

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 4/2005

**sulla gestione, da parte della Commissione, della cooperazione economica
in Asia, corredata delle risposte della Commissione***(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)*

(2005/C 260/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI		2
SINTESI	I-VI	3
INTRODUZIONE	1-15	4
Contesto e descrizione del settore	1-9	4
Ambito e approccio dell'audit	10-15	6
OSSERVAZIONI	16-59	10
Esiste una strategia efficace per la cooperazione economica in Asia?	16-35	10
Una strategia ampia, in un contesto in rapida evoluzione	18-27	10
... con obiettivi e indicatori inadeguati nella scheda di attività	28-33	11
... porta a una grande varietà di progetti e programmi, i cui risultati sono difficili da misurare	34-35	12
La Commissione ha gestito l'attuazione delle attività di cooperazione economica in modo efficace?	36-59	12
Progetti bilaterali	38-49	12
Progetti panasiatici	50-59	16
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	60-72	18
Conclusioni e raccomandazioni sulla strategia	60-65	18
Conclusioni e raccomandazioni sull'attuazione	66-72	18
Risposte della Commissione		20

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ABB	Activity Based Budgeting (Fissazione del bilancio per attività)
ABM	Activity Based Management (Gestione per attività)
ALA	Asia — America latina
ASEAN	Associazione delle nazioni del sud-est asiatico
ASEM	Asia-Europe Meeting (Vertice Asia-Europa)
CE	Commissione europea
CRIS	Common RELEX Information System (Sistema d'informazione comune RELEX)
DSN	Documento strategico nazionale
DSR	Documento strategico regionale
DSRP	Documento strategico di riduzione della povertà
EBIC	European Business Information Centre (Centro europeo d'informazione per le imprese)
ECERP	EU China Enterprise Reform Project (Progetto sino-europeo di ristrutturazione delle imprese)
IPR	Intellectual Property rights (Diritti di proprietà intellettuale)
IT & C	Information Technology & Communications (Tecnologia dell'informazione e della comunicazione)
MUTRAP	Multilateral Trade Policy Assistance Project (Progetto di aiuto al commercio multilaterale)
OGP	Organizzazione di gestione di progetti
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
PCM	Project Cycle Management (Gestione del ciclo del progetto)
PI	Protocollo d'intesa
PIN	Programma indicativo nazionale
PMI	Piccole e medie imprese
RELEX	Direzione generale Relazioni esterne
SARS	Sindrome respiratoria acuta grave
SPP	Strumento per piccoli progetti
UE	Unione europea

SINTESI

I. La cooperazione economica dell'UE in Asia è disciplinata dal regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio, che stabilisce i principali obiettivi (miglioramento della cooperazione scientifica e tecnologica, miglioramento della struttura istituzionale e sostegno alle imprese mediante azioni di promozione commerciale, formazione e assistenza tecnica) ed elenca i settori cui destinare i finanziamenti comunitari (paragrafi 1-4).

II. In Asia la cooperazione economica è attuata in due modi diversi: tramite progetti bilaterali, conclusi tra la Commissione e i singoli paesi beneficiari, e programmi regionali concernenti determinate sottoregioni, oppure attraverso programmi che interessano l'intero territorio asiatico, chiamati «programmi panasiatici» (paragrafi 5-9).

III. L'esame della Corte era inteso a valutare in quale misura la Commissione abbia stabilito una strategia per garantire un uso ottimale dell'aiuto a favore delle attività di cooperazione economica in Asia, e se ne gestisca l'attuazione in modo efficace (paragrafi 10-15).

IV. Per quanto concerne la strategia, la Corte ha rilevato:

- il carattere dispersivo della spesa: la strategia generale e quella operativa sono risultate molto ampie e portano ad una grande varietà di progetti, che coprono aree molto diverse, con obiettivi talvolta troppo ambiziosi (paragrafi 16-26);
- incongruenze negli obiettivi, dal livello generale a quello operativo, e indicatori di impatto e di realizzazione incentrati più sul processo politico che non sul risultato della spesa (paragrafi 28-33);
- di conseguenza, l'impatto globale dell'aiuto si è rivelato di difficile misurazione e la base su cui valutare l'efficacia e il rapporto costi-benefici dell'aiuto è limitata (paragrafi 34-35).

V. Per quanto riguarda la gestione, da parte della Commissione, dell'esecuzione della spesa relativa alla cooperazione economica, la Corte ha constatato che:

- i progetti bilaterali hanno subito lunghi ritardi tra le fasi di definizione e di avviamento, nonché durante la loro esecuzione. Ciò ha ridotto i risultati e l'impatto dei progetti, conducendo in alcuni casi al loro abbandono. Il livello del monitoraggio non è stato sempre soddisfacente e le valutazioni, quando sono state effettuate, non lo sono state sempre al momento opportuno. Permangono dubbi sulla potenziale sostenibilità di quasi metà dei progetti controllati (paragrafi 38-49);
- i progetti panasiatici sono sottoposti a procedure di presentazione delle domande laboriose e complesse; è mancata inoltre l'assistenza, potenzialmente preziosa, che le delegazioni avrebbero potuto fornire ai richiedenti. I progetti controllati hanno prodotto risultati positivi e permesso, tra l'altro, di raggiungere un numero considerevole di beneficiari. Nel complesso, i progetti sono stati ben monitorati, ma non era chiaro se la loro sostenibilità fosse garantita (paragrafi 50-59).

VI. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- definire una strategia chiara, che riconosca il carattere specifico della cooperazione economica e dei suoi obiettivi e preveda indicatori che consentano un monitoraggio e una valutazione dei progressi compiuti adeguati. La Commissione dovrebbe garantire la logica e la coerenza interne della scheda di attività nell'ambito della gestione per attività (Activity Based Management); ciò le permetterebbe di concentrarsi maggiormente sui bisogni e sulle sfide specifici che comporta questo tipo di cooperazione (paragrafi 61, 63 e 65);
- individuare le azioni correttive necessarie per migliorare le procedure di approvazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei progetti bilaterali, al fine di raggiungere la sostenibilità (paragrafo 68);
- riconsiderare le procedure di presentazione delle domande applicabili ai programmi panasiatici, compreso il ruolo delle delegazioni, onde evitare che siano inutilmente complesse, contribuendo in tal modo a incoraggiare la partecipazione (paragrafi 70-71);
- estendere il sistema di monitoraggio dei progetti panasiatici, dimostratosi efficace, ad altri progetti (paragrafo 72).

INTRODUZIONE

Contesto e descrizione del settore

1. L'Asia rappresenta il 56 % della popolazione mondiale e il 25 % del PNL mondiale. Le relazioni economiche e commerciali UE-Asia rivestono una grande importanza. L'Asia è attualmente il terzo partner commerciale dell'UE, nonché la quarta principale destinazione dei suoi investimenti. Le importazioni UE dall'Asia superano i 230 miliardi di euro, mentre le esportazioni in Asia ammontano ad oltre 140 miliardi di euro ⁽¹⁾.

2. La cooperazione dell'Unione con l'Asia è iniziata nel 1976 insieme alla cooperazione con l'America latina ed i paesi del Mediterraneo. La cooperazione UE attuata in Asia fino al 2004 ha superato i 7 800 milioni di euro, passando in media da 50 a 400 milioni di euro l'anno.

3. La cooperazione economica dell'UE in Asia è disciplinata dal regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio ⁽²⁾, ai sensi del quale la cooperazione economica, concepita nel reciproco interesse dell'UE e dei paesi partner, concorre allo sviluppo dei paesi ALA (paesi dell'Asia e dell'America latina), aiutandoli a potenziare

la loro capacità istituzionale, per creare un ambiente più favorevole agli investimenti. In particolare, occorre rafforzare la presenza degli operatori, della tecnologia e del know-how di tutti gli Stati membri, in particolare nel settore privato e nelle piccole e medie imprese (PMI). La cooperazione economica persegue tre obiettivi generali: il miglioramento della cooperazione scientifica e tecnologica; il miglioramento della struttura istituzionale ed il sostegno alle imprese, mediante azioni di promozione commerciale, formazione e assistenza tecnica. Il regolamento del Consiglio sottolinea che la cooperazione regionale è un elemento importante della cooperazione economica che comprende le politiche regionali, gli scambi intraregionali e le istituzioni regionali per l'integrazione economica.

4. La Commissione finanzia la cooperazione in Asia attraverso due linee/articoli di bilancio principali ⁽³⁾: la «cooperazione finanziaria e tecnica» (B7-3 0 0/19 10 01) e la «cooperazione politica, economica e culturale» (B7-3 0 1/19 10 02) (cfr. *tabella 1*). Tra il 2000 e il 2004, la Commissione ha impegnato 509 milioni di euro a titolo della seconda linea. In realtà, gli importi impegnati per attività che rientrano nella cooperazione economica sono più elevati, dato che alcuni progetti finanziati tramite la linea di bilancio generale (B7-3 0 0) sono anch'essi di natura economica.

⁽¹⁾ Fonte: Commissione europea, *Strategy paper and Indicative Programme for multi-country programmes in Asia 2005-2006*, pag. 11 (agosto 2004).

⁽²⁾ 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 (GU L 52 del 27.2.1992, pag. 1).

⁽³⁾ A seguito dell'introduzione, da parte della Commissione, della gestione per attività, le relazioni con l'Asia sono ora riunite sotto il capitolo 19 10, suddivise in: 19 10 01 — Cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo dell'Asia; 19 10 02 — Cooperazione politica, economica e culturale con i paesi in via di sviluppo dell'Asia; 19 10 03 — Aiuti alle popolazioni radicate nei paesi dell'Asia; 19 10 04 — Azioni di risanamento e di ricostruzione a favore dei paesi in via di sviluppo dell'Asia; 19 10 06 — Aiuti al risanamento e alla ricostruzione dell'Afghanistan.

Tabella 1
Linee di bilancio

	Cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo dell'Asia	Cooperazione politica, economica e culturale con i paesi in via di sviluppo dell'Asia	Totale	Cooperazione politica, economica e culturale in % del totale
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Stanziamanti d'impegno	Stanziamanti d'impegno		
	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Totale	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. All'interno di questo quadro generale, la cooperazione economica dell'UE in Asia è attuata secondo diverse modalità. Esistono progetti bilaterali tra la Commissione e i singoli paesi beneficiari (cfr. paragrafo 38), programmi regionali tra la Commissione e sottoregioni specifiche, quali l'ASEAN ⁽¹⁾, e programmi basati sulla domanda che coprono l'intero territorio asiatico (cfr. paragrafo 50). Dato che i beneficiari di quest'ultima tipologia di programmi possono appartenere a qualsiasi paese asiatico, come individuato nel regolamento ALA, nella presente relazione tali programmi sono indicati come «Programmi panasiatici».

6. Da calcoli effettuati dalla Corte dei conti risulta che i progetti bilaterali di cooperazione economica in Asia ammessi a beneficiare del sostegno comunitario tra il 1995 e il 2002 ⁽²⁾ rappresentano un totale di 343 milioni di euro (cfr. tabella 2), 37 milioni dei quali destinati a progetti nella regione ASEAN.

⁽¹⁾ Associazione delle nazioni del sud-est asiatico. Comprende 10 membri: Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania/Myanmar e Cambogia.

⁽²⁾ Stime formulate sulla base di dati raccolti da diverse fonti, tra cui siti Internet delle delegazioni, documenti strategici nazionali, ecc. Il sistema d'informazione della gestione della Commissione, CRIS, non conteneva tali informazioni.

Tabella 2

Percentuale dei progetti identificati come cooperazione economica per paese

Paese	Importo (euro)	Percentuale
Bangladesh	947 000	0,3 %
Bhutan	1 000 000	0,3 %
Brunei	1 973 400	0,6 %
Cambogia	0	0,0 %
Cina	99 634 648	29,1 %
India	60 354 119	17,6 %
Indonesia	7 990 016	2,3 %
Laos	8 000 000	2,3 %
Malaysia	3 000 000	0,9 %
Burma	0	0,0 %
Nepal	15 000 000	4,4 %
Pakistan	54 950 000	16,0 %
Filippine	6 659 829	1,9 %
Singapore	500 000	0,1 %
Sri Lanka	3 315 700	1,0 %
Tailandia	8 674 000	2,5 %
Timor orientale	0	0,0 %
Vietnam	70 811 380	20,7 %
Totale progetti bilaterali	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Fonte: Corte dei conti.

7. Esistono cinque programmi che coprono l'intero territorio asiatico, due dei quali riguardano più specificamente la cooperazione economica: *Asia Invest* e *Asia IT & C* ⁽¹⁾. In una certa misura, anche i programmi *Asia ProEco*, *Asia Link* e *Asia Urbs* sostengono la cooperazione economica.

8. Il programma *Asia Invest* è stato varato nel 1997, con un contributo della Commissione ⁽²⁾ di 42 milioni di euro, per un periodo di cinque anni; dal 2003 al 2007 è entrato nella seconda fase di attuazione, con un contributo di 41 milioni di euro. I progetti finanziati tramite il programma mirano a stimolare una cooperazione commerciale diretta tra operatori economici nell'UE e in Asia, privilegiando le piccole e medie imprese, e a sostenere un settore privato dinamico in Asia. Il programma coinvolge partner negli Stati membri dell'Unione e nei paesi asiatici.

9. Il programma *Asia IT & C* si è svolto dal 1999 al 2003, beneficiando di un contributo della Commissione pari a 35 milioni di euro. Il 3 novembre 2003 è stata approvata una seconda fase, della durata di un anno, con un contributo di 10 milioni di euro. L'obiettivo generale di *Asia IT & C* ⁽³⁾ consiste nel creare relazioni tecnologiche ed economiche ampie, intense e durevoli tra l'Asia e l'Europa, che possano favorire partenariati equilibrati e innovazioni comuni. Il programma coinvolge partner negli Stati membri dell'Unione e nei paesi asiatici.

Ambito e approccio dell'audit

10. Nel passato, gli audit della Corte si sono focalizzati sulla cooperazione finanziaria e tecnica. La cooperazione economica si esplica nel contesto in rapida evoluzione del commercio internazionale. Le sfide specifiche che comporta a livello di gestione ed i rischi associati sono al centro dell'audit della Corte.

11. L'audit ha riguardato i progetti bilaterali e i due tipi di programmi regionali: quelli relativi all'Asia nel suo insieme (programmi panasiatici) e quelli relativi alle sottoregioni (programmi ASEAN), soffermandosi per lo più sul primo tipo.

12. L'audit aveva lo scopo di valutare la gestione, da parte della Commissione, delle attività di cooperazione economica in Asia, esaminando in particolare:

- in quale misura la Commissione abbia stabilito una strategia che consenta l'uso più efficace possibile dell'aiuto; e
- se la Commissione gestisca l'attuazione dell'aiuto in modo efficace.

13. La Corte ha esaminato le spese relative a singoli progetti in tre paesi beneficiari — India, Vietnam e Cina — corrispondenti (cfr. *tabella 2*) al 67 % di tutti i progetti bilaterali, nonché una percentuale significativa dei progetti panasiatici (50 %, cfr. *tabella 3*).

Tabella 3

Percentuale dei progetti panasiatici approvati per paese (2002)

Paese	Asia Invest (euro)	Asia IT & C (euro)	Totale (euro)	Percentuale
Bangladesh	0	319 872	319 872	1,1 %
Bhutan	0	0	0	0,0 %
Brunei	0	213 333	213 333	0,7 %
Cambogia	0	754 701	754 701	2,5 %
Cina	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
India	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonesia	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laos	0	200 000	200 000	0,7 %
Malaysia	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepal	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Pakistan	0	746 667	746 667	2,5 %
Filippine	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Singapore	100 993	0	100 993	0,3 %
Sri Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Tailandia	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Timor orientale	0	400 000	400 000	1,3 %
Vietnam	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Totale	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Fonte: Corte dei conti.

⁽¹⁾ Gli altri programmi sono *Asia Urbs*, che promuove la creazione di reti e la cooperazione tra le autorità locali dell'UE e dell'Asia; *Asia Link*, che promuove la creazione di reti e gli scambi tra università nelle due regioni; e *Asia ProEco*, che promuove partenariati in campo ambientale.

⁽²⁾ Si tratta di programmi cofinanziati, pertanto il valore reale del programma è più elevato.

⁽³⁾ Come specificato nella proposta di finanziamento, approvata il 18 giugno 1998.

14. Il campione di progetti bilaterali selezionati ai fini di un audit dettagliato copriva i diversi tipi di programmi e progetti relativi alla cooperazione economica, affinché fosse possibile individuare le principali problematiche in materia di gestione. Benché il campione comprendesse soprattutto progetti in corso, sono stati esaminati anche alcuni progetti già completati (cfr. *tabella 4*). Sono stati controllati in dettaglio 14 progetti bilaterali,

corrispondenti al 37 % di questo tipo di spesa nei paesi selezionati (cfr. *tabella 5*). Hanno formato oggetto di un audit approfondito 39 progetti panasiatici, corrispondenti al 25 % del valore totale di questa categoria di progetti (cfr. *tabella 6*). L'elenco completo dei progetti Asia Invest e Asia IT & C sottoposti ad audit figura alla *tabella 7*.

Tabella 4

Progetti bilaterali e altri progetti regionali visitati nel corso dell'audit

Progetto n.	Nome del progetto	Importo (euro)	Stato al momento della visita di audit
Progetti bilaterali			
India			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	EU-India Maritime Transport Project	8 000 000	Chiuso
IDD/RELEX/1997/0481	EU-India Civil Aviation Project	18 000 000	In corso
IDD/RELEX/2001/0001	India Small Projects Facility	4 200 000	In corso
IND/RELEX/2001/0009	European Business Information Centre (EBIC)	279 170	Chiuso
IND/RELEX/1997/0120	EU India IPR	950 000	Non attuato
	Totale parziale	31 429 170	
Vietnam			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP)	3 100 000	In corso
VNM/RELEX/H01/2000/2242	EBIC Vietnam	993 080	Chiuso
VNM/RELEX/2001/0032	EC Vietnam in the Audio Visual Sector	950 000	In corso
	Totale parziale	5 043 080	
Cina			
CHD/RELEX/1995/0111	EU-China Intellectual Property Rights Cooperation programme (IPR CHINA)	5 600 000	In corso
CHD/RELEX/1998/2202	WTO Framework programme for EU support to China's accession to the WTO (Phase I)	3 600 000	Chiuso
CHD/RELEX/1999/2071	EU China Financial Services Cooperation Project	8 500 000	In corso
CHD/RELEX/2000/2018	EU China Enterprise Reform Project (ECERP)	8 500 000	In corso
CHD/RELEX/2000/2021	EU China Small Projects Facility	8 000 000	In corso
ASIE/CHD/2002/0418	EU China WTO Project (Phase II)	15 000 000	In corso
	Totale parziale	49 200 000	
Progetti regionali			
ASIE/1998/004-949 (EC)	EU-ASEAN Intellectual Property Rights Co-operation Programme (Ph II)	5 000 000	In corso
ASIE/1996/004-641 (EC)	EU-ASEAN Regional Co-operation Programme on Standards and Quality ⁽¹⁾	9 000 000	In preparazione
ALA 94/15	ASEAN-EC COGEN programme Ph III ⁽¹⁾	5 000 000	In corso
	Totale parziale	19 000 000	
ASEM Trust Fund			
TF 051 834	Monitoring of State Owned Enterprises, New Establishment and Transformation	400 000 USD	In corso
TF 052 334	Study on Public Service Unit Reform	600 000 USD	In corso
	Totale parziale	1 000 000 USD	

⁽¹⁾ Esaminato soltanto a livello di studio preliminare.

Fonte: Corte dei conti.

Tabella 5

Progetti bilaterali sottoposti ad audit rispetto al numero totale di progetti

	Numero dei progetti di sviluppo economico nel paese	Importo dei progetti di sviluppo economico nel paese (euro)	Numero di progetti visitati	Importo dei progetti visitati (euro)
India	18	60 354 119	5	31 429 170
Vietnam	21	70 811 380	3	5 043 080
Cina	23	99 634 648	6	49 200 000
Totale	62	230 800 147	14	85 672 250

Fonte: Corte dei conti.

Tabella 6

Progetti panasiatici sottoposti ad audit rispetto al numero totale di progetti

Asia Invest ⁽¹⁾ (progetti finanziati avviati tra il 1999 e il 2002)					Asia IT & C (progetti finanziati tra il 2000 e il 2003)			
Paese	N. totale di progetti	Importo (euro)	N. di progetti sottoposti ad audit	Importo dei progetti sottoposti ad audit (euro)	N. totale di progetti	Importo (euro)	N. di progetti sottoposti ad audit	Importo dei progetti sottoposti ad audit (euro)
India	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Vietnam	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
Cina	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
Regno unito	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
Francia	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Totale	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Asia Invest: i progetti dei componenti Asia Interprise non sono stati presi in considerazione.

Fonte: Corte dei conti.

Tabella 7

Progetti panasiatici visitati nel corso dell'audit

Progetto n.	Nome del progetto	Importo (euro)	Stato al momento della visita di audit
Asia Invest			
108 55	ISO 9000 for the Association of Electronics and Information Technology Enterprises of Ho Chi Minh City	83 001	Chiuso
108 69	Training Vietnamese trainers and executives in quality management	104 200	Chiuso
108 77	Sustainable development of the Vietnamese shoe industry	86 954	Chiuso
108 86	HACCP Implementation in the Indian Food Industry	120 000	Chiuso
108 88	Preparation of Indian SMEs for EU Certification	21 343	Chiuso
108 101	Capacity for Business	59 369	Chiuso
108 135	Training on good manufacturing practices — HACCP methods and foodstuffs related EU legislation	102 705	In corso
108 138	Quality management in the graphic media industry	120 000	Chiuso
108 144	Introduction of Non-Destructive Testing in Welding to Vietnam	98 171	In corso
108 149	Introducing Environmental Management Plan and Practices for Hotels and Resorts in Vietnam	118 076	Chiuso
108 150	Strengthening the Capacity in Engineering Consultancy Services of Vietnam	99 755	Chiuso
108 151	Master of e-management	112 555	In corso
108 153	Optimised Design and Operation for Sino-Euro Municipal Wastewater Treatment Facilities	65 689	Chiuso
108 157	Language and Business Familiarisation in the Textile and Clothing sector	58 800	Chiuso
108 166	Chinese IT Market	87 657	In corso
108 175	China Business Familiarisation Seminars for Multipliers in the UK	31 487	Chiuso
108 176	Train Rhône Alpes SMEs for Asia	54 629	In corso
108 184	From Cleaner Production to One Corporate Responsibility — A One Year Competitiveness Training Programme for China's Textiles Enterprises	105 674	Chiuso
108 185	Modern Management Methods for Chinese Suppliers in the Automotive Industry	97 258	Chiuso
Asia IT & C			
01 01	European Masters in Modelisation of Continuum	200 000	In corso
01 06	Sharing Capability in Localisation and Human Language Technologies	200 000	In corso
02 26	CCI Networking and e commerce awareness	184 730	Chiuso
12 03	Transfer of European Level graduate IT Courses	200 000	In corso
12 05	MIPAA Multi Media Platform for Appropriate Architecture	189 000	Chiuso
12 14	IT & C skills for efficient micro finance sector in South Asia	400 000	In corso
21 06	Developing web based teaching packages for building professionals	196 734	In corso
21 13	Promoting Internet Policy and Regulatory Reform in Vietnam	200 000	In corso
22 02	e Business Solutions for marketing intelligence in textile sector	198 418	Chiuso
22 11	Promoting Information and Regulatory dialogue in China	200 000	Cancellato
22 14	Indo European System Usability Partnership	199 944	In corso
22 29	Information technology and Communications for natural disasters warnings and mitigation	200 000	In corso
23 11	SPIN ASIA Spintronic Innovative Technologies for Asia	400 000	In corso
23 18	Transfer of IT & C skills for micro finance sector in China	400 000	In corso
23 19	WEBPOT Web based optimisation tools for research	533 822	In corso
23 20	GENNERE Generic Epidemiological network in Nephrology	400 000	In corso
23 50	E3 Toolbox	195 552	In corso
23 58	EDECAD Education and e Commerce task force for small firms	377 235	In corso
23 60	Casa Asia Virtual	200 000	Chiuso
23 67	ELVIS E learning with Virtual Interactive Synthetic characters	387 370	In corso

Fonte: Corte dei conti.

15. L'audit della Corte ha compreso anche visite presso talune organizzazioni di gestione dei progetti (OGP) e alcuni partner europei in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito, nonché presso partner asiatici e OGP in India, Vietnam e Cina. È stata inoltre effettuata una missione preliminare in Thailandia.

OSSERVAZIONI

Esiste una strategia efficace per la cooperazione economica in Asia?

16. La Corte ha esaminato in quale misura la Commissione abbia stabilito una strategia che consenta l'uso ottimale dei fondi erogati a titolo della cooperazione economica. A tal fine, ha dovuto accertare se fosse stata stabilita una strategia chiara, valutare fino a che punto consentisse un uso efficace dell'aiuto e giudicare l'applicazione pratica.

17. A livello strategico, è possibile distinguere tra la strategia generale — il cui risultato è la decisione di sostenere una data area o un dato aspetto — e la strategia operativa, che stabilisce le modalità di applicazione della strategia generale. In questo caso, il risultato della decisione di sostenere la cooperazione economica in Asia è stato incluso nel regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio (regolamento ALA), che copre l'intero aiuto allo sviluppo in Asia e in America latina. Tale regolamento stabilisce gli obiettivi principali e fornisce un elenco dei settori cui destinare i finanziamenti. Il fine della strategia operativa è definire le modalità per raggiungere tali obiettivi, le linee operative e la destinazione della spesa.

Una strategia ampia, in un contesto in rapida evoluzione ...

18. Il concetto di cooperazione economica è stato formalizzato dal regolamento ALA (cfr. paragrafo 3). L'articolo 7 stabilisce l'obiettivo di aiutare i paesi in via di sviluppo a «potenziare le loro capacità istituzionali, per rendere l'ambiente più favorevole agli investimenti e allo sviluppo e a trarre il massimo vantaggio dalle prospettive offerte dall'espansione del commercio internazionale, anche nell'ambito del mercato unico europeo». La cooperazione economica mira inoltre ad aiutare gli Stati membri «... rafforzando la presenza degli operatori, della tecnologia e del know-how di tutti gli Stati membri, in particolare nel settore privato e nelle piccole e medie imprese». Si tratta di obiettivi generali in un contesto in rapido sviluppo basato sul mercato e dominato dall'intensificarsi del commercio internazionale. L'inclusione dei paesi in via di sviluppo e degli Stati membri dell'Unione come partner amplia la portata dell'aiuto e accresce la necessità di definirne attentamente i destinatari.

19. L'articolo 8 indica i tre settori in cui porre in atto l'aiuto. In primo luogo vi è «il miglioramento del potenziale scientifico e tecnologico e in generale del contesto economico, sociale e culturale mediante azioni di formazione e di trasferimento di know-how»; tale cooperazione è «... rivolta essenzialmente ai quadri, ai responsabili economici e ai formatori e comprende tutti i settori economici, tecnici e scientifici ...». Il secondo settore è «il miglioramento del sostegno istituzionale ... allo scopo di rendere il contesto legislativo, normativo e sociale più favorevole allo sviluppo». Il terzo settore è «il sostegno alle imprese, soprattutto mediante azioni di promozione commerciale, formazione e assistenza tecnica, contatti tra imprese e misure che ne favoriscano la cooperazione».

20. Gli obiettivi dell'articolo 8 del regolamento ALA sono vasti e interessano un numero elevato di potenziali beneficiari e progetti, la cui tipologia è estremamente ampia. Pertanto, se l'aiuto non viene destinato in maniera specifica all'interno di una strategia di attuazione adeguata, vi è il rischio che non sia possibile misurare l'evoluzione globale e l'impatto della spesa, e che manchi, quindi, una base per garantire la sana gestione finanziaria dei fondi dell'Unione. L'Asia, inoltre, è un territorio immenso (comprendente tre dei cinque paesi più popolosi e la quarta economia più forte del mondo) che si sta sviluppando rapidamente sul piano economico e generale.

21. La Commissione ha stabilito una strategia globale per l'Asia nella comunicazione al Consiglio «Verso una nuova strategia nei confronti dell'Asia» ⁽¹⁾ del 1994, aggiornata nel 2001 nella comunicazione «Un quadro strategico per rafforzare le relazioni di partenariato Europa — Asia» ⁽²⁾.

22. Prendendo atto degli «importantissimi cambiamenti» e della probabile crescita economica della regione asiatica, la comunicazione del 1994 riconosce che l'Unione deve, di conseguenza, urgentemente «rafforzare il proprio peso economico in Asia al fine di poter mantenere un ruolo guida nell'economia mondiale ... [e] garantire che i propri interessi siano presi in conto del tutto in quella regione». Il successo dell'Europa «dipende in gran parte dalle decisioni prese ... dal settore privato»; spetta all'Unione «superare gli ostacoli al commercio e agli investimenti europei promuovendo un contesto normativo favorevole al commercio in Asia». A tal fine, è necessario adottare «strategi(e) proattiv(e) che incoraggi(no) un uso più ampio e progressivamente più mirato della cooperazione economica per promuovere gli scambi commerciali e gli investimenti europei». Si tratta quindi di tutelare l'influenza dell'Unione e le opportunità offerte dal mercato alle imprese europee, sviluppando al contempo le economie dei paesi asiatici beneficiari.

⁽¹⁾ COM(94) 314 def. del 13 luglio 1994.

⁽²⁾ COM(2001) 469 def. del 4 settembre 2001.

23. La comunicazione riconosce il carattere specifico della cooperazione economica, che definisce volta ad «agevolare le attività commerciali e il quadro normativo nei paesi partner al fine di stimolare le relazioni bilaterali in termini di commercio e di investimenti con la partecipazione diretta del settore privato nel reciproco interesse dell'Unione e dei paesi partner.» Pertanto, la natura della cooperazione economica è qualitativamente diversa dalla cooperazione finanziaria e tecnica che rappresenta la maggior parte della spesa tradizionale dell'UE nel settore delle azioni esterne. Essa, pertanto, richiede un'attenzione specifica, in grado di riflettere la natura e le caratteristiche particolari dell'aiuto, cosa che non risultava in modo evidente dai documenti strategici.

24. La comunicazione del 2001 aggiorna quella del 1994, definendo «un quadro strategico globale per le nostre relazioni con l'Asia e con le sue sottoregioni nel prossimo decennio». Nel caso della cooperazione economica, l'obiettivo principale consiste nel «rafforzare la presenza politica ed economica dell'UE in tutta la regione ... [intensificando ulteriormente] gli scambi commerciali e i flussi di investimenti reciproci con la regione». Ancora una volta, l'attenzione è posta sia sui vantaggi che ne derivano per l'UE sia sugli obiettivi di sviluppo dei paesi beneficiari.

25. La comunicazione riconosce la limitatezza delle risorse disponibili ed afferma che la Commissione deve concentrarle su «un numero più ridotto di iniziative, scelte in funzione delle priorità principali ... da attuare all'insegna della rapidità e dell'efficienza». Il successo dell'aiuto dovrà essere valutato «secondo indicatori semplici (anche se prevalentemente qualitativi) riguardanti, ad esempio, l'andamento delle relazioni UE-Asia in materia di commercio e investimenti». La Corte non ha trovato alcuna prova della destinazione dell'aiuto a un numero ristretto di priorità principali (cfr. paragrafo 35) e gli indicatori di impatto e di realizzazione stabiliti dalla Commissione si basano più sui processi che sui risultati (cfr. paragrafi 32-33).

26. La Comunicazione sottolinea che il sostegno economico dovrebbe essere «modulare», ovvero basato sulle condizioni e sui bisogni specifici di ciascun paese. Pertanto, i documenti strategici nazionali (DSN), destinati a rispondere a tutte le esigenze di sviluppo, dovrebbero stabilire una strategia specifica per la cooperazione economica. In pratica, non è stato così: l'aspetto economico dei DSN dei tre paesi oggetto dell'audit dettagliato — India, Vietnam e Cina — non era stato adeguatamente distinto da questioni di sviluppo tradizionale, non presentava dettagli e contenuto sufficienti e non forniva, pertanto, una strategia pratica per orientare l'aiuto.

27. Le comunicazioni della Commissione sottolineano il bisogno di una dimensione regionale nei progetti, al fine di promuovere la cooperazione regionale. Sebbene, data la loro natura, non sia previsto che i progetti bilaterali abbiano un orientamento regionale, in pratica, per alcuni di essi, ciò si è verificato. Per i singoli progetti panasiatici, e i programmi considerati nel loro insieme, non era avvenuto quasi mai.

... con obiettivi e indicatori inadeguati nella scheda di attività ...

28. A partire dal 2001, la Commissione ha introdotto progressivamente un nuovo modello di gestione, ossia la gestione per attività (Activity Based Management — ABM), volto a migliorare le modalità di assegnazione delle risorse in base alle priorità, nonché il loro utilizzo e la rendicontazione. L'ABM è il modo in cui la Commissione pone in essere la propria strategia operativa. Il bilancio per attività (Activity Based Budgeting — ABB) è la componente di bilancio dell'ABM. Il bilancio 2004 è stato il primo ad essere adottato secondo l'approccio ABB. L'assegnazione delle risorse dovrebbe essere in linea con le priorità politiche e la loro gestione dovrebbe tener conto di obiettivi prestabiliti. All'interno della struttura di bilancio, le relazioni con l'Asia sono definite come un'attività distinta (capitolo di bilancio 19 10); la «cooperazione politica, economica e culturale con i paesi in via di sviluppo dell'Asia» è l'articolo di bilancio (uno su cinque) relativo alla cooperazione economica.

29. Per ogni esercizio di bilancio viene preparata una scheda di attività che accompagna e giustifica gli stanziamenti di bilancio richiesti, stabilendo gli obiettivi specifici e gli indicatori di realizzazione e di impatto. Per quanto riguarda il progetto preliminare di bilancio per l'esercizio 2005, le schede di attività sono state pubblicate all'inizio del 2004 ⁽¹⁾. La Corte ha esaminato la scheda di attività concernente le relazioni con l'Asia per quanto riguarda le attività di cooperazione economica e ne ha valutato la logica, la coerenza, la pertinenza degli obiettivi e l'utilità degli indicatori.

30. La parte 3 della scheda di attività stabilisce l'obiettivo principale dell'attività, quale definito nella comunicazione del 2001, ossia rafforzare la presenza politica ed economica dell'UE in tutta la regione, unitamente a sei priorità. La priorità relativa alla cooperazione economica consiste nell'intensificare gli scambi commerciali e i flussi di investimenti reciproci con la regione.

⁽¹⁾ Documento di lavoro della Commissione del maggio 2004 allegato al progetto preliminare di bilancio generale della Commissione europea per l'esercizio 2005.

31. La parte 4 della scheda di attività stabilisce gli obiettivi specifici, gli indicatori, il prodotto e i risultati dell'attività. Ciò costituisce la base operativa per orientare, monitorare e valutare l'esecuzione della spesa UE, assicurando in tal modo una sana gestione finanziaria. La cooperazione economica non ha un proprio obiettivo nella gestione per attività, ma è inclusa nel quarto obiettivo: «nel contesto di quadri politici concordati, rafforzare il dialogo e la cooperazione con i partner asiatici nei settori politico, economico e culturale». Tale formulazione la collega all'obiettivo strategico di promuovere lo sviluppo socio-economico sostenibile dei paesi in via di sviluppo, che non rispecchia né l'obiettivo principale, né le relative priorità (cfr. paragrafo precedente).

32. Viene fornito un solo indicatore di impatto, che consiste nelle dichiarazioni congiunte, nelle posizioni e nei programmi di azione comuni su questioni internazionali, politiche ed economiche di grande importanza risultanti dalle riunioni ministeriali e dai vertici ASEM del 2004 ⁽¹⁾. Benché ciò riprenda, a grandi linee, gli obiettivi della gestione per attività, non misura l'impatto dell'aiuto, gran parte del quale è destinato a progetti di piccole dimensioni, né la priorità fondamentale di promuovere gli scambi commerciali e i flussi di investimento in entrambe le direzioni (che per natura è oggettiva e misurabile).

33. Gli indicatori di realizzazione, per quanto concerne l'esercizio 2004 (ve ne sono nove), riguardano principalmente la partecipazione a riunioni o comitati, il che riflette effettivamente le preoccupazioni e le azioni politiche prioritarie ma, ancora una volta, non costituisce l'oggetto o lo scopo principale della spesa. Inoltre, gli indicatori concernono perlopiù i processi — lo svolgimento di una riunione — e non gli output — i risultati attesi.

... porta a una grande varietà di progetti e programmi, i cui risultati sono difficili da misurare

34. L'assenza di strategie operative specifiche, sia a livello della Commissione sia dei singoli paesi, si è tradotta in pratica in un ventaglio estremamente ampio e diversificato di progetti che copre un'ampia area geografica (cfr. paragrafi 39 e 50). A causa di questa mancanza di obiettivi ben definiti, nel contesto delle economie asiatiche in rapida crescita, di scambi internazionali in rapido sviluppo e di investimenti esteri cospicui, è difficile misurare o gestire attivamente l'impatto globale dell'aiuto. Pertanto, esiste soltanto una base limitata su cui valutare l'efficacia della spesa o stabilire se le risorse siano state impiegate in maniera ottimale.

⁽¹⁾ Completato da «Rafforzamento dell'approccio multilaterale alle questioni di sicurezza dell'Asia, regolamento economico globale (ad esempio OMC e regolamento finanziario globale) e inclusione di una dimensione culturale».

35. L'inadeguatezza e l'incoerenza della strategia operativa sono dovute in parte alla natura altamente specifica della cooperazione economica, intesa a recare beneficio ai partner UE quanto a quelli asiatici. In verità, l'obiettivo principale, ovvero intensificare gli scambi commerciali e i flussi di investimenti, poggia ampiamente su iniziative politiche, quali i negoziati bilaterali o multilaterali (ad esempio in seno all'OMC). In realtà, l'uso di un quadro per l'aiuto allo sviluppo incentrato su piccoli progetti in paesi sempre più ricchi (rispetto ai più ampi progetti bilaterali) ha un impatto poco misurabile sul raggiungimento degli obiettivi generali. Inoltre, il settore commerciale, in rapida evoluzione, dei beni e dei servizi informatici (cui è orientato l'aiuto) non può essere gestito efficacemente con le procedure di preparazione, approvazione ed attuazione dei progetti, relativamente lunghe, impiegate normalmente per l'aiuto allo sviluppo.

La Commissione ha gestito l'attuazione delle attività di cooperazione economica in modo efficace?

36. Al fine di formulare delle conclusioni su tale obiettivo di audit, la Corte ha valutato in quale misura i responsabili a livello gestionale della Commissione:

- abbiano stabilito una procedura di presentazione delle domande che incoraggi ed agevoli queste ultime;
- garantiscano che i progetti siano decisi e attuati in maniera tempestiva;
- monitorino regolarmente i progetti e intraprendano per tempo le azioni correttive;
- si assicurino che i progetti producano risultati reali, con un impatto positivo, e siano sostenibili;
- effettuino le valutazioni appropriate.

37. Le attività di cooperazione economica si esplicano attraverso due diverse modalità: i progetti bilaterali, conclusi tra la Commissione e i paesi partner, e i programmi panasiatici (cfr. paragrafi 38 e 50). Data la specificità di entrambe e i problemi particolari che talvolta comportano, la presente relazione espone separatamente le conclusioni della Corte sulle due modalità.

Progetti bilaterali

38. Per quanto riguarda i progetti bilaterali, la Commissione e il governo beneficiario stipulano una convenzione di finanziamento. Prima dell'introduzione del regolamento finanziario attualmente in vigore, i progetti erano solitamente attuati da un'organizzazione di gestione del progetto (OGP), capeggiata spesso da condirettori europei ed asiatici.

Riquadro 1 — Esempi di progetti e relativi obiettivi

1. In India, gli obiettivi generali di un progetto relativo all'aviazione civile erano il miglioramento della sicurezza aerea e l'agevolazione dei contatti commerciali tra imprese dell'UE e imprese indiane. Un altro progetto, relativo allo strumento per piccoli progetti, si proponeva in generale di sostenere la riforma in corso dell'economia e del sistema di governance indiano, tramite un maggior coinvolgimento dei partner della società civile.

2. In Vietnam, il progetto bilaterale più importante era il Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP), i cui obiettivi generali erano sostenere la transizione del Vietnam verso un'economia di mercato e contribuire all'integrazione del paese nel quadro commerciale ed economico regionale e mondiale.

3. In Cina, un progetto per la riforma delle imprese (ECERP) si proponeva specificamente di rafforzare il contributo delle PMI al benessere e all'occupazione a livello provinciale. Un altro progetto si prefiggeva, in generale, di contribuire alla realizzazione di un settore dei servizi finanziari sano, trasparente ed efficiente, di rafforzare gli scambi commerciali e gli investimenti con la regione in entrambe le direzioni e di contribuire a diffondere la democrazia, il buon governo e lo stato di diritto.

39. Nei paesi controllati, numerosi progetti bilaterali di cooperazione economica (cfr. la tabella 4 per una descrizione completa) non privilegiavano un'area o un tema specifici. In molti casi, i progetti disponevano soltanto di fondi relativamente scarsi per affrontare obiettivi molto impegnativi in paesi estremamente vasti e popolosi. In generale, i progetti sono serviti a stimolare un dialogo continuo sulla cooperazione economica, ma finora il loro impatto non è stato, in molti casi, significativo (cfr. paragrafo 44).

Ritardi nell'approvazione e nell'avvio dei progetti

40. Nel contesto di un'economia asiatica in rapida evoluzione, i progetti di cooperazione devono assolutamente essere pianificati, approvati e attuati nel minor tempo possibile. Ritardi ingiustificati comportano il rischio che i progetti possano non essere più necessari, o che debbano essere in gran parte rielaborati, che le relative previsioni dei costi cambino e gli impegni di bilancio siano inutilmente vincolati. Ne consegue che il processo diventa più difficile e più costoso da gestire, mentre l'efficacia dei progetti diminuisce.

41. I progetti bilaterali vengono identificati caso per caso, anziché mediante una procedura standard di domanda (¹). A causa della natura delle procedure, il tempo intercorso tra l'identificazione del progetto e l'inizio dell'attuazione può essere considerevole. L'audit ha esaminato in che misura i progetti abbiano subito ritardi ingiustificati.

42. Tutti i progetti sottoposti ad audit hanno subito seri ritardi prima dell'attuazione, per vari motivi: riorganizzazioni e avvicendamento di personale presso i servizi centrali della Commissione a Bruxelles, confusione tra i servizi centrali della Commissione e le delegazioni riguardo alle responsabilità in seguito alla deconcentrazione, procedure complesse, problemi con le strutture scelte per i progetti, difficoltà nell'assunzione di personale europeo specializzato sufficientemente qualificato ed esperto.

Riquadro 2 — Ritardi prima dell'attuazione

1. Per quanto concerne il progetto indiano Civil Aviation, all'inizio esisteva un protocollo d'intesa (PI) firmato con il governo indiano. All'approvazione da parte di quest'ultimo è seguito un ritardo di diciotto mesi, nel corso dei quali la Commissione ha sostituito il PI con una convenzione di finanziamento, poiché il ministero dell'Aviazione civile ha avuto bisogno di tempo per capire e accettare il cambiamento. Il progetto è stato elaborato nel 1997 ma, dato che la convenzione di finanziamento non è stata firmata da tutte le parti prima della fine del 2000, è stato necessario aggiornare il mandato originale, al fine di riflettere i cambiamenti verificatisi nel settore industriale. Di conseguenza, l'attuazione è iniziata soltanto nel febbraio 2001.

2. In Asia, tutti i progetti EBIC (European Business Information Centre) hanno subito notevoli ritardi prima dell'inizio. Sono state necessarie lunghe trattative per ottenere l'approvazione del comitato ALA, poiché i rappresentanti degli Stati membri erano preoccupati per il ruolo degli EBIC rispetto alle sezioni commerciali delle rispettive ambasciate nazionali. In India e in Vietnam, mentre venivano risolti i problemi relativi allo status giuridico dell'EBIC, si sono verificati ulteriori ritardi.

3. In Cina, nel caso dello strumento a favore dei piccoli progetti, la convenzione di finanziamento è stata firmata nel marzo 2001, il contratto del condirettore europeo è entrato in vigore nel giugno 2003 e il primo invito a presentare proposte è stato bandito nel novembre 2003. Il ritardo è imputabile soprattutto a problemi legati all'assunzione del condirettore europeo, a causa del contratto quadro insoddisfacente su cui ci si è dovuti basare.

(¹) In teoria, i settori prioritari di intervento vengono individuati, tramite il processo del documento strategico nazionale, in collaborazione con il paese partner. Dopo aver individuato un settore, la Commissione incarica dei contraenti di svolgere uno studio di fattibilità, a seguito del quale verrà redatta una proposta di finanziamento, che conterrà un progetto e le relative modalità di attuazione. Per i progetti superiori a 1 milione di euro è richiesta l'approvazione del comitato ALA, composto da rappresentanti degli Stati membri.

I progetti sono stati ritardati e talvolta abbandonati ...

43. Si sono verificati seri ritardi anche nell'attuazione di 10 progetti bilaterali controllati su 14, dovuti a varie cause: la complessità ingiustificata dei progetti, la mancanza di esperienza delle OGP, frequenti cambiamenti di personale presso la Commissione, problemi relativi alle questioni contrattuali e alla lentezza delle procedure.

Riquadro 3 — Ritardi durante l'attuazione

1. Nel progetto *Maritime UE-India*, il contratto è stato firmato nel maggio 1999 e poi prorogato fino al dicembre 2003. Le attività di formazione sono state ritardate senza ragione fino al termine del programma. Il fatto che presso i servizi centrali della Commissione il progetto sia stato assegnato, a turno, a quattro responsabili geografici, ha contribuito a ritardarne l'attuazione.

2. In Cina, l'attuazione del progetto *IPR* ha subito notevoli ritardi. Il progetto è stato prorogato fino al dicembre 2005, mentre il contratto dell'OGP è stato prolungato soltanto fino al dicembre 2003, causando problemi di coordinamento tra le diverse agenzie beneficiarie.

3. Il progetto *IPR UE-India* non è stato attuato. I problemi sono stati causati dalla mancanza di un seguito coerente da parte della Commissione, dovuta a cambiamenti del personale e, contemporaneamente, all'inesperienza dell'OGP europea.

Riquadro 4 — Progetti i cui obiettivi non sono stati raggiunti

1. L'efficacia di *MUTRAP* è stata limitata da problemi connessi all'aggiudicazione degli appalti e da una fase di stallo imprevista prima dell'inizio della fase successiva del progetto.

2. A causa dell'inefficienza dell'organismo responsabile dell'esecuzione, il progetto *Audiovisual in Vietnam* ha prodotto risultati tangibili alquanto modesti: è stato organizzato un solo seminario e l'attività promozionale in Europa e in Vietnam è stata molto limitata.

3. In Cina, i risultati del programma *Financial Services* sono stati insufficienti e inadeguati, in parte a causa della mancanza di chiarezza della convenzione di finanziamento.

Riquadro 5 — Progetti realizzati con successo

1. Il progetto *Civil Aviation in India* sembrava ben avviato verso il raggiungimento degli obiettivi. La proposta di finanziamento prevedeva la formazione di circa 900 persone, ma, all'epoca dell'audit, il numero effettivo di persone formate era salito a 2 315, tra ingegneri, responsabili di gestione, esperti, tecnici e piloti: il 97 % di loro ha espresso un giudizio positivo, talvolta ottimo, sulle attività di formazione.

2. In Vietnam, l'*EBIC* ha avuto un impatto positivo. Sebbene la proposta di finanziamento o la convenzione di finanziamento non definissero alcun obiettivo, nel quadro del progetto sono state registrate 1 007 richieste di informazioni, 107 eventi/seminari, 5 599 partecipanti e 315 articoli giornalistici. L'82 % dei partecipanti si è dichiarato soddisfatto dei seminari e il 75 % ha espresso un giudizio positivo sui servizi di informazione.

Un monitoraggio non sempre soddisfacente

... riducendo la portata della realizzazione e dell'impatto

44. Al fine di valutare l'avanzamento e il successo di un progetto, occorre stabilire fin dall'inizio obiettivi appropriati. In pratica, la Corte ha rilevato che spesso gli obiettivi, quali il numero di persone da formare a un determinato livello, non erano indicati chiaramente e, pertanto, mancava una base oggettiva su cui valutare i risultati o il rendimento. Nel valutare i progetti sulla base di criteri esistenti o presunti, la Corte ha constatato che taluni progetti erano chiaramente fallimentari, mentre altri hanno riscosso successo.

45. Ai fini di un controllo efficace, occorre monitorare i progressi, individuare i problemi e intraprendere per tempo le azioni correttive opportune. Si dovrebbe documentare il monitoraggio in modo accurato, al fine di registrare il lavoro svolto e le azioni intraprese in conseguenza. Per ciascun progetto selezionato, la Corte ha esaminato la qualità del monitoraggio effettuato dalla Commissione. Le convenzioni di finanziamento stipulano che l'OGP deve trasmettere con regolarità alla Commissione relazioni intermedie sull'attuazione del progetto. Per la maggior parte dei progetti, sono stati posti in essere sistemi intesi a misurare e a controllare i progressi, nonché a fornire una base per le relazioni intermedie che, a loro volta, vengono esaminate e valutate dalla Commissione.

46. Il monitoraggio effettuato dalla Commissione non è stato sempre coerente o del tutto efficace. In alcuni casi si è rivelato insufficiente e non ha individuato taluni problemi; in altri casi, invece, vi sono state troppe interferenze nella gestione quotidiana del progetto. Ciò ostacola l'attuazione, comportando il rischio che problemi più gravi non vengano individuati, e rappresenta un uso inefficace delle scarse risorse della Commissione. Anche quando il monitoraggio ha effettivamente luogo, non sempre esistono tracce scritte del lavoro svolto.

Riquadro 6 — Incoerenze nel monitoraggio

1. Per quanto riguarda l'EBIC in India, dai fascicoli della Commissione non risultava in modo chiaro quali controlli di monitoraggio fossero stati effettuati. Quanto all'EBIC in Vietnam, non vi era alcuna prova chiara di un monitoraggio da parte della Commissione, se si esclude una visita dei servizi centrali di quest'ultima nelle Filippine, in Thailandia, in Vietnam e in Cambogia.

2. In India, il monitoraggio, da parte della delegazione, dello strumento per piccoli progetti (SPP) non era adeguato né sistematico: i responsabili dei progetti non erano tenuti a presentare una relazione sullo stato di avanzamento, riducendo quindi gli elementi su cui basare un monitoraggio efficace.

3. Per quanto riguarda il progetto China Financial Services, l'esistenza di un monitoraggio regolare da parte della delegazione era documentata. Tuttavia, la delegazione è andata oltre le proprie funzioni di monitoraggio assumendo un ruolo di gestione nell'attuazione del progetto.

Riquadro 7 — Sostenibilità

1. Otto mesi prima della fine del progetto, l'ECERP non aveva ancora elaborato un piano di sostenibilità. Non era chiaro come sarebbero proseguite le attività, una volta venuto meno il sostegno finanziario dell'UE.

2. Non esisteva un piano di sostenibilità per il progetto Financial Services e si è dato priorità ad alcune attività, per natura a breve termine, con soluzioni intese a risolvere problemi correnti invece di porre in essere strutture a lunga durata.

Mancanza di valutazione

48. La valutazione è un elemento essenziale dell'approccio della Commissione a una sana gestione finanziaria e comprende il «giudizio espresso sugli interventi in base al loro risultato, impatto e alle esigenze cui si prefiggevano di rispondere» ⁽¹⁾. Essa è intesa a valutare il raggiungimento degli obiettivi e a spiegare i meccanismi causali sottostanti. I problemi o le carenze individuati a livello della gestione e dei risultati dovrebbero costituire la base per le azioni correttive della Commissione.

49. Le convenzioni di finanziamento relative ai progetti bilaterali sottoposti ad audit non prevedevano sistematicamente valutazioni indipendenti e non vi erano elementi che indicassero i criteri applicati per decidere quali progetti valutare. Anche nei casi in cui tali valutazioni erano state previste, non sempre sono state effettuate al momento opportuno, così che la loro efficacia è stata ridotta o persino annullata.

Dubbi sulla sostenibilità

47. Tutti i progetti finanziati dall'UE devono essere sostenibili: un'attività è considerata sostenibile quando, una volta cessata l'assistenza principale, è in grado di produrre a lungo termine benefici per il gruppo mirato. Per poter conseguire tale obiettivo, il progetto deve essere in grado di autofinanziarsi o il governo del paese beneficiario deve impegnarsi a proseguire il finanziamento. La Corte ha esaminato se i progetti avessero elaborato un piano di sostenibilità e se avessero prestato sufficiente attenzione a questo aspetto nel corso della durata del progetto. In pratica, la sostenibilità dipende spesso dall'avanzamento sufficiente del progetto nell'arco del suo ciclo vitale. Conviene quindi prevedere un lasso di tempo sufficiente per raggiungere gli obiettivi, dato che un progetto incompleto non sarà, di norma, sostenibile. Permangono dubbi sulla potenziale sostenibilità di 6 progetti controllati su 14.

Riquadro 8 — Carenze nella valutazione dei progetti

1. Le convenzioni di finanziamento non prevedevano valutazioni indipendenti dei tre programmi IPR.

2. In India, la convenzione originale di finanziamento del progetto Civil Aviation, che copriva un arco di cinque anni, prevedeva una valutazione intermedia dopo i primi due anni di attuazione. Successivamente, il progetto è stato diviso in due contratti, con una fase iniziale di 12 mesi, seguita da una fase di attuazione di tre anni. La nuova convenzione relativa alla fase di attuazione manteneva la clausola secondo la quale il progetto sarebbe stato sottoposto ad una valutazione intermedia dopo i primi due anni di attuazione. Tuttavia, se una valutazione intermedia dopo due anni è appropriata per un progetto di cinque anni, per un progetto di tre anni appare tardiva, dato che non lascia tempo sufficiente per porre in essere eventuali misure correttive.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione sulla valutazione [SEC(2000) 1051].

Progetti panasiatici

50. I programmi panasiatici (cfr. paragrafi 5, 7-9) sono suddivisi in vari strumenti o componenti, nel cui ambito vengono attuati numerosi progetti di valore limitato. Un progetto ammonta di norma a 100 000-200 000 euro e prevede il cofinanziamento da parte dei partner asiatici ed europei, che contribuiscono entrambi in misura del 50 %. I progetti si basano sulla domanda e le richieste di finanziamento vengono presentate sotto forma di proposte. Tale pratica fa sì che vengano finanziati progetti di varia natura. Per un elenco completo, si rimanda alla tabella 7.

Riquadro 9 — Esempi di progetti panasiatici

1. *Un progetto Asia IT & C mirava a diffondere in modo efficace soluzioni per il commercio elettronico avanzate e ad hoc, atte a favorire le relazioni tra operatori indiani ed europei nel settore tessile.*
2. *Un progetto Asia Invest era inteso a stimolare la crescita sostenibile dell'industria calzaturiera vietnamita, tramite l'introduzione e il trasferimento di tecniche di sviluppo dei prodotti e lo sviluppo di capacità gestionali, e a stimolare la creazione di un'industria di appoggio.*
3. *Un progetto Asia Invest ha impartito una formazione a consulenti in materia di esportazione di organizzazioni britanniche su come esportare e investire in Cina.*
4. *Un progetto Asia IT & C si proponeva di ridurre la povertà e rafforzare le opportunità del settore IT & C cinese, utilizzando Internet come piattaforma di servizi dell'informazione, al fine di rafforzare la comunicazione e gli scambi tra gli operatori della microfinanza cinese e coloro che stabiliscono le linee politiche, nonché tra gli operatori nazionali e le organizzazioni straniere.*
5. *Un progetto Asia Invest mirava a rafforzare la capacità e a diffondere conoscenze e know-how su aspetti relativi ai sistemi di gestione ambientale per l'industria alberghiera in Vietnam.*

Procedure di presentazione delle domande laboriose e complesse

51. Le procedure relative alla presentazione della domanda dovrebbero costituire una base sufficiente per selezionare i progetti potenzialmente più efficaci e proteggere gli interessi finanziari delle Comunità, senza, al contempo, scoraggiare i potenziali candidati dal presentare domande con procedure eccessivamente complesse e requisiti non necessari. Per i programmi Asia Invest e Asia IT & C vengono pubblicati, due volte all'anno, inviti a presentare proposte; gli interessati propongono un progetto che viene valutato dalla Commissione. Il processo relativo alla presentazione della domanda è formalizzato: occorre compilare la domanda su un modulo standard nonché un bilancio dettagliato e una dichiarazione di partenariato nella quale i diversi partner riconoscono i principi della pratica di buon partenariato.

52. La Commissione mette a disposizione dei candidati linee direttrici chiare, compresi otto allegati esplicativi. I candidati inesperti, tuttavia, possono incontrare comprensibili difficoltà nel soddisfare i requisiti della procedura di domanda. Benché la maggior parte dei partner abbia considerato i documenti guida utili, dettagliati e di una logica facile da seguire, nel caso di dieci progetti su trentanove essi sono risultati di difficile comprensione e applicazione. Per i candidati la raccolta, la preparazione e la compilazione di tutti i dati richiesti sono dispendiose in termini di tempo e di denaro, specie se la documentazione deve essere tradotta.

53. I partner asiatici hanno inoltre incontrato difficoltà nel fornire il loro statuto e/o gli articoli di associazione, come richiesto dalla procedura di domanda, specie in alcuni paesi, dove tali documenti non esistono sotto questa forma. Un'ulteriore difficoltà è rappresentata dal fatto che gli accordi di partenariato fra le parti devono essere stipulati prima della presentazione della domanda. Alcuni partner asiatici hanno espresso la loro riluttanza a concludere tali contratti prima di sapere se la domanda presentata sia stata accettata o meno.

54. Per quanto il programma sia rivolto al settore privato in un contesto commerciale basato sul mercato, l'aiuto può essere pagato soltanto a intermediari che promuovono, senza scopo di lucro, gli scambi e gli investimenti UE-Asia, ovvero ad organismi pubblici, associazioni non a scopo di lucro o amministrazioni locali. In pratica, i progetti spesso vedono coinvolte associazioni od organizzazioni commerciali che teoricamente non perseguono scopi di lucro, ma che sono finanziate da società private a fini commerciali. Un tale vincolo a livello dei finanziamenti rischia di escludere progetti potenzialmente validi, come quelli cui partecipano partner commerciali diretti che, per motivi di segreto commerciale, potrebbero non voler ricorrere a intermediari o associazioni commerciali.

Riquadro 10 — Procedura di presentazione della domanda

1. *Il candidato principale di un progetto Asia IT & C, un istituto universitario in Vietnam, si proponeva di valutare corsi on-line europei a livello universitario nel campo delle tecnologie d'informazione e delle comunicazioni, al fine di sviluppare un alto livello di competenza in Vietnam. Secondo tale istituto, la procedura di presentazione della domanda richiede troppo tempo: per compilare la proposta sono occorsi infatti tre mesi e il direttore si è recato in Europa per chiedere chiarimenti al riguardo. Il bilancio è stato compilato in base a un vecchio modello della Commissione, creando un altro problema, in quanto non è stato accettato e si è dovuto ripetere la procedura. Il candidato, per il quale i documenti guida sono risultati di difficile comprensione, ha dovuto richiedere l'aiuto di un contatto asiatico che era riuscito nell'intento.*

2. Un altro istituto universitario in Vietnam, con tre progetti Asia Invest in settori relativi all'amministrazione della gestione aziendale, ha giudicato eccessivo l'aspetto amministrativo della procedura di presentazione della domanda ed ha espresso disappunto per l'impossibilità di presentare domande per via elettronica. Questo beneficiario ha presentato tre domande e ha dovuto produrre la stessa documentazione tre volte. Ha inoltre incontrato difficoltà nel fornire il proprio statuto.

3. Un'associazione industriale cinese, il cui progetto riguardava la formazione delle imprese nel trattamento delle acque reflue, considera eccessivo il carico di lavoro richiesto per presentare le domande. Secondo questa associazione, il problema principale è costituito dal fatto che il piano delle attività richiesto era troppo dettagliato: è molto difficile, ad esempio, che un candidato sappia, con diversi mesi di anticipo, chi terrà una presentazione. Alcuni documenti hanno dovuto essere tradotti dal cinese in inglese, con notevole dispendio di tempo e di denaro.

55. Il ruolo delle delegazioni nell'assistere i potenziali candidati ad elaborare le loro proposte non è definito con chiarezza. Un aiuto adeguatamente mirato dovrebbe incoraggiare un numero maggiore di domande, accelerarne il processo, migliorarne la qualità e aiutare a massimizzare il potenziale dei progetti. Tuttavia, l'assistenza prestata non dovrebbe compromettere l'obiettività dalle delegazioni chiamate a valutare e ad approvare le proposte, né dare l'impressione che l'accettazione della domanda sia, di conseguenza, scontata.

56. In pratica, non tutte le delegazioni offrono assistenza in tal senso e il loro ruolo nella valutazione e approvazione dei progetti si limita ai commenti sulle proposte espressi a un comitato di valutazione presso i servizi centrali della Commissione a Bruxelles. Pertanto, i beneficiari potenziali ed effettivi dei programmi UE si vedono negare un valido aiuto per affrontare un processo complesso; i ritardi e le carenze a livello delle domande risultano esacerbati e probabilmente alcuni candidati vengono scoraggiati.

I risultati dei progetti sono stati positivi ...

57. Benché in otto casi i progetti controllati fossero ancora in fase iniziale e fosse quindi troppo presto per valutarne i risultati, in altri ventotto casi essi hanno mostrato progressi sostanziali e risultati utili. I progetti controllati non avevano subito seri ritardi ed erano riusciti a far fronte a problemi esterni, quali la SARS e le incertezze politiche. Considerato lo scarso valore monetario dei singoli progetti Asia Invest e Asia IT & C, il numero di beneficiari da essi raggiunto è considerevole.

Riquadro 11 — Progetti realizzati con successo

Un progetto per una spesa di 100 000 euro, volto a rafforzare la capacità dei servizi di consulenza tecnica in Vietnam, per ottenere e migliorare la preparazione dei progetti e la supervisione in loco, ha formato 600 persone in tre diversi cicli di formazione, aventi ciascuno una durata di due settimane circa.

... e il monitoraggio si è rivelato efficace ...

58. I sistemi di monitoraggio regolare posti in essere per i programmi Asia Invest e Asia IT & C hanno funzionato molto bene. I partner presentano relazioni trimestrali, che vengono esaminate dalle équipes istituite dalla Commissione, le quali redigono al riguardo brevi commenti. In caso di ritardo nella trasmissione delle relazioni, entrambe le équipes inviano solleciti. La maggior parte dei beneficiari ha espresso particolare soddisfazione per il monitoraggio regolare effettuato dalle équipes a Bruxelles e/o a Bangkok. I beneficiari hanno apprezzato, in particolare, il monitoraggio espletato nell'ambito di Asia IT & C, poiché l'équipe ha sempre fornito un feedback, positivo o negativo, su tutte le relazioni intermedie, mentre nel caso di Asia Invest l'équipe incaricata tendeva a contattare i partner soltanto in caso di problemi.

... ma permangono dubbi sulla sostenibilità

59. La procedura di domanda prevede che i candidati forniscano informazioni sui piani di sostenibilità da loro elaborati. La maggior parte dei progetti europei controllati comprendeva un piano di sostenibilità, tuttavia non sempre era chiaro fino a che punto quest'ultima fosse garantita. In alcuni casi, i progetti sono stati concepiti partendo dal presupposto che ci sarebbe stata una seconda fase di finanziamento UE, il che significa, per definizione, che il progetto non è sostenibile.

Riquadro 12 — Sostenibilità

1. In India, non tutti i progetti hanno previsto, in fase di pianificazione, un piano di sostenibilità e i piani effettivamente elaborati sono spesso di scarsa qualità.

2. In Vietnam, la maggior parte dei progetti non prevedeva, nella fase di concezione, un piano di sostenibilità, benché molti di essi vi stessero lavorando attivamente al momento dell'audit. Nella maggior parte dei casi, in entrambi i paesi, la sostenibilità dei progetti sembrava dipendere da ulteriori finanziamenti erogati dalla Commissione. In realtà, in alcuni casi, l'attività principale in materia di sostenibilità sembrava essere la presentazione di nuove proposte alla Commissione.

3. La sostenibilità della maggior parte dei progetti panasiatici realizzati in Cina sembrava soddisfacente. Non tutti i progetti avevano previsto un piano di sostenibilità, ma alcuni li stavano elaborando e, come si è potuto constatare, erano in corso attività di follow-up. In un solo caso, un progetto cercava di ottenere ulteriori contributi UE per altri progetti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Conclusioni e raccomandazioni sulla strategia

60. La cooperazione economica è un settore specifico dei programmi di sviluppo comunitari. La strategia per la cooperazione economica è illustrata in molte e svariate fonti, ciononostante si rileva una scarsa coerenza. La cooperazione economica mira a sostenere lo sviluppo delle economie dei paesi asiatici, rafforzando al contempo l'influenza e il commercio dell'UE. È rivolta tanto ai paesi meno sviluppati dell'Asia quanto a quelli economicamente più sviluppati (cfr. paragrafi 16-27).

61. La Corte raccomanda alla Commissione, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo globale, di stabilire una strategia coerente per la cooperazione economica, che riconosca l'alta specificità dell'aiuto e il suo obiettivo, operando inoltre una netta distinzione tra obiettivi da raggiungere tramite negoziati e azioni politiche ed obiettivi per i quali è opportuno finanziare progetti e programmi.

62. La Commissione riconosce che è necessario prendere in considerazione le esigenze specifiche di ciascun paese in termini di cooperazione economica, ma non riesce a trasporre a sufficienza tale concetto nei documenti strategici nazionali. Nell'ambito della scheda di attività ABM — attuale fulcro dell'approccio della Commissione alla sana gestione finanziaria — non vi è un flusso coerente o logico che parta dagli obiettivi generali, per arrivare, attraverso le priorità, agli obiettivi specifici. Gli indicatori di realizzazione e di impatto — che dovrebbero costituire la base su cui monitorare e valutare i progressi e l'impatto — si concentrano sul processo a livello politico, invece che sul prodotto e i risultati dell'aiuto stesso (cfr. paragrafi 21-33).

63. La Corte raccomanda alla Commissione di considerare adeguatamente, e in maniera specifica, nei documenti strategici nazionali, la cooperazione economica, tenendo conto del legame esistente con le necessità in termini di sviluppo generale. Sarebbe opportuno adattare l'approccio per poter offrire, in ogni circostanza, la giusta combinazione di aiuti. È necessario sforzarsi in particolare di garantire la logica e la coerenza interne della scheda di attività. Si dovrebbero stabilire indicatori obiettivi, utili e completi che riflettano il risultato dell'aiuto.

64. L'assenza di strategie operative specifiche per la cooperazione economica ha condotto ad un'ampia varietà di progetti e programmi disseminati in tutta la regione — una regione dominata dal commercio nazionale e globale. A causa della mancata focalizzazione dell'aiuto, è difficile misurare l'impatto della cooperazione economica e collegarlo alla priorità principale, ossia il rafforzamento dei flussi commerciali e degli investimenti reciproci; pertanto, gli elementi che consentono di garantire una gestione efficace e ottimale dell'aiuto dell'UE sono limitati (cfr. paragrafi 34-35).

65. La Corte raccomanda alla Commissione di fare in modo che l'aiuto sia focalizzato su obiettivi chiaramente definiti e misurabili e di garantire, su questa base, la sana gestione finanziaria del bilancio comunitario, presentando relazioni al riguardo.

Conclusioni e raccomandazioni sull'attuazione

66. L'audit della Corte ha rivelato lacune nella gestione, da parte della Commissione, dell'attuazione della cooperazione economica in Asia, alcune delle quali hanno compromesso l'efficacia dell'aiuto.

67. Nel caso dei progetti bilaterali si sono verificati ritardi lunghi e inaccettabili tra la fase di identificazione e l'inizio dell'attuazione, dovuti a varie ragioni. In molti casi i ritardi si sono protratti nella fase di attuazione, riducendo i risultati e l'impatto dei progetti. Il monitoraggio non è stato sempre soddisfacente, le valutazioni esterne non sono state sempre effettuate con tempestività e permangono dubbi sulla potenziale sostenibilità di quasi metà dei progetti controllati (cfr. paragrafi 38-49).

68. La Corte raccomanda che la Commissione identifichi le tipologie di azioni correttive necessarie per risolvere i problemi dei progetti bilaterali e prevenire problemi simili nella pianificazione e attuazione dei progetti futuri. Occorre assicurarsi in particolare che gli obiettivi dei diversi programmi e progetti siano chiari e realizzabili nei tempi previsti, e che vengano effettuate le valutazioni del caso, secondo una strategia chiara e al momento opportuno.

69. Nel caso dei progetti sottoposti ad audit nell'ambito dei programmi panasiatici, per alcuni richiedenti la procedura di domanda relativa ai progetti su scala ridotta si rivela onerosa e complessa; inoltre, a causa della mancanza di chiarezza riguardo al ruolo che le delegazioni devono svolgere per aiutare i potenziali beneficiari a preparare le rispettive domande, è venuto a mancare un aiuto prezioso. Per quanto i progetti controllati avessero compiuto progressi apprezzabili in termini di risultati utili, non erano probabilmente sostenibili, dato che la maggior parte di essi necessitava di un ulteriore sostegno finanziario. I sistemi di monitoraggio della Commissione si sono rivelati molto efficaci (cfr. paragrafi 50-59).

70. La Corte raccomanda che la Commissione riconsideri le procedure di domanda, al fine di raggiungere un equilibrio tra la necessità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e l'importanza di incoraggiare la maggior partecipazione possibile di potenziali beneficiari e di progetti. A tale riguardo, la Commissione dovrebbe riconsiderare l'opportunità che i candidati siano tenuti ad elaborare un quadro logico; essa dovrebbe inoltre accertare la disponibilità dei documenti o delle informazioni richiesti dalla procedura. A tal fine, sarebbe utile fornire il facsimile di una domanda già compilata da usare come modello, preferibilmente adattato al quadro giuridico e organizzativo di ciascun paese. La Commissione dovrebbe considerare la possibilità di istituire un registro centrale relativo ai documenti allegati alle domande, in modo che uno stesso beneficiario non debba trasmettere più volte gli stessi documenti in caso di domande successive.

71. La Corte raccomanda di definire chiaramente e di rafforzare il ruolo delle delegazioni per quanto concerne l'assistenza prestata ai beneficiari potenziali nel definire progetti e nel preparare le domande. Ciò avrebbe lo scopo di suscitare il maggior interesse possibile nei confronti dei programmi, incoraggiando quindi il maggior numero possibile di beneficiari potenziali e di proposte, di contribuire ad assicurare una preparazione rapida e completa delle domande, affinché aumentino le probabilità che vengano selezionati i progetti più efficaci e appropriati.

72. La Corte raccomanda alle delegazioni di utilizzare il sistema di monitoraggio regolare dei progetti panasiatici, nonché il formato standard per la presentazione delle relazioni, come modello per il monitoraggio dei progetti bilaterali e panasiatici.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 14 luglio 2005.

Per la Corte dei conti
Hubert WEBER
Presidente

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

IV. Nel 2000 la Commissione ha intrapreso una riforma della propria gestione dell'aiuto esterno, che prevede l'introduzione di documenti di strategia nazionale, documenti di strategia regionale e programmi indicativi pluriennali.

(primo e secondo trattino) — Le priorità in materia di spesa sono sempre state concordate con i governi asiatici e, nella misura del possibile, riflettono le priorità e gli obiettivi della società civile. Con l'introduzione dei documenti di strategia nazionale e regionale e dei programmi indicativi, la Commissione mira a delimitare più accuratamente gli obiettivi di spesa per lo sviluppo, anche quella relativa alla cooperazione economica.

(terzo trattino) — La Commissione riconosce che l'impatto globale dell'aiuto è difficile da misurare, in particolare laddove i progetti consistono essenzialmente in assistenza tecnica. A livello di progetto, dalla riforma dell'aiuto esterno comunitario tutti gli aspetti del ciclo di gestione dei progetti (Project Cycle Management — PCM) sono pienamente istituzionalizzati. L'uso dell'approccio del quadro logico fornisce indicatori obiettivamente verificabili e strumenti predefiniti di valutazione dell'efficacia della spesa. Per verificarlo, si effettua un monitoraggio indipendente ed è obbligatorio effettuare una valutazione intermedia e una valutazione finale.

V.

(primo trattino) — I ritardi che si accumulano tra la fase di identificazione e l'avvio dei progetti, come anche i ritardi rilevati nei progetti in fase di esecuzione, concernono i progetti bilaterali messi a punto prima della riforma dell'aiuto esterno comunitario. A seguito di tale riforma — che prevede altresì l'istituzione di EuropeAid (gennaio 2001) e la deconcentrazione della gestione dell'aiuto verso le delegazioni della Commissione — e dell'introduzione del nuovo regolamento finanziario (gennaio 2003), i ritardi relativi ai progetti saranno limitati e contenuti.

Nell'attuale configurazione dei progetti, è obbligatorio prevedere il monitoraggio, l'audit e un piano di valutazione. In parallelo, dal 2000 è stato sistematicamente effettuato un lavoro di monitoraggio da parte di esperti indipendenti. Nell'ambito di questo esercizio di monitoraggio, i progetti per la cooperazione economica in Asia si sono rivelati positivi in termini di potenziale di sostenibilità.

(secondo trattino) — Le procedure per la presentazione delle domande, definite dal regolamento finanziario, sono concepite in modo da garantire un alto livello di trasparenza e di imparzialità. Si fornisce assistenza ai candidati mediante giornate/sessioni di informazione e l'aggiornamento regolare dei siti web, comprese le domande più frequenti (Frequently Asked Questions — FAQ). Pertanto, i progetti panasiatici vengono gestiti adeguatamente e non si registrano ritardi considerevoli. Il monitoraggio esercitato dagli esperti indipendenti ha fatto rilevare che le iniziative panasiatiche hanno ottenuto buoni risultati anche sotto il profilo della sostenibilità.

VI.

(primo trattino) — La Commissione considera la cooperazione economica come una componente fondamentale della sua politica di aiuto allo sviluppo e si impegna a prestarle tutta l'attenzione necessaria nell'ambito della formulazione dei documenti di strategia e dei programmi indicativi nazionali. La Commissione s'impegna altresì a migliorare ulteriormente la coerenza nell'ambito della scheda di attività e a mettere a punto indicatori adeguati.

(secondo trattino) — La riforma dell'aiuto esterno comunitario, in particolare la devoluzione delle responsabilità alle delegazioni che ha avuto luogo nel periodo 2002-2005, ha migliorato, e continua a migliorare, l'esecuzione e il monitoraggio dei progetti bilaterali in loco. Attualmente, il requisito relativo alla realizzazione di una valutazione viene sistematicamente incluso nell'accordo di finanziamento di tutti i progetti.

Il monitoraggio e la valutazione dei progetti sono stati rafforzati mediante l'obbligo di utilizzare lo strumento del quadro logico, che contribuirà a potenziare ulteriormente la sostenibilità.

(terzo trattino) — La revisione in corso della guida pratica AIDCO delle procedure contrattuali semplificherà le procedure di presentazione delle domande, nella misura consentita dal regolamento finanziario, e al contempo chiarirà il ruolo delle delegazioni nella valutazione.

(quarto trattino) — Il sistema di monitoraggio orientato ai risultati introdotto dal 2002 fornisce informazioni standardizzate sul monitoraggio in relazione ai progetti e ai programmi.

OSSERVAZIONI

20. La Commissione concorda con l'affermazione della Corte in merito al rischio potenziale di non fornire un'assistenza mirata in tutti i settori di cooperazione. Nell'ambito della riforma dell'aiuto esterno nel 2000 e dell'introduzione dei documenti di strategia nazionali e regionali e congiuntamente delle comunicazioni strategiche sull'Asia, la Commissione ha ribadito la necessità di delimitare gli obiettivi strategici a breve e a lungo termine della cooperazione CE in Asia, riducendo in tal modo i rischi summenzionati.

22. Il concetto di reciproco interesse non può essere interpretato come un mezzo per tutelare gli interessi dell'UE. La comunicazione non fornisce alcun elemento che consenta di interpretare la cooperazione come uno strumento che possa andare a vantaggio di uno o dell'altro partner.

23. L'obiettivo della cooperazione economica è promuovere gli scambi commerciali e i flussi di investimento in entrambe le direzioni, e garantire un ambiente che consenta al settore privato di prosperare. Tali attività sono volte a conseguire gli obiettivi di sviluppo e l'integrazione dei paesi asiatici nell'economia mondiale. Pertanto, la cooperazione economica sostiene e favorisce il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Commissione in Asia.

24. Cfr. risposta al paragrafo 22.

25. La Commissione concorda con la Corte nell'affermare che la definizione e il monitoraggio degli indicatori potrebbero essere migliorati, e ha adottato misure in tal senso nell'ambito dell'elaborazione dei suoi documenti di strategia nazionale e regionale e relativi programmi indicativi per il periodo 2005-2006.

In base alle attuali linee direttrici per la programmazione, l'aiuto dovrebbe essere destinato ad un numero limitato di interventi. Inoltre, sulla base dell'esperienza acquisita, nel 2004 la CE ha iniziato a ridurre il numero di programmi panasiatici, che sono passati da cinque a tre.

26. La Commissione ritiene che i programmi di strategia nazionale in Asia non effettuino — e non debbano effettuare — una distinzione netta tra strategia di cooperazione economica e strategia di cooperazione finanziaria e tecnica poiché si tratta di strumenti che si rafforzano reciprocamente ai fini della realizzazione della strategia comunitaria in Asia. Inoltre, le politiche economiche a favore dei poveri e quelle di riduzione della povertà non sono separate nei piani nazionali dei paesi beneficiari asiatici. Gli strumenti di azione esterna recentemente proposti vanno anch'essi in questa direzione, senza distinguere tra cooperazione finanziaria e tecnica e cooperazione economica.

27. Per quanto concerne le osservazioni della Corte sulla dimensione regionale, la Commissione è del parere che i programmi panasiatici debbano essere esaminati a livello di programmi. Si incoraggia la presentazione di domande che interessino più di un paese asiatico, al fine di stabilire una collaborazione imprenditoriale transfrontaliera nella regione.

29. Con questo nuovo approccio di gestione per attività — ABM/ABB — la Commissione intende migliorare la natura del dibattito di bilancio, definendo le priorità politiche generali, valutando l'impatto di tali priorità sull'attività in corso e gli obiettivi perseguiti ed infine attribuire le risorse corrispondenti. Questo dibattito, orientato verso le politiche e accolto con soddisfazione dalle autorità di bilancio, dovrebbe consentire di incentrare la discussione sulle attività piuttosto che sulle singole linee di bilancio.

31. La Commissione ammette che la descrizione degli obiettivi è troppo generica e potrebbe essere ulteriormente circostanziata. Se ne terrà debito conto nell'ambito dei lavori volti a migliorare le schede di attività.

32. La Commissione concorda con la Corte dei conti per quanto concerne gli indicatori di impatto ed è del parere che sia necessario adottare un approccio realistico che tenga conto della portata limitata dell'intervento dell'UE e dell'esistenza dei programmi analoghi intrapresi dagli Stati membri. Non essendo l'unica fonte di aiuto, l'intervento della CE si limita a contribuire al miglioramento degli scambi commerciali e dei flussi di investimento. La Commissione si adopererà per seguitare a mettere a punto e a migliorare adeguati indicatori di impatto.

33. La scheda di attività fornisce informazioni sulle passate realizzazioni nell'ambito di ciascun obiettivo fondamentale, e le modalità secondo cui hanno contribuito al loro conseguimento. La Commissione sta lavorando all'elaborazione di indicatori basati maggiormente sui risultati.

34-35. Fino al 2001 gli obiettivi politici si traducevano direttamente in progetti e programmi. Dal 2002 i programmi indicativi nazionali hanno svolto la funzione di strumento che ha permesso di delimitare più accuratamente gli obiettivi di spesa, anche nell'ambito della cooperazione economica, dando luogo ad una riduzione del numero di settori d'intervento e a una più chiara definizione degli obiettivi generali e specifici perseguiti in questo settore. La Commissione riconosce che l'impatto globale dell'aiuto è difficile da misurare, soprattutto nei progetti che consistono sostanzialmente in assistenza tecnica.

A livello di progetto, a partire dalla riforma dell'aiuto esterno della CE, tutti gli aspetti della gestione del ciclo di un progetto (PCM) sono stati analizzati esaurientemente. L'uso dell'approccio del quadro logico fornisce indicatori obiettivamente identificabili e strumenti predefiniti di valutazione dell'efficacia della spesa. Ai fini di una verifica, è obbligatorio effettuare valutazioni intermedie e finali.

39. I progetti bilaterali di cooperazione economica rispondono a priorità di cooperazione economica stabilite conformemente alle priorità di ciascun paese definite nei relativi documenti di strategia per la lotta contro la povertà e relativi piani nazionali di sviluppo. Ovunque sia possibile, la Commissione coopera con altri donatori, al fine di ottenere l'effetto moltiplicatore e garantire che i limitati fondi comunitari conseguano il massimo impatto possibile.

In molti progetti di cooperazione economica, l'impatto dei progetti può essere percepito soltanto nel lungo termine. L'impatto dei progetti futuri si misurerà più sistematicamente mediante le procedure di monitoraggio e valutazione recentemente istituite.

40-41. Esiste un equilibrio tra il ritmo di elaborazione e lo sviluppo qualitativo di un progetto, il che implica: a) una fase di identificazione, per valutare il settore interessato e individuare i principali problemi da affrontare, i beneficiari potenziali e le possibili modalità di esecuzione; b) una fase di istruzione, nella quale si definiscono i dettagli del progetto con la partecipazione e la consultazione di tutte le parti interessate, i beneficiari e gli altri donatori. Questa fase comprende spesso la realizzazione di un'analisi economica e finanziaria, una valutazione dell'impatto ambientale e una valutazione dell'impatto in termini di parità tra i sessi. L'esecuzione dei progetti inizia con un periodo di «messa in moto» (generalmente della durata di sei mesi), durante il quale le attività proposte vengono verificate sotto il profilo della loro attualità e del rapporto costi/benefici.

42-43. Dopo la riforma dell'aiuto esterno della CE, in particolare a seguito della devoluzione alle delegazioni delle responsabilità di gestione, l'esecuzione dei progetti e dei programmi è migliorata. Si è avuto un inevitabile periodo di adattamento, accompagnato dall'assunzione di nuovo personale delle delegazioni e da un ampio programma di formazione.

Per quanto concerne i problemi di qualificazione, è necessario tener conto della disparità tra la domanda e l'offerta di agenti locali altamente qualificati nel settore commerciale. La Commissione ha adottato misure volte a migliorare la situazione: un nuovo e più preciso contratto quadro in materia di scambi commerciali (dicembre 2003), la creazione di un fondo fiduciario con il Centro internazionale degli scambi dell'ONU-ITC (luglio 2004) e un uso più proficuo dell'esperienza acquisita dalle pertinenti organizzazioni delle Nazioni Unite.

44. A partire dalla riforma dell'aiuto esterno della CE, sono stati pienamente istituzionalizzati tutti gli aspetti della gestione del ciclo di un progetto (GCP), in particolare mediante il ricorso all'approccio del quadro logico, che definisce per ciascun progetto gli obiettivi generali, l'obiettivo specifico, i risultati, le attività, gli indicatori obiettivamente identificabili e gli strumenti predefiniti di verifica.

46. Il monitoraggio dei progetti è recentemente migliorato grazie all'uso più mirato dello strumento del quadro logico, che prevede definizioni chiare dell'obiettivo generale, l'obiettivo specifico, i risultati e le attività del progetto nonché indicatori specifici della realizzazione. Inoltre, è opportuno citare l'istituzione di un sistema di monitoraggio basato sui risultati (ROM), operato da consulenti indipendenti.

47. Dal 2000 le mansioni di monitoraggio sono svolte da esperti indipendenti. Nel quadro di un piano di lavoro annuale, questi devono verificare la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza, l'impatto e la sostenibilità dei progetti selezionati. In tale ambito, i progetti di cooperazione economica in Asia hanno ottenuto buoni risultati in termini di sostenibilità.

Inoltre, dal 2002, la Commissione ha introdotto un sistema di misure di aiuto alla qualità che rafforzano l'esame dell'elaborazione del progetto nelle fasi di identificazione e formulazione. Grazie a questa procedura, la programmazione della sostenibilità è scrupolosamente analizzata.

La sostenibilità viene verificata in quanto criterio specifico in tutte le fasi del processo di aiuto alla qualità.

48-49. Nel contesto del sistema di aiuto alla qualità, istituito alla fine del 2002, le valutazioni intermedie e finali devono obbligatoriamente figurare nell'elaborazione dei progetti a margine delle linee di bilancio corrispondenti. L'obiettivo specifico della valutazione intermedia è identificare eventuali carenze e adottare le necessarie misure correttive. Tanto la deconcentrazione della gestione dell'aiuto quanto il monitoraggio esterno sistematico consentono un controllo rigoroso e un'individuazione precoce delle carenze, il che permette di adottare tempestivamente le opportune misure correttive.

52. Nel quadro dei programmi a favore dell'Asia e nella gestione dell'aiuto esterno in generale, la guida pratica per i candidati è costantemente aggiornata e si fa il possibile per semplificare le procedure di presentazione delle domande. Si tenterà di trovare un equilibrio tra l'inevitabile complessità delle procedure, volte a garantire la trasparenza e l'imparzialità, e la semplificazione auspicata dai candidati.

53. La presentazione degli statuti sociali è necessaria per determinare lo status e la nazionalità dei candidati, e in tal modo soddisfare i requisiti della base giuridica.

Si chiede ai partner di firmare una «dichiarazione di associazione», in virtù della quale si impegnano a svolgere il ruolo di loro competenza, qualora la proposta venga selezionata.

54. Il fatto che i beneficiari siano organizzazioni commerciali senza scopo di lucro costituisce un vantaggio, in quanto esse dispongono delle strutture adeguate per moltiplicare gli effetti positivi dei progetti.

Attualmente è allo studio la possibilità di consentire alle organizzazioni commerciali che perseguono scopi di lucro di postulare per finanziamenti nell'ambito dei programmi a favore dell'Asia. La condizione sarebbe che i beneficiari non traggano profitti dai progetti cofinanziati.

Il principio dell'assenza dello scopo di lucro è oggetto di una revisione che potrebbe agevolare l'attuazione di questo tipo di progetto di cooperazione economica secondo le modalità proposte dalla Corte.

55. Negli ultimi anni, la Commissione ha intrapreso numerose iniziative volte a migliorare l'assistenza ai potenziali candidati: riunioni di informazione negli Stati membri dell'UE e in paesi asiatici associati, aggiornamento periodico delle sezioni domande frequenti (FAQ) nel sito web del programma e sportelli gestiti a livello centrale cui i candidati possono rivolgere i loro quesiti. Nei siti web sono accessibili esemplificazioni delle migliori pratiche per elaborare correttamente proposte di progetti. Le rispettive responsabilità in proposito delle delegazioni e della sede centrale sono state definite durante l'evoluzione del processo di deconcentrazione.

Nella nuova generazione di programmi a favore dell'Asia, la Commissione ha introdotto una componente specifica relativa alle azioni di sviluppo di capacità volte a migliorare l'elaborazione dei progetti e le competenze dei beneficiari in materia di gestione di progetti.

56. Le delegazioni non possono aiutare i candidati ad elaborare le proprie proposte senza violare il principio della parità di trattamento. Pertanto, l'aiuto si limita alle azioni sopra menzionate.

Le delegazioni devono comunque limitarsi a fornire orientamenti generali senza entrare nei dettagli delle proposte.

59. Ciascuna proposta soggetta ad una valutazione tecnica e finanziaria viene valutata in termini di sostenibilità. Inoltre, si chiede alla delegazione o alle delegazioni pertinenti della Commissione di formulare osservazioni specifiche in merito alla sostenibilità del progetto, in particolare dal punto di vista finanziario, istituzionale e politico.

CONCLUSIONI E RACCOMANDEAZIONI

60. L'obiettivo della cooperazione economica, secondo la definizione dei regolamenti ALA, è consolidare gli scambi commerciali e i flussi di investimento in entrambe le direzioni e promuovere un ambiente favorevole alla prosperità del settore privato. Tali azioni sono volte a conseguire gli obiettivi di sviluppo e l'integrazione nell'economia mondiale dei paesi asiatici. Pertanto, la cooperazione economica sostiene e promuove gli obiettivi di sviluppo della Commissione in Asia. Con l'introduzione dei documenti di strategia nazionale e regionale a partire dal 2002, la Commissione aspira a conseguire una maggiore coerenza tra strategia, programmazione ed esecuzione.

61. Conformemente agli articoli 177 e 181 del trattato, la Commissione è fermamente convinta che la cooperazione economica debba permanere parte integrante delle sue azioni di sviluppo nell'ambito di una strategia unica di sviluppo. Tuttavia, la Commissione riconosce che gli indicatori di cooperazione economica devono essere più specificamente adeguati a ciascun paese.

62. Ai fini della concretizzazione della propria visione globale, la Commissione sviluppa documenti di strategia nazionale e regionale specifici ed elabora programmi nazionali. Questi comprendono tanto attività di cooperazione finanziaria quanto attività di cooperazione tecnica ed economica, che si rafforzano reciprocamente e si complementano.

Il processo di gestione per attività è nuovo e la sua formulazione e relativa coerenza sono in fase di perfezionamento. Tuttavia, le schede di attività non devono essere considerate isolatamente, in quanto la Commissione le utilizza come complemento di altri documenti pertinenti che orientano le sue azioni nella regione asiatica.

63. La Commissione ritiene che la cooperazione economica costituisca una componente intrinseca del proprio aiuto allo sviluppo e si è impegnata a dedicarvi tutta l'attenzione necessaria nell'ambito dell'elaborazione dei documenti di strategia nazionale e regionale. La Commissione intende potenziare ulteriormente la coerenza della scheda di attività e mettere a punto indicatori adeguati.

64. Fino al 2001 gli obiettivi politici si traducevano direttamente in progetti e programmi. Le priorità di spesa venivano decise di comune accordo con i governi asiatici e, nella misura del possibile, riflettevano le priorità e gli obiettivi della società civile. Dal 2002 i documenti di strategia nazionale e regionale costituiscono gli strumenti utilizzati per delimitare più opportunamente gli obiettivi di spesa, inclusa quella per la cooperazione economica. Ciò ha dato luogo ad una riduzione del numero dei settori di intervento e a una più chiara definizione degli obiettivi perseguiti in ciascun settore.

65. Dalla riforma dell'aiuto esterno della CE tutti gli aspetti della gestione del ciclo di un progetto (GCP) sono stati pienamente istituzionalizzati. Il ricorso all'approccio del quadro logico fornisce indicatori obiettivamente verificabili e strumenti predefiniti di valutazione dell'efficacia della spesa.

66. La maggioranza dei progetti sottoposti a revisione dalla Corte sono stati concepiti in un periodo precedente la riforma dell'aiuto esterno della CE.

67. A seguito della riforma dell'aiuto esterno della CE e con l'entrata in vigore del nuovo regolamento finanziario nel gennaio 2003, i ritardi dei progetti sono stati limitati e sostanzialmente contenuti.

Il monitoraggio e la valutazione dei progetti sono migliorati a seguito dell'introduzione dell'obbligo di ricorrere allo strumento del quadro logico e di effettuare valutazioni intermedie e finali per ciascun progetto/programma.

I piani di sostenibilità vengono esaminati scrupolosamente nell'ambito del processo di promozione della qualità. Inoltre, la sostenibilità costituisce uno dei criteri del monitoraggio sulla base dei risultati e viene utilizzato sistematicamente nel contesto degli esercizi di monitoraggio indipendenti.

68. Attualmente, nella programmazione dei progetti devono essere definiti chiaramente gli obiettivi generali, l'obiettivo specifico, i risultati e le azioni del progetto. Dalla fine del 2002, tutti i progetti devono essere sistematicamente sottoposti a valutazione esterna indipendente.

69. La Commissione conviene inoltre che le procedure per la presentazione delle domande relative ai programmi a favore dell'Asia sono complesse, quantunque ci si adoperi per semplificarle quanto più possibile.

L'attuale revisione del regolamento finanziario e delle sue disposizioni esecutive dovrebbe consentire una maggiore flessibilità e proporzionalità nell'applicazione delle norme a progetti di piccola entità, ad esempio commisuratamente ai rischi che comportano.

Inoltre, la revisione in corso della guida pratica AIDCO delle procedure contrattuali semplificherà la procedura per la richiesta di sovvenzioni, nella misura consentita dal regolamento finanziario, e definirà chiaramente il ruolo delle delegazioni nella valutazione.

70. L'immissione nel sito web di un modello di domanda standardizzato comporta il rischio che i candidati riproducano in gran parte tale modello. Nei siti web dei programmi, la Commissione mette a disposizione schede informative dettagliate su tutti i progetti finanziati.

Il monitoraggio e la valutazione dei progetti sono stati migliorati mediante l'obbligo di utilizzare lo strumento del quadro logico. Il corretto funzionamento dei sistemi di monitoraggio periodico dei programmi a favore dell'Asia è dovuto, almeno in parte, all'esistenza dei quadri logici. Pertanto, la Commissione preferirebbe mantenere il requisito in base al quale i candidati sono tenuti a redigere un quadro logico. La Commissione intende esaminare la possibilità di istituire un registro centrale, come proposto dalla Corte.

71. Negli ultimi due anni, la Commissione ha intrapreso varie iniziative per migliorare l'assistenza ai potenziali candidati. Nella nuova generazione di programmi a favore dell'Asia, la Commissione ha introdotto una componente specifica relativa ad azioni di sviluppo di capacità finalizzate a migliorare l'elaborazione dei

progetti e le competenze dei beneficiari in materia di gestione dei progetti.

Le delegazioni non possono aiutare i candidati ad elaborare le loro proposte senza violare il principio della parità di trattamento. Pertanto, ci si limita a fornire orientamenti generali senza entrare nei dettagli della proposta.

72. La Commissione modifica costantemente le procedure per adeguarle alle migliori prassi. Nell'ambito sia del sistema di monitoraggio dei progetti a favore dell'Asia sia del monitoraggio esterno si utilizzano attualmente i modelli standard per la presentazione delle relazioni. A partire dalla deconcentrazione, le delegazioni partecipano attivamente a tale attività di monitoraggio sistematico.
