegazioni, delle procedure precise da seguire e ciò è ovviamente causa di ritardi.

67. In tutte le regioni, le delegazioni non dispongono di adeguati sistemi informativi gestionali di base per essere aggiornate sullo stato di avanzamento dei progetti <sup>(2)</sup>. La maggior parte di esse non ha accesso al sistema contabile della Commissione (Sincom). Altri strumenti informativi di gestione delle informazioni sono inadeguati o del tutto assenti. Per esempio, nei paesi del Mediterraneo, il sistema utilizzato dalle delegazioni per la gestione delle spese erogate a favore dei progetti varati nel quadro dei protocolli (RAP) non è tecnicamente adatto al programma MEDA e tuttavia all'epoca del controllo non era stato introdotto alcun nuovo sistema. Nel caso del FES il sistema di contabilità online (OLAS) di Bruxelles è di scarsa utilità per le delegazioni, in quanto non vi hanno accesso diretto; i dati contabili devono essere trasmessi da Bruxelles

manualmente, con tutti i ritardi che ne derivano. Analogamente, a fine 1998, molte delegazioni presso i paesi candidati avevano difficoltà ad accedere ai dati finanziari relativi ai programmi. Di conseguenza le delegazioni utilizzano i propri sistemi, informatici o manuali, per contabilizzare le operazioni relative al progetto, un sistema rivelatosi poco efficace.

68. La creazione dell'SCR, il cui compito consiste nel semplificare, standardizzare e codificare le procedure e nello sviluppare strumenti di gestione comuni, ha costituito un importante passo in avanti verso l'eliminazione di tali lacune. Il sistema di informazioni CRIS <sup>(3)</sup>, in corso di elaborazione, dovrebbe fornire alle delegazioni e ai servizi centrali uno strumento gestionale adeguato, ma occorrerà del tempo prima che sia disponibile uno strumento affidabile e completo.

69. Il quadro regolamentare che disciplina la gestione finanziaria dei programmi di assistenza a carico del bilancio generale mal si adatta alle attuali esigenze. Lo stesso regolamento finanziario, sia le disposizioni generali che quelle che vertono più in particolare sulle azioni esterne della Comunità, è insoddisfacente <sup>(4)</sup> e dovrà essere riesaminato nel quadro della revisione generale avviata nel 1999 <sup>(5)</sup>.

70. I paesi Phare sono confrontati a un quadro normativo particolarmente complesso che ha subito rapidi cambiamenti: accentramento e decentramento, cooperazione transfrontaliera, fondi speciali, nuovi orientamenti del 1998. I paesi candidati cominciano inoltre a nutrire preoccupazioni per il fatto che a partire dal 2000 dovranno destreggiarsi fra tre diversi contesti gestionali: Phare, ISPA <sup>(6)</sup> e Sapard <sup>(7)</sup>.

71. Anche i paesi ACP devono far fronte a problemi di natura normativa, in quanto ricevono aiuti non soltanto dal FES, ma anche dal bilancio generale. Ciò complica in modo considerevole la gestione degli aiuti, perché i vari tipi di finanziamento sono disciplinati da norme diverse e fanno capo a differenti servizi in seno alla Commissione <sup>(8)</sup>.

<sup>(1)</sup> Secondo il Manuale sulla gestione del ciclo di progetto (Project Cycle Management Manual, pag. 59) anche queste relazioni dovrebbero seguire lo schema di base usato per la fase di attuazione del progetto, con l'aggiunta dei dettagli tecnici e finanziari necessari per una chiara comprensione dell'esecuzione progettuale.

<sup>(2)</sup> La Corte ha sottolineato questo aspetto sin dal 1992 in varie relazioni: relazione annuale sull'esercizio finanziario 1991 (GU C 330 del 15.12.1992); relazione annuale sull'esercizio finanziario 1996 (GU C 348 del 18.11.1997); relazione speciale n. 1/98 sulla cooperazione finanziaria e tecnica bilaterale con i paesi terzi del Mediterraneo, corredata delle risposte della Commissione (GU C 98 del 31.3.1998); relazione speciale n. 7/98 sul Programma di aiuto allo sviluppo della Comunità europea per il Sudafrica (1986-1996) (GU C 241 del 31.7.1998).

<sup>(3)</sup> CRIS = Common Relex Information System. Il sistema viene sviluppato, in un primo tempo, unificando i vari sistemi elaborati per le diverse aree di intervento. Tali sistemi hanno diversi gradi di affidabilità e di utilità e la loro utilizzazione nel quadro di un unico strumento richiede molto lavoro.

<sup>(4)</sup> La seconda relazione degli esperti indipendenti evidenzia molte delle principali carenze nel quadro normativo, ad esempio ai paragrafi 2.1.29-2.1.34. Cfr. anche il parere della Corte n. 4/97 sulla proposta di regolamento (Euratom, CEECA, CE) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU C 57 del 23.2.1998).

<sup>(5)</sup> Dal 1998, per colmare alcune lacune, la Commissione ha elaborato dei vademecum sulla gestione delle sovvenzioni e sugli Uffici di assistenza tecnica in cui sono esposte le regole principali che i servizi devono seguire.

<sup>(6)</sup> Instrument structurel de préadhésion (Strumento strutturale di preadesione).

<sup>(7)</sup> Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

<sup>(8)</sup> Cfr. la relazione annuale dell'esercizio finanziario 1998, relazione sulle attività del sesto, settimo e ottavo Fondo europeo di sviluppo, capitolo III, paragrafi 37-43 (GU C 349 del 3.12.1999).

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### *Programmazione per paese*

72. Sebbene la programmazione per paese — ora divenuta una caratteristica di tutti i programmi di aiuto esterni della Commissione — presenti miglioramenti sia nelle modalità di preparazione che nei contenuti, c'è ancora spazio per ulteriori progressi. La programmazione per paese dovrebbe diventare parte integrante del processo di trasformazione degli obiettivi programmatici generali in attività operative (cfr. i paragrafi 16-27) <sup>(1)</sup>.

73. Le delegazioni dovrebbero poter svolgere un attivo ruolo di gestione in tutte le regioni. Dovrebbero essere pienamente coinvolte nella preparazione dei programmi per paese e dovrebbero essere condotte strette consultazioni con i governi dei paesi beneficiari. Dovrebbero inoltre essere intensificate le consultazioni con gli Stati membri dell'UE, sia in loco che in seno ai comitati consultivi, nonché con le autorità dei paesi beneficiari (cfr. i paragrafi 22-24).

74. I singoli programmi per paese dovrebbero identificare meglio gli obiettivi e le priorità e costituire un quadro per interventi programmati e mirati. Essi dovrebbero coprire ogni settore di intervento finanziato dalla Commissione e identificare gli insegnamenti da trarre dai precedenti programmi e progetti (cfr. i paragrafi 25-27).

### *Elaborazione e valutazione dei progetti*

75. L'introduzione del metodo della gestione del ciclo del progetto ha fatto registrare qualche progresso nella qualità dell'elaborazione e documentazione dei progetti, ma c'è ancora spazio per ulteriori miglioramenti (cfr. i paragrafi 28-47).

76. Dovrebbe essere previsto tempo sufficiente per le fasi di identificazione e valutazione nell'ambito della preparazione dei progetti (cfr. i paragrafi 30-34). Le proposte di finanziamento dovrebbero sistematicamente includere informazioni sulle attività di altri donatori e sui risultati di pertinenti analisi valutative. I calendari di attuazione dovrebbero essere più realistici. Dovrebbe inoltre essere prestata maggiore attenzione all'identificazione e alla definizione di indicatori obiettivamente verificabili (cfr. i paragrafi 36-38).

77. Dovrebbe essere incoraggiata una più stretta consultazione e cooperazione sul campo con i rappresentanti dei comitati con-

sultivi degli Stati membri per la preparazione dei progetti. Le riunioni dei comitati consultivi a Bruxelles dovrebbero concentrarsi maggiormente su questioni strategiche quali la definizione di un quadro programmatico globale, piuttosto che su singoli progetti individuali <sup>(2)</sup>. I comitati consultivi dovrebbero anche fungere da forum per incrementare lo scambio di informazioni: così facendo potrebbero assicurare un miglior coordinamento tra i programmi bilaterali di sviluppo degli Stati membri, che è uno degli obiettivi dichiarati della nuova politica di sviluppo proposta dalla Commissione <sup>(3)</sup>.

### *Ruolo delle delegazioni*

78. Il ruolo delle delegazioni della Commissione si è considerevolmente accresciuto negli ultimi anni in quanto attualmente esse svolgono in misura crescente un ruolo politico in rappresentanza dell'Unione, sono attive in campo economico, commerciale e culturale e forniscono informazioni sull'Unione, le sue politiche e i suoi programmi. Ciò limita il tempo disponibile per gli aiuti allo sviluppo e al monitoraggio dei progetti. La Commissione ha recentemente accettato di trasferire maggiori poteri e responsabilità alle delegazioni (cfr. i paragrafi 48-53) e ha lanciato un programma di azioni pilota per un maggiore decentramento delle responsabilità a favore delle delegazioni. Per realizzare ciò la Commissione dovrebbe definire chiaramente il ruolo e le competenze delle delegazioni (cfr. i paragrafi 50-52) nonché il profilo e la consistenza numerica del personale (cfr. i paragrafi 54-60). In tale contesto è necessario definire chiari indicatori qualitativi e quantitativi per il carico di lavoro da assegnare a ogni delegazione e stabilire in che misura il personale dei servizi centrali potrebbe essere assegnato alle delegazioni. Maggiore attenzione dovrebbe essere prestata al monitoraggio dei risultati dei progetti e alla qualità delle relazioni redatte sull'esecuzione dei progetti. Occorrerebbe poi utilizzare sistematicamente un numero limitato di strumenti standardizzati di monitoraggio per assicurare una sorveglianza rigorosa. (cfr. i paragrafi 61-65).

### *Conclusione generale e raccomandazioni*

79. Le azioni esterne europee sono disciplinate da quadri normativi diversi a seconda della fonte di finanziamento, dell'area geografica e degli strumenti o canali attraverso i quali l'aiuto è fornito. Ciò si traduce in differenti procedure in tutte le fasi — programmazione per paese, elaborazione ed attuazione dei progetti — e nel diverso grado di coinvolgimento dei paesi beneficiari e delle delegazioni della Commissione ivi stabilite. Tale situazione ostacola evidentemente l'efficace attuazione dei vari programmi.

<sup>(1)</sup> La Commissione ha ora riconosciuto l'importanza dei programmi per paese e nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo «La politica di sviluppo della Comunità europea» [COM(2000) 212 def.] afferma che «la Commissione presenterà al Consiglio un quadro di riferimento per i documenti di strategia nazionale, destinati a diventare i principali strumenti di orientamento, gestione e revisione dei programmi di aiuti della Comunità».

<sup>(2)</sup> Anche altre relazioni di valutazione hanno formulato raccomandazioni in tal senso. Cfr., ad esempio, «Evaluation of the MEDA regulation: Final report, Euronetconsulting, 12.2.1999».

<sup>(3)</sup> La politica di sviluppo della Comunità europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM(2000) 212 def.].

80. Le carenze riscontrate nella gestione degli aiuti esterni sono state segnalate in relazioni precedenti, segnatamente nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997 <sup>(1)</sup>, e analoghe osservazioni sono state formulate anche nelle relazioni di valutazione esterne commissionate dal Consiglio e dalla Commissione <sup>(2)</sup>. Tuttavia i tentativi di migliorare la struttura organizzativa della Commissione per l'esecuzione degli aiuti, come la creazione dell'SCR, sono stati finora solo parziali.

81. L'SCR diviene responsabile dell'attuazione dei progetti una volta firmata la convenzione di finanziamento. Le DG Relex geografiche <sup>(3)</sup> sono responsabili della programmazione generale,

delle strategie nazionali e dell'elaborazione dei progetti. Tutto ciò rende frammentario il ciclo progettuale rendendo il processo decisionale e i contatti tra le delegazioni e i servizi centrali ancora più complessi. La Commissione ha recentemente ammesso che la suddivisione del ciclo del progetto non è soddisfacente, ragion per cui si sta attualmente procedendo ad un'ulteriore riorganizzazione del servizio relazioni esterne, che sembra affrontare molti dei problemi esposti in questa relazione. La proposta della Commissione dovrebbe contribuire a migliorare l'erogazione degli aiuti, ma solo se questi cambiamenti di struttura e di procedure saranno accompagnati dall'adozione di una nuova cultura gestionale da parte della Commissione caratterizzata da una maggiore flessibilità e da un approccio orientato ai risultati.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 29 e 30 novembre 2000.

*Per la Corte dei conti*

Jan O. KARLSSON

*Presidente*

---

<sup>(1)</sup> Corte dei conti, relazione annuale sull'esercizio finanziario 1997 (GU C 349 del 17.11.1998, paragrafi 5.19-5.44).

<sup>(2)</sup> Nel 1995 il Consiglio ha richiesto una valutazione completa e dettagliata degli strumenti e dei programmi della Comunità europea in materia di sviluppo. Sono state compiute valutazioni indipendenti sugli aiuti comunitari ai paesi ACP, del Mediterraneo, dell'Asia e dell'America latina e sull'assistenza umanitaria della CE. La relazione finale è stata presentata nel maggio 1999.

<sup>(3)</sup> DG Sviluppo, DG Ampliamento, DG Relazioni esterne.



## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### SINTESI

La Commissione si congratula per questa relazione che mette in luce i punti deboli nella gestione dei suoi programmi di assistenza esterna. La Commissione medesima ha preso atto di tali punti deboli: essi sono stati determinati — come ha fatto presente la Corte — dalle diverse circostanze in cui i programmi «geografici» sono stati concepiti; i problemi sono stati inoltre accentuati dalla rapida espansione dei programmi stessi. Le procedure sono diventate più complesse e le responsabilità meno definite, senza che a ciò si facesse fronte con un aumento corrispondente di personale. Di recente, la Commissione ha preso iniziative per armonizzare e semplificare procedure e strutture. Di ciò si è tenuto conto nelle proposte di nuovi regolamenti, man mano che venivano presentate.

Ulteriori misure di riforma sono state definite nella comunicazione «Riforma della gestione dell'assistenza esterna», SEC(2000) 814.

3. La Commissione ha preso atto della necessità di migliorare la programmazione. In particolare sono state introdotte le seguenti misure:

- i) maggior partecipazione dei paesi partner, degli Stati membri e altri donatori alle consultazioni che vertono sulle strategie nazionali;
- ii) armonizzazione massima possibile del formato e del contenuto dei documenti di strategia nelle varie regioni;
- iii) creazione di un gruppo interservizi di sostegno alla qualità allo scopo di migliorare la qualità delle strategie nazionali.

4. L'applicazione generalizzata delle tecniche di PCM (gestione del ciclo del progetto) ha senz'altro migliorato il livello di preparazione dei progetti. I forti ritardi che precedono l'attuazione dei progetti sono dovuti in parte alla necessità di applicare correttamente le varie procedure complesse e centralizzate, che sono state semplificate e armonizzate dal 1999 in poi.

5. La Commissione prende atto che il processo decisionale è stato eccessivamente centralizzato e propone misure per decentrare maggiormente responsabilità e risorse verso le delegazioni. Tuttavia, dopo che il gruppo di orientamento ha esaurito tutte le possibilità di riassegnazione del personale all'interno della Commissione, la messa a disposizione di adeguate risorse, richiesta nella lettera di modifica I/2001, è un presupposto indispensabile per assicurare il successo dell'operazione ed è di competenza dell'autorità preposta al bilancio.

6. La Commissione sta mettendo a punto un sistema di controlli semplice ma efficace, implicito nell'impostazione PCM. Sinora tale sistema è stato sperimentato su circa 70 progetti in 13 paesi campione.

7-8. Dall'inizio del 2001, un nuovo ufficio, EuropeAid, si assumerà la responsabilità del ciclo del progetto dal momento della sua identificazione a quello della sua esecuzione pratica.

8. La Commissione sta introducendo varie misure per aumentare la flessibilità e dare maggiore importanza ai risultati. Essa spera di cooperare con la Corte nella valutazione e nell'estensione di tali misure.

### INTRODUZIONE

12-14. In quanto conformi alle strutture della relazione della Corte, i commenti generali contenuti nelle risposte della Commissione coprono le quattro zone geografiche di cui al paragrafo 12.

### PROGRAMMAZIONE PER PAESE

#### *Quadro normativo*

16-18. Una delle priorità individuate nella comunicazione del 16 maggio sulla riforma della gestione dell'assistenza esterna è quella di garantire una migliore pianificazione dei programmi di aiuto della Commissione. Quest'ultima ha istituito il gruppo interservizi di sostegno alla qualità (QSGI), che dispone di una segreteria presso la direzione generale Sviluppo. Il QSGI migliorerà e armonizzerà le linee direttrici della programmazione e farà sì che i documenti di strategia nazionale e i programmi indicativi nazionali siano costantemente di ottima qualità. Di recente, per i documenti di strategia nazionale, la Commissione ha altresì adottato il quadro standard che si applica ai documenti di programmazione ACP, ALA e MED e che verrebbe gradualmente estesa per le altre regioni. Tale quadro standard permette un'impostazione coerente della programmazione che favorisce il coordinamento e la complementarità con gli Stati membri. La Commissione intende infine migliorare il profilo della valutazione garantendo l'informazione di ritorno verso la fase di programmazione.

Nel caso dei paesi ACP, la programmazione nazionale comprendeva in passato due fasi, per ciascuna delle quali era prevista la stesura di un documento di strategia nazionale e, successivamente, di un programma indicativo nazionale. A partire dalla programmazione del 9° FES, tale produzione in due fasi sarà sostituita da un solo documento di programmazione comprendente tanto l'analisi strategica, quanto il piano indicativo di lavoro. Tale documento unificato sarà noto come strategia di sviluppo nazionale e sarà basato su un quadro analitico standard comune anche ai programmi nazionali ALA e MED.

19. Nell'ambito della riforma, la Commissione intende migliorare la programmazione affinché essa divenga davvero operativa, nonché un'utile base di discussione di obiettivi e priorità con gli Stati membri e con i paesi partner. In tale contesto si chiederà alla Commissione di fornire, più che in passato, obiettivi più facilmente quantificabili e indicatori di rendimento.

20. Le linee direttrici per i programmi indicativi nazionali MEDA costituiscono un testo giuridico e politico negoziato con gli Stati membri, a norma dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento MEDA, che assume la forma giuridica di una decisione del Consiglio. Tale testo rappresenta un compendio di varie correnti di interesse e di analisi.

La prima serie di programmi indicativi nazionali MEDA, e i documenti di strategia nazionale che li hanno preceduti, contenevano anch'essi le ripetizioni e le incongruenze citate dalla Corte. Tuttavia l'ultima serie (2000-2006) trae vantaggio dall'esperienza del passato ed è notevolmente più coerente. Questi miglioramenti sono stati inclusi nel nuovo regolamento MEDA II adottato dal Consiglio il 9 ottobre 2000.

#### **Procedure per l'elaborazione dei documenti di programmazione per paese**

22. Il quadro standard dei documenti di strategia nazionale, di recente adottato per i documenti di programmazione ACP, ALA e MED, richiede una maggiore partecipazione degli Stati membri alla programmazione nazionale, ma, ovviamente, una minore microgestione di progetti singoli. Si tratta infatti non tanto di introdurre un ulteriore livello di consultazione sistematica, ma piuttosto di semplificare le procedure in generale.

La prassi di consultare i paesi beneficiari e le delegazioni CE in merito alle priorità di programmazione è ben instaurata, altrettanto quanto lo è l'esigenza, da parte degli Stati membri e della Commissione, di scambiarsi informazioni e di coordinare le rispettive attività di cooperazione bilaterale e multilaterale. Si fa il possibile per garantire che ciò si rifletta nei documenti di programmazione. La consultazione non obbliga la Commissione ad accettare tutti i commenti e le opinioni espresse: queste ultime rappresentano infatti una gamma di interessi talvolta contrastanti.

23. Le linee direttrici per la programmazione del 9° FES sono non soltanto le più complete finora preparate, ma sono altresì

state condivise e discusse sin dall'inizio coi partner ACP, non solo per iscritto, ma anche tramite una serie di seminari regionali di discussione e formazione che, entro la fine del 2000, comprenderanno tutti gli Stati ACP e le delegazioni CE.

Cfr. anche la risposta ai paragrafi 16-18.

24. La serie di modifiche coerenti introdotte nel 1998 voleva riorientare il programma Phare in modo che esso aiutasse i paesi candidati a prepararsi per l'adesione, nonché migliorare la gestione del programma e ovviare alle carenze individuate tramite il controllo e la valutazione della Commissione, le successive relazioni della Corte dei conti e le osservazioni del Parlamento europeo. Sebbene i documenti formali di programmazione non fossero stati approvati fino alla metà del 1998, essi costituivano soltanto un primo passo nel processo di riorientamento iniziato nel 1997. La Commissione ammette che nel 1998 la pressione esercitata sui paesi partner e sul personale della Commissione stessa è stata pesante. La revisione Phare 2000 conclude che le riforme stanno ora producendo qualche effetto benefico. Essa fa anche presente che nel prossimo futuro saranno necessarie procedure fondamentalmente stabili, che i cambiamenti necessari per preparare la transizione verso i fondi strutturali dovranno essere programmati per un periodo più lungo di quello sperimentato nel 1998 e che ai nuovi compiti dovranno corrispondere risorse adeguate, tanto all'interno della Comunità quanto nei paesi candidati.

#### **Contenuto dei vari documenti di programmazione per paese**

25. Anche i servizi della Commissione sono ampiamente responsabili delle varie carenze individuate nei precedenti programmi indicativi nazionali ACP. La rettifica di tali carenze è stata una dei principali obiettivi delle disposizioni di programmazione del recente accordo di Cotonou, che disciplinerà l'attuazione del 9° FES. Con le nuove disposizioni, che si applicheranno d'ora in poi a tutte le operazioni di programmazione nazionale, le strategie nazionali costituiranno il punto di partenza. Verrà effettuata un'ampia analisi della situazione in ciascun paese, concentrandosi particolarmente sulla possibilità di interventi complementari a quelli di altri donatori, compresi gli Stati membri della CE. Inoltre, una revisione globale di tutti i documenti comunitari disponibili, comprese le risorse di bilancio, costituirà parte integrante della proposta strategia di risposta comunitaria, che sarà chiaramente enunciata nel testo, soprattutto nel piano di lavoro indicativo allegato al testo principale.

Nell'assegnazione indicativa delle risorse, all'inizio del processo di programmazione, particolare attenzione sarà prestata ai paesi meno sviluppati e a quelli vulnerabili; in tutti gli aspetti della programmazione si insisterà soprattutto sulla riduzione della povertà, conformemente agli obiettivi di recente delineati nella comunicazione della Commissione sulla politica di sviluppo [COM(2000) 212].

Per i paesi ACP la nuova impostazione si basa sul sistema di programmazione flessibile, associato a revisioni regolari e a disposizioni per modificare l'assegnazione iniziale delle risorse due volte nel quinquennio di vita del 9° protocollo finanziario del FES. All'inizio della programmazione saranno stabiliti criteri di riferimento e indicatori comuni che serviranno a valutare i progressi effettuati e ad apportare le modifiche eventualmente necessarie.

Parallelamente agli altri documenti di strategia nazionale, verranno presentate, all'inizio, al nuovo gruppo interservizi (QSGI) nuove strategie di sostegno ai paesi ACP, con la supervisione dei commissari RELEX, i quali dovranno verificare che le strategie proposte siano all'altezza delle direttive di programmazione; le strategie saranno controllate anche dagli Stati membri nell'ambito dei comitati di gestione competenti.

Le procedure di revisione annuale e intermedia dei programmi indicativi nazionali per l'8° FES hanno stabilito un numero ben preciso di criteri per valutare l'attuazione degli impegni presi; sulla base di tali revisioni verrà deciso l'esborso della seconda frazione (30 %) del finanziamento previsto per il programma.

26. Quanto all'America latina, il documento di strategia nazionale ha lo scopo, partendo dall'analisi della situazione del paese, di elaborare un complesso di orientamenti per la cooperazione comunitaria. Nel preparare la versione finale dei documenti di strategia nazionale, che hanno ricevuto il parere favorevole degli Stati membri in sede di comitato PVS-ALA, i servizi della Commissione hanno tenuto conto il più possibile delle proposte delle delegazioni e dei suggerimenti degli Stati membri.

Tuttavia, la necessità di armonizzare a livello regionale i documenti di ciascun paese non ha talvolta consentito di accogliere la totalità dei suggerimenti e neppure i commenti scaturiti dal dialogo tra le delegazioni e le rappresentanze degli Stati membri sul posto. I documenti di strategia nazionale prendono infatti in considerazione un certo numero di settori prioritari, di solito cinque, nei quali la cooperazione comunitaria può intervenire, senza peraltro l'obbligo di coprirli tutti. Il numero di settori prioritari scelti potrà sembrare elevato, eppure è già stato notevolmente ridotto rispetto al passato.

Il nuovo quadro istituito consentirà una certa flessibilità nei negoziati con i governi al momento della preparazione della programmazione pluriennale.

È vero che i documenti di strategia nazionale non fanno alcun riferimento alla quantificazione degli obiettivi, né ai meccanismi di valutazione dei progressi conseguiti nella loro attuazione, ma ciò non era stato previsto.

In futuro, gli indicatori di rendimento e la valutazione dei risultati realizzati saranno elementi chiave da prendere in considerazione

nel nuovo quadro standard per i documenti di strategia nazionale (CSP).

27. La Commissione gradirebbe altresì che i programmi nazionali per l'adozione dell'acquis (NPAA) venissero potenziati affinché i costi dell'adesione fossero coperti con le diverse fonti di finanziamento. Essa si aspetta che, usando i paesi candidati sempre più spesso gli NPAA come strumento di programmazione, ciò possa migliorare la situazione, consentendo alla Commissione stessa di impegnarsi più a lungo sui settori prioritari.

#### ELABORAZIONE E VALUTAZIONE DEI PROGETTI

28-30. Come parte della riforma della gestione dell'assistenza esterna, il ciclo del progetto viene affidato, dal momento della sua identificazione a quello della valutazione ex post, alla responsabilità dell'SCR, mentre le DG «geografiche» (Relazioni esterne, Sviluppo) continueranno ad essere responsabili della strategia e programmazione globale. Fanno eccezione a questa regola generale il Phare, gestito totalmente dalla DG Ampliamento, l'aiuto umanitario, gestito da ECHO, le iniziative PESC e il dispositivo di reazione rapida, gestito dalla DG Relex, nonché i programmi di assistenza macrofinanziaria gestiti dalla DG Affari economici e finanziari. All'inizio del 2001 l'SCR sarà sostituito da un nuovo ufficio — EuropeAid — gestito da un organismo composto dai commissari Relex. La Commissione ritiene che questi cambiamenti si tradurranno in una gestione più coerente ed efficiente dei progetti.

29. La Commissione prende atto che nella preparazione dei progetti c'è ancora la possibilità di migliorare le cose. Parecchie misure vengono prese col criterio della «miglior pratica» esposto qui di seguito.

30. EuropeAid, che sarà responsabile per l'identificazione e la valutazione dei progetti, si svilupperà attraverso procedure che faranno una chiara distinzione tra queste due fasi ed amplierà ulteriormente le attuali linee direttrici su temi quali la discriminazione sessuale e l'ambiente.

31. Il ricorso a singoli esperti europei sarà necessario al fine di disporre di adeguate conoscenze tecniche. Il loro ruolo verrà precisato durante il processo di riforma della DG Relex.

32. I progressi constatati dopo l'istituzione del «gruppo di sostegno alla qualità» da parte della DG Sviluppo, allo scopo di migliorare la qualità della preparazione e della valutazione dei progetti/programmi ACP, hanno convinto la Commissione a prevedere, nel quadro della riforma decisa nel maggio 2000, l'estensione del settore di competenza di tale gruppo a tutti i PVS. In tale ottica e sulla scorta dell'esperienza passata, questo strumento verrà migliorato nell'ambito della riforma ed esteso alla totalità dei programmi, in particolare per quanto attiene al seguito dato alle sue raccomandazioni.

33. All'interno dell'attuale quadro normativo, la Commissione continua ad adoperarsi per evitare un'eccessiva concentrazione di impegni alla fine di ogni esercizio. Date le ristrettezze di bilancio attuali e per migliorare la situazione, la Commissione ha proposto una riforma della gestione degli aiuti esterni intesa a:

- orientare la funzione dei comitati di gestione (Stati membri) sulle questioni di strategia piuttosto che sull'esame di singoli progetti,
- potenziare l'impostazione pluriennale della programmazione,
- raggruppare più razionalmente le mansioni dell'EuropeAid,
- potenziare le risorse.

Tali misure dovrebbero consentire una distribuzione più equilibrata degli impegni su tutto l'anno.

34. La Commissione prende atto che, per parecchi progetti, un ciclo di pianificazione annuale è insufficiente. Dal 2002 in poi essa introdurrà una programmazione pluriennale basata su migliori NPAA e piani di sviluppo nazionali e sulle pratiche dei fondi strutturali. Ciò consentirà di fornire indicazioni a più lungo termine sul sostegno da dare ai settori prioritari e di scaglionare più razionalmente in un dato periodo le attività previste.

### **Proposte di finanziamento e convenzioni di finanziamento**

#### **Proposte di finanziamento**

37. Quanto alla necessità di migliorare la qualità delle proposte di finanziamento, la Commissione ribadisce che il formato delle proposte inoltrate al comitato PVS/ALA è cambiato. In passato, la limitazione del numero di pagine delle proposte di finanziamento non sempre consentiva l'inserimento di dettagli riguardanti alcune questioni importanti. Il formato attuale, convenuto tra la Commissione e gli Stati membri e in uso dal 1999, prevede riferimenti specifici su tutti i temi citati dalla Corte: coordinamento con gli Stati membri e altri donatori, valutazione dell'impatto sull'economia e sull'ambiente, valutazione di recenti progetti nello stesso settore, struttura istituzionale. La Commissione spera che in tal modo la qualità delle proposte di finanziamento ne venga notevolmente migliorata.

Il formato delle proposte di finanziamento del FES è stato riveduto all'inizio del 2000 in modo da porre l'accento sulla pertinenza, sulla fattibilità e sulla sostenibilità di un progetto. Vi sono nuovi capitoli che traggono vantaggio dall'esperienza del passato e dal coordinamento con altri donatori. I nuovi formati sono

accompagnati da guide dettagliate sulla loro preparazione. Il nuovo formato costituisce un sicuro miglioramento rispetto al precedente, in quanto situa il progetto nel suo contesto e stabilisce la logica dell'intervento.

La Commissione è disposta ad ammettere che nelle proposte di finanziamento non sempre erano disponibili informazioni dettagliate. Tuttavia, si è tenuto pienamente conto delle esperienze del passato.

#### **Convenzioni di finanziamento**

39. Gli accordi di finanziamento devono essere differenziati in funzione dei settori interessati.

Per l'America latina e l'Asia, le convenzioni di finanziamento elaborate negli ultimi anni presentano un miglioramento notevole della qualità, anche se sussistono alcuni problemi dovuti a una scarsa definizione, all'assenza di disposizioni in caso di mancato rispetto degli obblighi da parte della controparte nazionale ecc. Per l'America latina, parecchi punti critici sono stati già definitivamente e accuratamente risolti con la firma della convenzione quadro, soluzione che sarà presa in considerazione per l'Asia.

La Commissione prende atto che c'è ancora spazio per apportare miglioramenti nella preparazione del progetto e affronterà questi problemi nell'ambito del nuovo ufficio che si occuperà di tutto il ciclo del progetto.

40. La Commissione intende rivedere il formato degli accordi di finanziamento.

#### **Ruolo dei comitati consultivi nel processo decisionale**

41. Gran parte della riforma della gestione dell'assistenza esterna è intesa a modificare il modo in cui i comitati dello Stato membro gestiscono l'aiuto esterno. La Commissione vorrebbe orientare le iniziative degli Stati membri sulla programmazione e sui programmi che riguardano un paese piuttosto che sulla microgestione di singoli progetti. In tale contesto, la Commissione sta analizzando le varie procedure di comitato e valutando la possibilità di proporre un regolamento «orizzontale» che definisca gli aspetti di comitatologia di tutti gli strumenti di aiuto esterno dell'UE, oppure di adeguare opportunamente i regolamenti esistenti.

In Asia, ad esempio, se il massimale al di sotto del quale i progetti non devono essere valutati dal comitato ALA venisse portato dall'attuale livello di 1 milione di EUR a 25 milioni di EUR, il numero di progetti che il suddetto comitato dovrebbe esaminare diminuirebbe del 58 %, mentre gli Stati membri controllerebbero tuttora il 51 % del volume finanziario.

Nel caso dei paesi Phare, la Commissione organizza, con il comitato di gestione Phare, una discussione politica annuale su ciascun paese prima che il programma annuale venga completato, onde tener conto delle preoccupazioni degli Stati membri.

Nel consiglio Affari generali del 9 ottobre 2000, si è convenuto di potenziare il coordinamento pratico tra le delegazioni della Commissione e i rappresentanti degli Stati membri.

Il nuovo regolamento MEDA II, adottato dal Consiglio il 9 ottobre 2000, è stato avviato per consentire una maggior partecipazione degli Stati membri.

Nei paesi ACP si sono realizzati notevoli progressi in tema di coordinamento sul campo e notevoli cambiamenti sono stati introdotti e accettati dalla Commissione per quanto riguarda la partecipazione degli Stati membri all'elaborazione e programmazione di strategie nazionali. Tuttavia, gli Stati membri non hanno accettato di effettuare riforme corrispondenti, in particolare per quanto concerne la soglia al di là della quale le proposte di finanziamento vengono trasmesse al comitato del FES e le procedure decisionali del comitato stesso <sup>(1)</sup>.

### **Avvio dei progetti**

42. Secondo la Commissione, l'accurata preparazione e l'analisi di proposte complesse richiedono parecchio tempo. Si potrebbero in particolare avere ritardi durante la consultazione interservizi, che ha luogo nella fase di valutazione/decisione, soprattutto nel caso di progetti che rivelano carenze evidenti. I ritardi dipendono spesso dalla volontà della Commissione di finanziare programmi di qualità elevata, oppure sono dovuti alla natura stessa dei programmi: di solito i programmi che promuovono lo scambio di tecnologie sono più lunghi da attuare rispetto ai progetti di costruzione vera e propria.

Proprio per evitare ritardi eccessivi nell'avvio dei progetti, la data di inizio è stata inserita nel regolamento finanziario dell'8° FES ed è stata utile nel dare impulso ai progetti o, in alcuni casi, consen-

tendo di annullarli quando non si riscontrava un impegno nella loro esecuzione.

43. Data la necessità di applicare correttamente le complesse e centralizzate procedure di gara e date le tariffe non competitive, spesso è stato difficile assumere in poco tempo personale AT.

44-45. La semplificazione e armonizzazione delle procedure di gara è cominciata nel 1999 ed è ora quasi completa. Ciò dovrebbe facilitare la rapida aggiudicazione dei contratti e predisporre una maggiore partecipazione delle delegazioni alla gestione delle procedure.

46. Nei paesi Phare è stato inevitabilmente difficile portare a termine programmi nel primo anno di una impostazione completamente nuova. Vi erano parecchie parti in causa e in alcuni paesi candidati si è discusso molto sulla responsabilità e sul controllo finanziario di fondi esterni, quali il Phare, prima che potessero essere prese decisioni tali da autorizzare la firma del memorandum di finanziamento. In altri casi, i ritardi erano dovuti alla lentezza delle procedure interne prima che il paese fosse in grado di firmare. Da allora la situazione è migliorata e si è ridotto l'intervallo tra il memorandum di finanziamento e i contratti, a seguito delle insistenze della Commissione affinché i progetti fossero «maturi» ai fini del finanziamento. La Commissione continua a studiare misure pratiche per ridurre il tempo necessario a firmare il memorandum dopo l'approvazione da parte del comitato di gestione del Phare.

Dopo una recente revisione del sistema di gemellaggio, le procedure sono state snellite per ridurre i tempi di avvio del progetto.

47. La Commissione prende atto delle osservazioni della Corte circa il calendario irrealistico di alcuni progetti e conviene che, per alcuni tipi di progetti, è necessario più tempo da destinare all'avvio e all'esecuzione. Pertanto, di recente, la durata prevista per il progetto è stata prolungata e la fase iniziale, che comprende gli studi diagnostici, è compresa in tale valutazione.

### **RUOLO DELLE DELEGAZIONI**

48. Il decentramento alle delegazioni delle responsabilità per l'attuazione e il controllo dei progetti di assistenza è uno degli elementi chiave della comunicazione in data 16 maggio riguardante la riforma della gestione e dell'assistenza esterna. Il decentramento

<sup>(1)</sup> La Commissione ha formalmente manifestato il proprio disappunto in una dichiarazione allegata al nuovo accordo interno del 9° FES [dichiarazione n. 17 riguardante l'articolo 34, lettera b)], in cui esprime il timore che le complicate procedure decise possano compromettere l'efficienza del 9° FES e portare a tassi di esborso inferiori al previsto. Essa ha affermato altresì che l'aver accettato le decisioni degli Stati membri non pregiudica la sua capacità di modificare la soglia e la procedura decisionale prevista nel 2003.

costituisce già la norma nell'Europa centrale e orientale. L'elenco di 20 delegazioni che saranno comprese nella prossima ondata di decentramenti nel 2001 è già stato convenuto. La Commissione ha già valutato attentamente le risorse umane, i sistemi IT e la formazione necessaria ai fini di una fluida attuazione del decentramento e ha inserito tali elementi nella lettera di modifica del progetto di bilancio 2001. Tali risorse consentiranno alla Commissione di lanciare la prossima fase di decentramento nell'autunno 2001, con la prospettiva di completare il processo per l'inizio del 2003.

### **Competenze e potere decisionale**

50. Con il decentramento, la Commissione applicherà il principio secondo cui tutto ciò che si può gestire e decidere sul posto non dovrà essere gestito e deciso a Bruxelles. Di recente sono state pubblicate nuove istruzioni in materia di decentramento che precisano le relative funzioni, le modalità di resoconto del Phare e le sezioni finanziarie delle delegazioni, eliminando le inutili duplicazioni.

La diffusione generalizzata delle descrizioni delle mansioni assegnate a ogni membro del personale, basata sulle specifiche competenze di ciascuna DG, fa parte del programma di riforma della Commissione e viene applicato nelle delegazioni, nonché in tutte le altre unità della Commissione.

51. Quanto all'America latina, la «relazione Ting» per la «funzione di cooperazione» descrive il ruolo delle delegazioni per tutta la durata del ciclo del progetto.

Sempre in America latina, nel 1994 e 1995, a parecchie delegazioni erano state demandate responsabilità per la fase di «attuazione» dei progetti. L'approvazione della «relazione Ting» implicava da un lato l'estensione di tale decentramento a tutte le delegazioni dell'America latina e dall'altro un decentramento anche nella fase di programmazione-identificazione-preparazione.

52. La Commissione è d'accordo con le osservazioni della Corte e ha avviato su vasta scala l'operazione di decentramento verso le delegazioni. Questa operazione potrà tuttavia avere successo soltanto se l'erogazione delle risorse necessarie verrà approvata dall'autorità preposta al bilancio.

53. La delega alle delegazioni del ruolo della Commissione nell'attuazione dei programmi è stata gradualmente messa in atto sin dal 1998 nell'Europa centrale ed orientale e viene attuata in Nicaragua. Circa 26 posti, compreso quello di responsabile finanziario, sono stati distribuiti alle delegazioni allo scopo di attuare questa fase iniziale del decentramento.

Il processo di decentramento costituisce ora una chiara decisione della Commissione. Sono state individuate altre 20 delegazioni alle quali il decentramento, attualmente in corso di preparazione, sarà applicato nel 2001.

### **Risorse**

54. La recente comunicazione della Commissione sta esaminando il carico di lavoro di ciascuna delegazione. Ciò contribuirà a verificare che le risorse umane della Commissione vengano utilizzate in modo ottimale. Anche se si fa il possibile affinché tutti i posti vengano coperti al più presto, non è sempre facile trovare candidati in grado di occupare i posti meno ambiti.

55. La Commissione ha introdotto una politica di redistribuzione del personale delle delegazioni onde realizzare un migliore equilibrio tra il personale locale e quello inviato dalla Commissione. Ciò vale soprattutto per le delegazioni ACP che sono abituate ad assumere pochi agenti locali di livello superiore. Nelle delegazioni ACP vi sono ora 71 agenti locali di tale tipo. La comunicazione della Commissione del luglio 2000 prevede il trasferimento di altri 300 agenti europei e la loro probabile sostituzione con personale locale del gruppo I.

La Commissione ritiene che la gestione finanziaria ricada soprattutto sotto la responsabilità dei capi delegazione e degli altri dipendenti della delegazione stessa. Questa responsabilità non può essere del tutto trasferita al personale locale e, nel maggio 1999, si è insistito affinché i capi delegazione effettuassero una vera e propria supervisione.

56. La Commissione sta elaborando criteri per valutare il carico di lavoro di ciascuna delegazione. Ciò consentirà di calcolare con maggiore precisione il personale necessario presso tali sedi.

57. L'istituzione di EuropeAid (cfr. risposta ai paragrafi 28-30) dovrebbe permettere una maggiore flessibilità nell'impiego del personale e pertanto renderebbe possibile un migliore profilo del personale che si occupa di assistenza.

58. Nell'Europa centrale e orientale una gran parte del personale è locale e le delegazioni hanno un ampio potere discrezionale per l'assunzione di dipendenti in grado di adattarsi a situazioni mutevoli.

59. La Commissione ha preso atto della necessità di chiudere la maggior parte degli UAT (uffici di assistenza tecnica) entro la fine del 2001. Si è proposto che le necessarie modifiche finanziarie vengano incorporate nel bilancio 2001. Allo scadere dei contratti

relativi agli attuali 80 uffici nel settore Relex, le loro attività verranno assunte direttamente dai servizi della Commissione, in particolare nelle delegazioni e nel nuovo ufficio EuropeAid che sostituirà l'SCR.

60. Uno dei presupposti per il successo del decentramento è che le delegazioni vengano potenziate con personale supplementare, soprattutto nel settore della gestione finanziaria. Nella lettera di modifica al bilancio 2001, la Commissione ha chiesto un totale di 261 nuovi posti A per il settore più ampio delle relazioni esterne. Di questi, 40 posti saranno usati per potenziare le delegazioni. La Commissione ha chiesto inoltre che l'autorità di bilancio consenta il finanziamento di 320 agenti esterni tramite stanziamenti operativi (linee di bilancio BA) in previsione del decentramento. Tale personale si aggiunge ai 280 agenti esterni già richiesti in previsione della chiusura degli uffici d'assistenza tecnica (UAT). A tutte queste misure si aggiunge un notevole potenziamento del personale delle delegazioni, che viene così messo in grado di far fronte agli ulteriori compiti che gli verranno assegnati con il decentramento.

### **Monitoraggio dei progetti**

61-63. La Commissione prende atto della complessità descritta per quanto si riferisce alle operazioni di controllo. Questo fenomeno è già stato diagnosticato e descritto nelle relazioni di valutazione e verifica dei progressi conseguiti e dipende dalla scarsità di personale sul campo e nelle sedi centrali. In mancanza di risorse adeguate, i fondi disponibili sono stati concentrati sui compiti essenziali (per lo più gestione finanziaria), a detrimento dei controlli e delle relazioni ufficiali.

La soluzione prospettata dalla Commissione è costituita da vari elementi, in particolare l'ottenimento di altre risorse, da destinare alla riorganizzazione di servizi esterni, compreso il decentramento, e la creazione di un sistema di controllo che comprenda tutti i programmi di assistenza esterna. I programmi Phare e Tacis già dispongono di sistemi di controllo esterno ed un sistema simile è in corso di progettazione e sperimentazione per i programmi ACP, ALA e MED, in previsione di un'applicazione generalizzata per l'inizio del 2001. Si prevede che praticamente tutti i progetti saranno stati sottoposti a controllo per la fine del 2002. Date le dimensioni di tale operazione (ovvero il numero e la complessità dei progetti che dovranno essere sottoposti a controllo), è improbabile che i termini possano essere abbreviati. Nel frattempo continuerà l'attuale supervisione effettuata dalle delegazioni e, in funzione della velocità ed efficacia del decentramento, potrebbe essere possibile potenziare ed accelerare i controlli in questione.

L'operazione e il sistema di controllo rafforzerà parecchi aspetti della preparazione e progettazione, criticati in altra sede nella relazione della Corte, migliorando la qualità del quadro logico del progetto (compresi gli indicatori) e i calendari di attuazione che costituiscono la base necessaria per il controllo.

65. È evidente che il contributo del governo (che costituisce parte integrante del progetto) deve essere subordinato alla stessa verifica alla quale viene sottoposto il contributo della Comunità. Va tuttavia sottolineato che l'attuazione vera e propria del progetto e le attività di controllo vengono eseguite dalle agenzie di esecuzione del progetto e/o da organismi specifici, quali l'unità di attuazione del progetto (PIU), l'unità di gestione del progetto (PMU), il comitato di coordinamento e controllo del progetto, i comitati diretti, ecc.

### **Strumenti di gestione**

66. La Commissione è bene informata sui problemi sollevati dalla Corte. Il miglioramento delle procedure di controllo fa parte della revisione globale della gestione finanziaria della Commissione, del controllo e della verifica contabile descritti nel Libro bianco sulla riforma.

Con il decentramento le delegazioni avranno più responsabilità per l'attuazione e la gestione finanziaria dei progetti. È anche previsto il trasferimento della funzione di ordinatore al capo delegazione. L'eliminazione dei controlli ex ante e una maggiore responsabilità serviranno da incentivo affinché le delegazioni applichino rigide procedure di controllo finanziario. In previsione del passaggio di responsabilità, la Commissione armonizzerà e migliorerà gli strumenti di gestione e controllo (manuali, verifiche, ispezioni, verifiche contabili). Essa definirà altresì le istruzioni riguardanti le modalità di resoconto e la gerarchia all'interno delle delegazioni e tra la sede centrale e le delegazioni relativamente al personale responsabile dell'attuazione dei progetti.

67-69. La Commissione condivide le preoccupazioni espresse dalla Corte. Nell'ambito della riforma Relex, essa ha previsto di dare la precedenza assoluta all'informatizzazione delle delegazioni sotto forma di piano di recupero destinato in primo luogo a migliorare l'infrastruttura informatica delle delegazioni e, in secondo luogo, a consentire l'installazione di Sincom e infine a istituire un più ampio strumento di gestione, il CRIS. All'autorità preposta al bilancio verrà presentata, nel quadro della lettera rettificativa all'APB 2001, una domanda prioritaria intesa a concretare la prima tappa di tale piano sin dall'inizio del 2001, segnatamente in Sudafrica, nelle delegazioni incaricate dell'attuazione del MEDA.

Quanto al FES, si prenderà in parallelo un'iniziativa analoga. Non essendo stato possibile riprendere nel Sincom — come previsto inizialmente — la contabilità tenuta su OLAS, il SCR ha lanciato un esperimento pilota di decentramento dei pagamenti e intende perseguire attivamente una politica intesa a adottare gradualmente le delegazioni del FES degli strumenti di gestione contabile e contrattuali necessari.

Le delegazioni dell'Europa centrale e orientale hanno accesso a un sistema di rendiconto finanziario, Perseus, che le tiene aggiornate sui progressi finanziari effettuati. Il Sincom è stato installato in tali delegazioni. È tuttavia necessario un ulteriore miglioramento delle informazioni sulla gestione per il Phare e la DG Ampliamento si prepara ad elaborare un nuovo sistema basato sui criteri attuali di rendiconto finanziario.

69. Nell'estate 2000 la Commissione ha trasmesso all'autorità responsabile del bilancio una proposta di revisione del regolamento finanziario che tiene conto in particolare delle esigenze e delle specificità delle relazioni esterne.

70. Per semplificare il contesto operativo nei paesi candidati, la Commissione ha integrato il più possibile le attività Phare nei programmi nazionali, ha cominciato ad allineare la cooperazione transfrontaliera con il principale programma Phare e ha ridotto al minimo il numero dei programmi plurinazionali. L'istituzione di Sapard e ISPA aumenta le possibilità di coordinamento per questi paesi, ai quali è stato chiesto di creare le strutture di attuazione del programma che saranno necessarie dopo l'adesione.

71. La Commissione condivide totalmente il parere della Corte su alcune sovrapposizioni tra il FES e le linee di bilancio per lo sviluppo e ritiene che sarebbe necessario porre fine, nel 2001, a tale situazione, di concerto con l'autorità responsabile del bilancio e nel quadro dell'attuazione dell'APB e dei lavori del gruppo d'orientamento, nonché dell'attuazione delle riforme decise il 16 maggio 2000 dal Collegio.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### *Programmazione per paese*

72. Una migliore programmazione costituisce l'essenza dei piani di riforma della Commissione. Le due caratteristiche principali sono l'istituzione del gruppo interservizi di sostegno alla qualità (QSGI) e il quadro standard per i documenti di strategia nazionale (cfr. risposta ai paragrafi 16-27 più sopra).

73. Il programma di riforma della Commissione comprende una maggiore partecipazione degli Stati membri e di altri partner nella programmazione nazionale, con una corrispondente minore microgestione di progetti singoli (cfr. risposta ai paragrafi 22-24 più sopra).

74. La Commissione dà sempre più importanza alla qualità e al contenuto dei documenti di programmazione nazionale (cfr. risposta ai paragrafi 25-27 più sopra).

### *Elaborazione e valutazione dei progetti*

75-76. Come già detto al paragrafo 37, è stato concepito un nuovo formato per le proposte di finanziamento, che costituisce un effettivo miglioramento rispetto a quello precedente. Detto questo, c'è ancora da rettificare il concetto di gestione del ciclo del

progetto, nonché la quantificazione di indicatori obiettivamente verificabili, sebbene il gruppo di sostegno alla qualità, istituito dalla DG Sviluppo, abbia un'effettiva funzione nel controllare entrambi questi aspetti e abbia sortito alcuni miglioramenti.

77. La Commissione ha formalmente espresso il proprio disappunto per il fatto che gli Stati membri non abbiano accettato le proposte da essa presentate in merito alla soglia al di là della quale le proposte di finanziamento vengono trasmesse al comitato FES e alla procedura decisionale del comitato. Essa teme che procedure farraginose ostacolino l'efficacia del 9° FES e si traducano in tassi di esborso inferiori a quelli previsti. Quanto agli altri programmi, la Commissione proporrà o un regolamento «orizzontale», che definisca gli aspetti di comitatologia di tutta l'assistenza esterna UE, o adeguamenti dei regolamenti attuali.

Cfr. anche risposta al paragrafo 41.

## **Conclusioni generali e raccomandazioni**

79-81. La Commissione condivide l'opinione della Corte, secondo cui la varietà delle procedure spesso complica la gestione dei programmi di assistenza esterna. I motivi di ciò sono storici: sono stati introdotti nuovi programmi per rispondere a nuove situazioni, quali l'adesione di nuovi Stati membri aventi interessi in diverse parti del globo, la caduta del comunismo ecc. La cronica scarsità di risorse da parte della Commissione e la non chiara suddivisione delle responsabilità, all'interno della Commissione stessa, nei confronti della gestione di tutta l'assistenza esterna, hanno ostacolato i tentativi di realizzare una maggiore armonizzazione delle procedure, sebbene l'istituzione dell'SCR nel 1998 abbia costituito la prima fase di questo processo. Progressi effettivi sono stati realizzati nella definizione di procedure di gara unificate e manuali operativi.

Su iniziativa della nuova Commissione, sono ora in corso di istituzione nuovi e più importanti piani di riforma, come stabilito nella comunicazione sulla riforma della gestione dell'assistenza esterna adottata il 16 maggio 2000. Tali piani sono intesi a migliorare la rapidità e la qualità dell'assistenza esterna della Commissione.

Il gruppo interservizi di sostegno alla qualità (QSGI), che dispone di una segreteria presso la DG Sviluppo, garantirà una migliore programmazione. Alla Commissione farebbe piacere che tutti i comitati consultivi degli Stati membri si concentrassero sulla programmazione e sui programmi nazionali piuttosto che sulla microgestione di singoli progetti. Il ciclo del progetto, dalla fase d'identificazione a quella di attuazione, sarà posto sotto la responsabilità di una singola organizzazione, EuropeAid, e sostituirà il SCR. Le DG «geografiche» (relazioni esterne e sviluppo) continueranno ad essere responsabili della strategia di programmazione globale. L'arretrato di progetti vecchi e trascurati viene ora affrontato con urgenza. Probabilmente la parte più ambiziosa del programma di riforma è la decisione di decentrare la responsabilità verso le delegazioni e, dove possibile, verso le autorità nazionali nei paesi partner.



Il sistema per realizzare tali piani sarà l'acquisizione di nuove risorse umane. All'inizio del settembre 2000 la Commissione ha presentato all'autorità di bilancio una lettera di modifica del progetto preliminare di bilancio 2001 per assicurarsi gli ulteriori fondi necessari. La Commissione ha proposto anche che gli stanziamenti operativi del bilancio 2001 vengano usati per assumere

personale destinato ad occuparsi, presso l'SCR/EuropeAid, delle mansioni che prima venivano espletate dagli uffici d'assistenza tecnica e per aumentare il personale delle delegazioni. Senza tali risorse supplementari, la Commissione sarà costretta a ridurre gli attuali programmi di assistenza ai fini di una gestione efficace.

---