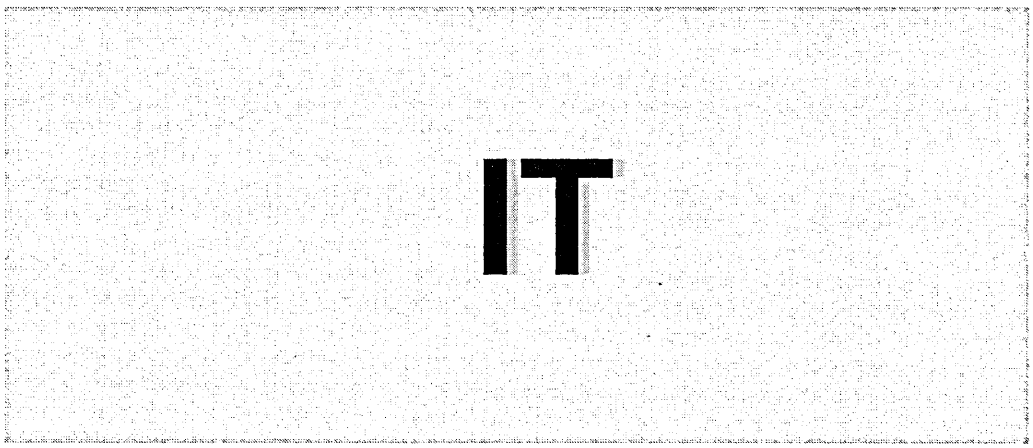

IT

ISSN 0378-701X

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

C 175

40° anno

9 giugno 1997

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione	Sommario	Pagina
	I *Comunicazioni*	
	Corte dei Conti	
97/C 175/01	Parere n. 2/97 su una proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio che stabilisce i poteri e gli obblighi degli agenti incaricati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89	1
97/C 175/02	Relazione speciale n. 3/97 sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995), accompagnata dalle risposte della Commissione	4

Spedizione in abbonamento postale gruppo I / 70 % — Milano.

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 2/97

su una proposta di regolamento (Euratom, CECA, CE) del Consiglio che stabilisce i poteri e gli obblighi degli agenti incaricati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89

(97/C 175/01)

LA CORTE DEI CONTI DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, in particolare l'articolo 78 nono;

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 209;

visto il trattato che istituisce la Comunità dell'energia atomica, in particolare l'articolo 183;

vista la decisione 94/728/CE, Euratom del Consiglio, del 31 ottobre 1994, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee [1], in particolare l'articolo 8, paragrafo 2;

visto il regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio del 29 maggio 1989 recante applicazione della decisione 88/376/CEE, EURATOM relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità [2], modificato da ultimo dal regolamento (EURATOM, CE) n. 1355/96 del Consiglio dell'8 luglio 1996 [3];

visto il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989 concernente il regime uniforme di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto [4];

visto il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 165/74 del Consiglio, del 21 gennaio 1974, per la determinazione dei poteri e degli obblighi degli agenti delegati dalla Commissione a norma dell'articolo 14 paragrafo 5 del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2/71 [5];

visto il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, modificato da ultimo dal regolamento n. 2335/95 del Consiglio, del 18 settembre 1995 [6], in particolare l'articolo 85;

vista la proposta di regolamento del Consiglio, presentata dalla Commissione in data 10 gennaio 1997 [7];

vista la decisione del Consiglio del 14 febbraio 1997 di consultare la Corte dei conti in merito a tale proposta;

considerando che la proposta è volta a regolamentare i poteri degli agenti delegati dalla Commissione,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

1. Il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 165/74 del Consiglio, del 21 gennaio 1974, per la determinazione dei poteri e degli obblighi degli agenti delegati dalla Commis-

(1) GU L 293 del 12. 11. 1994, pag. 9.
(2) GU L 155 del 7. 6. 1989, pag. 1.
(3) GU L 175 del 13. 7. 1996, pag. 3.
(4) GU L 155 del 7. 6. 1989, pag. 9.
(5) GU L 20 del 24. 1. 1974, pag. 1.
(6) GU L 240 del 7. 10. 1995, pag. 12.
(7) GU C 95 del 24. 3. 1997 (97/C 95/06) COM (96) 717 def. — 96/0016/(CNS), pag. 33.

sione non è stato emendato a seguito dell'ampliamento dei poteri di controllo della Commissione contemplato dalla normativa comunitaria dal 1989. Le modifiche successive della normativa comunitaria in materia di risorse proprie richiedono invece un aggiornamento delle condizioni di applicazione delle disposizioni innovative del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio del 29 maggio 1989.

2. La proposta di regolamento abroga il regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 165/74 del Consiglio del 21 gennaio 1974. La Corte propone che l'intestazione stessa del nuovo regolamento faccia riferimento segnatamente alle risorse proprie nella loro globalità, in quanto esse sono tutte interessate dal nuovo regolamento.

3. La proposta di regolamento stabilisce in particolare, nell'ambito del nuovo dispositivo di controllo, le modalità seguite dalla Commissione, nella persona degli agenti da essa delegati, alle verifiche in luogo di cui all'articolo 18, paragrafo 3 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio del 29 maggio 1989. L'articolo 3, paragrafo 3, stabilisce la procedura che gli agenti delegati devono seguire per l'organizzazione dei lavori e per le relazioni con i servizi ed eventualmente con i soggetti passivi interessati dalla verifica.

4. La Commissione propone anche di estendere il concetto di agente delegato agli agenti temporanei e di prevedere delle disposizioni particolari per gli esperti nazionali comandati, gli agenti di altri Stati membri e gli agenti di organismi esterni.

5. La Corte constata che l'estensione del concetto di agente delegato o che è autorizzato a partecipare alle verifiche è proposta dalla Commissione per poter avvalersi, se necessario, di competenze di controllo specifiche. Per lo stesso motivo, le disposizioni relative all'assistenza di esperti nazionali comandati, di agenti di altri Stati membri e di organismi esterni dovrebbero applicarsi tanto alle risorse proprie tradizionali quanto alle risorse proprie IVA e PNL. La proposta della Commissione, che esclude queste ultime, introduce di fatto uno squilibrio nel sistema di controllo delle risorse proprie.

6. La Corte richiama inoltre l'attenzione sul fatto che l'insieme dell'articolo 8 del progetto e dell'articolo 11, paragrafo 2 del regolamento 1553/89 rende applicabile alle risorse IVA l'intera proposta di regolamento. Ciò crea una contraddizione quanto al campo di applicazione della proposta di regolamento, in materia di risorse IVA, a seconda che si faccia riferimento all'articolo 7 oppure all'articolo 8.

7. Nella tabella che figura in allegato, la Corte riporta l'emendamento e l'osservazione relativi alla proposta della Commissione.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 24 aprile 1997.

Per la Corte dei conti

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

PARERE DELLA CORTE DEI CONTI SULLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO RELATIVO AI POTERI E AGLI OBBLIGHI DEGLI AGENTI INCARICATI DALLA COMMISSIONE

Testo della proposta attuale	Emendamento proposto dalla Corte	Osservazione della Corte
Articolo 7 Le disposizioni di cui all'articolo 2, paragrafi 2 e 3, all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b) e paragrafo 3, all'articolo 4, paragrafo 1 e agli articoli 5 e 6 si applicano parimenti ai controlli esercitati dalla Commissione, nella persona dei suoi funzionari e agenti, in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1 del regolamento (CEE, Euratom), n. 1553/89 e dell'articolo 19 del regolamento (CEE, EURATOM) n. 1552/89.	*Articolo 7* Le disposizioni di cui all'*articolo 1,* all'articolo 2, all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b) e paragrafo 3, all'articolo 4, paragrafo 1 e agli articoli 5 e 6 si applicano parimenti ai controlli esercitati dalla Commissione, nella persona dei suoi funzionari e agenti, in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1 del regolamento (CEE, Euratom), n. 1553/89 e dell'articolo 19 del regolamento (CEE, EURATOM) n. 1552/89.	La modifica proposta è volta a precisare le disposizioni che si applicano alle risorse proprie IVA e PNL, al fine di instaurare un regime comune e coerente per l'insieme delle risorse proprie.

RELAZIONE SPECIALE N. 3/97

sul sistema decentrato di realizzazione del programma PHARE (periodo 1990–1995), accompagnata dalle risposte della Commissione

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

(97/C 175/02)

INDICE

	Paragrafi	*Pagina*
1. INTRODUZIONE	1.1 — 1.6	5
2. IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI GESTIONE DECENTRATO	2.1 — 2.22	7
L'analisi dei tassi di esecuzione del bilancio PHARE	2.1 — 2.3	7
L'entità degli impegni di bilancio	2.1 — 2.3	7
I ritardi nella realizzazione dei programmi	2.4 — 2.12	7
I ritardi che incidono sul programma PHARE nel suo complesso	2.5 — 2.7	7
I ritardi registrati a livello delle procedure DIS	2.8 — 2.12	9
L'organizzazione dei servizi della Commissione	2.13 — 2.22	9
Il ruolo delle delegazioni	2.13 — 2.18	9
Il ruolo dei servizi centrali della Commissione	2.19 — 2.22	10
3. LE UNITÀ DI GESTIONE DEI PROGRAMMI (PMU)	3.1 — 3.34	11
La creazione delle unità di gestione	3.1 — 3.4	11
Il ruolo dell'ordinatore del programma	3.1 — 3.3	11
Lo sviluppo delle unità di gestione	3.4	11
Il ruolo delle unità di gestione	3.5 — 3.18	12
Le caratteristiche principali delle unità di gestione	3.5 — 3.9	12
Il ruolo dell'assistenza tecnica fornita alle unità di gestione	3.10 — 3.15	13
Il manuale di procedure del DIS	3.16 — 3.18	14
Il costo delle unità di gestione	3.19 — 3.34	14
I costi di funzionamento delle unità di gestione	3.20 — 3.30	14
Il costo dell'assistenza tecnica straniera a sostegno delle unità di gestione	3.31 — 3.34	16
4. LA CHIAREZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE DECENTRATO	4.1 — 4.35	17
La stipulazione dei contratti	4.2 — 4.10	17
Le spese	4.11 — 4.18	20
Le entrate	4.19 — 4.21	21
Le relazioni contabili e finanziarie	4.22 — 4.28	21
Le relazioni sull'efficacia delle azioni	4.29 — 4.35	22
5. CONCLUSIONE	5.1 — 5.24	23
Il funzionamento del sistema di gestione decentrato (DIS)	5.2 — 5.6	23
Le unità di gestione dei programmi	5.7 — 5.15	24
La chiarezza del sistema di gestione decentrato	5.16 — 5.23	25
Riepilogo	5.24	26
ALLEGATI 1—3		27-29
Risposte della Commissione		30

1. INTRODUZIONE

1.1. Il programma PHARE è stato creato nel dicembre 1989, nell'ambito del regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio (GU L 375 del 23. 12. 1989), per sostenere la Polonia e l'Ungheria nel loro processo di riforma, in specie finanziando progetti di ristrutturazione economica [1]. Successivamente il programma PHARE è stato esteso alla Bulgaria, alla Cecoslovacchia ed alla Romania [2], quindi all'Albania, all'Estonia, alla Lettonia, alla Lituania [3] nonché alla Slovenia [4] e più recentemente alla Croazia [5], alla Bosnia-Erzegovina [6] ed all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia [7]. Dopo il vertice di Essen nel dicembre 1994 il ruolo del programma PHARE ha acquistato maggiore importanza diventando il principale strumento finanziario di sostegno alla strategia di preadesione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale all'Unione europea. Ad esempio, al 30 giugno 1996 l'importo impegnato dal 1990 ammontava a 5 757 Mio ECU. In ciascun paese l'aiuto è stato ripartito su un'ampia gamma di settori economici, come illustrato all'allegato 1.

1.2. Gli Stati beneficiari degli aiuti esterni della Comunità partecipano generalmente alla gestione dei fondi che ricevono, ma il grado di decentramento e le relative procedure variano notevolmente a seconda dei programmi. Per PHARE è stato quindi creato un dispositivo particolare chiamato «Sistema decentrato di realizzazione» [8].

1.3. Una quota crescente dell'aiuto PHARE è inoltrata in base a questo sistema di procedure decentrate. Ad esempio, nel 1990, mentre 38 Mio ECU, cioè il 22 % di un totale di pagamenti pari a 171 Mio ECU, avevano seguito delle procedure decentrate, nel 1995 l'importo corrispondente ammontava a 415 Mio ECU, cioè al 54 % dei pagamenti. Alla fine del 1995 il principale canale di esecuzione del programma PHARE in Bulgaria, nella Repubblica ceca, in Romania, in Slovacchia, in Ungheria e in Polonia era costituito dal sistema decentrato di realizzazione (cfr. la *tabella n. 1*). Negli altri paesi PHARE la sua instaurazione era prevista per il 1996 [9]. Ad esempio, la parte più consistente dei 6 700 Mio ECU concessi al programma PHARE dal Consiglio europeo, in occasione del vertice di Cannes nel giugno 1995, per il periodo 1996–1999, sarà attuata tramite il DIS [10]. Nell'introduzione del manuale sulle procedure decentrate, la Commissione sottolinea che il decentramento deve consentire una realizzazione più scorrevole dei programmi ed una mobilitazione accelerata delle risorse finanziarie. Questa opinione, secondo cui il decentramento delle procedure sarebbe un fattore di accrescimento del tasso di esecuzione degli stanziamenti di bilancio, è condivisa ampiamente ma non è confermata dalla pratica (cfr. i paragrafi 2.2 e 2.3). Di fatto, la debolezza delle amministrazioni degli Stati beneficiari frena ancora in misura considerevole la realizzazione dei programmi (cfr. il paragrafo 3.2).

(1) L'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma del regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio del 18 dicembre 1989 (GU L 375 del 23. 12. 1989) prevede il finanziamento di progetti «in particolare nei settori dell'agricoltura, dell'industria, degli investimenti, dell'energia, della formazione, della tutela dell'ambiente, nonché del commercio e dei servizi».

(2) Regolamento (CEE) n. 2698/90 del Consiglio del 17 settembre 1990 (GU L 257 del 21. 9. 1990). Questo regolamento prevedeva un'assistenza PHARE anche per la Repubblica democratica tedesca e la Iugoslavia. Peraltro, il regolamento (CEE) n. 3800/91 del Consiglio del 23 dicembre 1991 (GU L 357 del 28. 12. 1991) ha posto fine all'aiuto concesso alla RDT a seguito dell'unificazione tedesca e l'assistenza PHARE accordata alla Iugoslavia è stata sospesa nel 1991 a causa della guerra. A decorrere dal gennaio 1993 due programmi di aiuto distinti sono stati posti in essere per la Repubblica ceca e la Slovacchia a seguito della scissione della Cecoslovacchia.

(3) Regolamento (CEE) n. 3800/91 del Consiglio del 23 dicembre 1991 (GU L 357 del 28. 12. 1991).

(4) Regolamento (CEE) n. 2334/92 del Consiglio del 7 agosto 1992 (GU L 227 dell'11. 8. 1992).

(5) Regolamento (CE) n. 1366/95 del Consiglio del 12 giugno 1995 (GU L 133 del 17. 6. 1995).

(6) Regolamento (CE) n. 462/96 del Consiglio dell'11 marzo 1996 (GU L 65 del 15. 3. 1996).

(7) Regolamento (CE) n. 463/96 del Consiglio dell'11 marzo 1996 (GU L 65 del 15. 3. 1996).

(8) Decentralised implementation system (DIS) consolidato nel 1994 all'occasione della pubblicazione di un nuovo manuale di procedure.

(9) Nel 1995 i contratti sono stati conclusi principalmente o interamente tramite procedure centralizzate nei seguenti paesi: Albania, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, ex-Iugoslavia.

(10) Dal canto suo, il Parlamento europeo ha sempre insistito affinché la gestione del programma PHARE sia più decentrata possibile (discarico 1994 relazione dell'on. E. Kjer Hansen del marzo 1996 — PE 215.707 paragrafo 2.1).

TABELLA N. 1

Situazione degli aiuti PHARE, per paese, secondo il tipo di procedure applicate per le operazioni dell'esercizio 1995

Paesi	Pagamenti in base a procedure DIS (1)		Pagamenti in base alla procedura centralizzata (2)		Pagamenti Totali
	(Mio ECU)	%	(Mio ECU)	%	(Mio ECU)
Albania	1,89	6,56	26,94	93,44	28,83
Bulgaria	29,54	66,35	14,98	33,65	44,52
Cecoslovacchia	26,87	86,68	4,13	13,32	31,00
Rep. ceca	30,51	79,29	7,97	20,71	38,48
Estonia	0,00	0,00	12,30	100,00	12,30
Ungheria	73,26	83,60	14,37	16,40	87,63
Lettonia	0,00	0,00	12,95	100,00	12,95
Lituania	0,00	0,00	23,40	100,00	23,40
Polonia	174,00	83,90	33,39	16,10	207,39
Romania	43,96	54,89	36,13	45,11	80,09
Slovenia	0,80	7,31	10,14	92,69	10,94
Slovacchia	16,63	71,50	6,63	28,50	23,26
Ex-Iugoslavia	0,00	0,00	19,51	100,00	19,51
Più paesi	17,66	12,27	126,27	87,73	143,93
Totale	415,12	54,32	349,11	45,68	764,23

Fonte: Commissione delle CE.
(1) Pagamenti di anticipi della Commissione alle PMU.
(2) Pagamenti alle parti contraenti effettuati dalla Commissione.

1.4. È a causa dell'importanza crescente del sistema decentrato nella realizzazione del programma PHARE che la Corte ne ha esaminato il funzionamento. Pertanto, la presente relazione verte sul DIS nel corso del periodo 1990–1995. Essa si basa sia su missioni in loco, sia su controlli presso la Commissione. Giova osservare che la relazione non intende essere in alcun modo un tentativo di valutazione degli effetti e dell'impatto dei programmi settoriali nei diversi Stati beneficiari.

1.5. L'allegato 2 illustra sinteticamente le caratteristiche principali del DIS e la sua collocazione nella gestione globale dei fondi PHARE. Il DIS si articola in due livelli di decentramento:

a) in seno alla Commissione il suo ruolo di supervisione è parzialmente svolto dalle sue delegazioni (11);

b) negli Stati beneficiari, dove le funzioni di stipulazione dei contratti e di pagamento sono affidate a unità di gestione settoriali (12).

1.6. Nel porre in essere un sistema decentrato di gestione, la Commissione persegue due grandi obiettivi: tradurre in concreto, in primo luogo, la volontà di trattare i paesi beneficiari come partner e preparare la loro candidatura all'Unione europea facendo partecipare le loro amministrazioni alla gestione dei fondi PHARE; in secondo luogo, accrescere l'efficacia dell'esecuzione del programma, il che non sarebbe stato possibile con una gestione centralizzata, date le risorse limitate di personale della Commissione. In questo contesto la Commissione deve tener presenti le disposizioni del regolamento finanziario che prescrive un limite al decentramento, esigendo che i programmi di aiuto siano attuati in stretta collaborazione fra il beneficiario e la Commissione, laddove quest'ultima conserva la responsabilità dell'utilizzo degli stanziamenti (13).

(11) Nelle raccomandazioni e risoluzioni relative al discarico 1994, il Consiglio e il Parlamento hanno entrambi insistito su un rafforzamento del ruolo delle delegazioni della Commissione nell'ambito della gestione decentrata del programma PHARE.

(12) Unità di gestione del programma (Programme Management Unit: PMU).

(13) Articolo 107 del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (GU L 356 del 31. 12. 1977) modificato in ultimo dal regolamento (CE, EURATOM, CECA) n. 2335/95 del Consiglio del 18 settembre 1995 (GU L 240 del 7. 10. 1995, pag. 12).

2. IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI GESTIONE DECENTRATO

L'analisi dei tassi di esecuzione del bilancio PHARE

L'entità degli impegni di bilancio

2.1. La *tabella n. 2* riepiloga la situazione degli stanziamenti PHARE per il periodo 1990–1995.

TABELLA N. 2

Esecuzione degli stanziamenti PHARE 1990-1995

(Mio ECU)

Stanziamenti	Impegni di bilancio (decisioni dei programmi)	Contratti stipulati	Pagamenti eseguiti (pagamenti di bilancio)	Spese definitive
5 439	5 417	3 444	2 897	2 400
100 %	99,6 %	63 %	53 %	44 %

Fonte: Commissione delle CE.

Dalla tabella si evince che la «performance» finanziaria del programma non può essere giudicata in base al solo tasso di esecuzione degli stanziamenti d'impegno. In effetti, per via delle procedure di attuazione del programma PHARE, per una data azione, intercorrono di norma da 2 a 4 anni tra l'impegno iniziale e la conclusione dell'azione.

2.2. Il tasso dei contratti conclusi nei paesi che applicano principalmente il DIS era del 59 %, mentre il tasso corrispondente nei paesi che applicano ampiamente delle procedure centralizzate era più elevato (70 %). Al 31 dicembre 1995 sui conti bancari delle PMU permanevano in attesa di utilizzo 497 Mio ECU, cifra corrispondente al 38 % circa dei fondi inoltrati tramite procedure decentrate (1 294 Mio ECU per il periodo 1990–1995).

2.3. I dati contabili attinenti ai pagamenti non riflettono così la realtà dell'esecuzione dei programmi PHARE, in quanto i fondi versati dalla Commissione alle PMU a titolo di anticipi sono trattati come pagamenti di spese definitive. Un fenomeno simile caratterizza la gestione contabile dei fondi strutturali dell'UE. Anche in questo caso i pagamenti relativi ai contratti sono leggermente inferiori nell'ambito del DIS rispetto a quelli della procedura centralizzata (68 % in confronto al 73 %).

I ritardi nella realizzazione dei programmi

2.4. I fattori che hanno rallentato la realizzazione dei programmi non sono tutti imputabili al DIS. Di fatto, poiché si tratta di un programma che si fonda su una stretta collaborazione fra la Commissione e gli Stati beneficiari, molto spesso entrambe le parti sono responsabili dei ritardi.

I ritardi che incidono sul programma PHARE nel suo complesso

2.5. Quando il programma PHARE è stato definito e ne sono stati fissati i bilanci di previsione annuali, non si è tenuto conto della capacità dei servizi della Commissione a gestirli. Il programma PHARE è stato così iscritto nella parte B del bilancio della Commissione (spese operative) senza tener conto del fabbisogno di personale necessario per una buona gestione a livello degli stanziamenti destinati alle spese di funzionamento. Analogamente, il programma PHARE non è stato definito in funzione della capacità di assorbimento dei paesi beneficiari. Si constata in effetti che, dopo l'impegno degli stanziamenti di bilancio annuali, spesso questi Stati tardano a tradurre i programmi quadro settoriali in progetti concreti, laddove, in virtù del principio «risposta alla domanda», su cui si fonda PHARE, essi sono i primi responsabili del contenuto dei programmi. Infine, le amministrazioni nazionali non hanno sempre adottato una strategia settoriale oppure non hanno portato a buon fine le riforme legislative, presupposto della realizzazione dei programmi, nonostante l'assistenza tecnica posta a loro disposizione.

2.6. L'efficacia apparente dell'impegno nel corso dell'esercizio degli stanziamenti iscritti in bilancio ha rallentato, alquanto paradossalmente, successivamente la realizzazione di certi programmi. In effetti, le proposte di

finanziamento (cfr. l'allegato 2, punto A.2) sono state elaborate secondo calendari troppo serrati (cfr. il paragrafo 2.2) che hanno avuto come conseguenza programmi la cui imprecisione ha ritardato l'attuazione di progetti. È quanto è accaduto con il programma indicativo 1994 della Polonia, approvato solo verso la metà dell'ottobre 1994, cosicché restavano appena tre mesi per elaborare le quindici proposte di finanziamento necessarie per l'impegno dei 174 Mio ECU del programma. In tale situazione occorrono ancora tempi notevoli dopo l'impegno dei fondi per precisare i programmi, oppure l'avanzamento delle operazioni è ostacolato dalla preparazione affrettata delle stesse.

2.7. Nella realizzazione del programma PHARE la Commissione non ha cercato in misura sufficiente di limitare il numero dei programmi, dei progetti e dei contratti ([14]). Inoltre, la suddivisione dei fondi PHARE fra troppi ministeri ha comportato in ogni Stato una dispersione dei finanziamenti. Occorrerebbe concentrare maggiormente i fondi su un numero ristretto di programmi corrispondenti a priorità ed obiettivi definiti chiaramente. Spesso i vari programmi sono realizzati mediante numerosi piccoli progetti, la cui esecuzione richiede una molteplicità di contratti. La stipulazione di piccoli contratti consente di creare una migliore concorrenza fra i grandi e piccoli studi di consulenza, ma ciò non deve servire da pretesto al fenomeno della dispersione constatato attualmente. Infine, la soglia alquanto bassa (50 000 ECU) ([15]) a partire dalla quale si deve bandire una gara per i contratti aumenta il lavoro amministrativo delle PMU e della Commissione. Di conseguenza rallenta il ritmo di esecuzione. La *tabella n. 3* illustra, per anno, il numero dei programmi nei paesi in cui il DIS costituiva il principale canale di esecuzione di PHARE (cfr. il paragrafo 1.3).

TABELLA N. 3

Numero dei programmi settoriali per anno e per Stato che utilizza principalmente il DIS

Stato beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Numero totale	Valore totale impegnato (ECU)	Valore medio (Mio ECU)
Bulgaria	3	11	7	18	10	7	56	477	8,5
Ex Cecoslovacchia	2	8	7	—	—	—	17	233	13,7
Repubblica ceca	—	—	—	5	7	6	18	230	12,8
Ungheria	11	12	10	6	7	14	60	583	9,7
Polonia	12	15	15	17	14	9	82	1 186	14,5
Romania	3	13	10	6	8	5	45	608	13,5
Slovacchia	—	—	—	6	9	21	36	126	3,5
Totale	31	59	49	58	55	62	314	3 443	11,0

Fonte: Corte dei conti.

([14]) Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1990, paragrafo 12.77 (GU C 324 del 13. 12. 1991).

([15]) Si confronti, ad esempio, con i 300 000 ECU per TACIS.

I ritardi registrati a livello delle procedure DIS

2.8. Prima che siano stipulati contratti nel contesto di un programma settoriale, deve essere nominato un ordinatore del programma ([16]), occorre creare una PMU e stabilire un programma di lavoro. Il programma di lavoro, predisposto dalla PMU ed approvato dai servizi centrali della Commissione, di fatto, obbliga le PMU a indicare in precedenza e senza ambiguità le modalità di utilizzo dei fondi durante il periodo di esecuzione, che dura in genere sei mesi. Questa procedura, che costituisce una garanzia importante ai fini di una sana gestione finanziaria del DIS, in pratica ha comportato ritardi sia nella presentazione dei programmi di lavoro da parte delle PMU, sia all'atto della loro successiva approvazione da parte dei servizi della Commissione.

2.9. Dall'esame svolto è risultato che il periodo che intercorre fra l'inizio del programma (data della decisione di finanziamento della Commissione, che consente l'impegno degli stanziamenti) e l'approvazione del primo anticipo da parte della Commissione era di circa un anno (*tabella n. 4*).

TABELLA N. 4

Durata del periodo che separa l'inizio dei programmi PHARE dal pagamento del primo anticipo alle PMU (periodo 1990-1995)

Stato	Tempi medi (mesi)
Bulgaria	14,1
Ex Cecoslovacchia	11,3
Repubblica ceca	9,7
Ungheria	11,3
Polonia	13,2
Romania	11,8
Slovacchia	10,6
Media DIS	11,7

Fonte: Corte dei conti

2.10. Nel corso del primo semestre 1994 l'ordinatore nazionale ha presentato la versione definitiva del programma di lavoro solo 34 giorni, in media, dopo l'inizio del periodo della sua esecuzione. Per il primo semestre del 1995 la situazione è migliorata nella misura in cui i programmi di lavoro sono stati presentati in media sette giorni prima dell'inizio del loro periodo di esecuzione. Tuttavia, i ritardi continuano ad essere gravi, se si considera che la Commissione impone alle PMU di presentare i loro programmi di lavoro 90 giorni prima dell'inizio del periodo in questione. Infatti, questo lasso di tempo è riservato all'esame ed all'approvazione del programma da parte della Commissione.

2.11. La Commissione richiede questo periodo ai fini dell'approvazione del programma di lavoro a causa della macchinosità dell'iter di approvazione stesso (passaggio davanti alla delegazione della Commissione, ai servizi centrali operativi e finanziari, nonché davanti al controllore finanziario). Nel corso del primo semestre 1994 questo iter ha richiesto in media 106 giorni. Durante il primo semestre 1995 il tempo medio è stato ridotto a 87 giorni, periodo sempre troppo lungo. Per questa ragione i programmi di lavoro, in media, sono stati approvati solo nel corso della seconda metà del loro periodo di esecuzione.

2.12. Un'altra fonte importante di ritardi è rappresentata dall'obbligo di sottoporre i contratti per un importo superiore a 500 000 ECU all'avallo dei servizi centrali della Commissione; si tratta di una procedura che si articola in tre fasi: in primo luogo si esamina il fascicolo del bando di gara accompagnato dall'elenco degli offerenti presi in considerazione, quindi la relazione di valutazione delle offerte ricevute e, infine, il contratto stesso. Dal canto suo, la procedura di avallo definitivo da parte della Commissione richiede in media sette settimane dalla firma del contratto da parte dell'ordinatore del programma. In diverse occasioni, onde evitare l'approvazione dei servizi centrali della Commissione, le PMU hanno perfino scisso i rispettivi contratti in modo che il relativo importo fosse inferiore a 500 000 ECU.

L'organizzazione dei servizi della Commissione ([17])

Il ruolo delle delegazioni

2.13. I ritardi nell'approvazione dei programmi di lavoro e dei contratti sono dovuti in ampia misura all'intervento dei servizi centrali della Commissione nel funzionamento corrente del DIS, nonostante le disposizioni degli accordi quadro conclusi fra la Commissione e gli Stati beneficiari, le quali sottolineano il ruolo delle delegazioni della Commissione:

> Nel caso delle questioni riguardanti le misure finanziate nel quadro del presente accordo, la Commissione è rappresentata ... dalla sua delegazione ... che garantisce, per conto della Commissione, che la misura sia attuata nel rispetto delle buone prassi finanziarie e tecniche ([18]).

2.14. Il ruolo assegnato alla delegazione è stato confermato in una nota interna della Commissione, dell'aprile 1991, che le attribuisce «l'intera responsabilità della realizzazione dei progetti e dei programmi nello Stato interessato».

([16]) Programme authorising officer (PAO).

([17]) L'allegato 3 presenta un organigramma sintetico dei servizi del programma PHARE alla fine del 1995.

([18]) Articolo 3 dell'accordo quadro.

2.15. In diversi Stati le lungaggini nel porre in essere le delegazioni della Commissione hanno complicato l'introduzione delle procedure decentrate (cfr. la *tabella n. 5*).

TABELLA N. 5

Anno di creazione delle delegazioni negli Stati PHARE beneficiari del DIS

Stato	Anno di creazione della delegazione
Bulgaria	1993
Repubblica ceca	1992
Ungheria	1991
Polonia	1990
Romania	1993
Slovacchia	1995

Fonte: Corte dei conti.

2.16. Inoltre, una volta installate, le delegazioni hanno risentito in particolare della scarsità delle risorse di personale che potevano destinare al programma PHARE. Ad esempio, la nuova delegazione aperta in Slovacchia (nel marzo 1995) disponeva di due soli impieghi permanenti riservati ad espatriati: il capo della delegazione ed un consulente economico. In Romania gli agenti espatriati della delegazione erano solo tre dalla metà del 1994. In Polonia un posto di consulente agricolo è stato attribuito alla delegazione, peraltro aperta nel 1990, solo nel 1994 e ciò malgrado l'importanza dell'agricoltura polacca, cui erano stati concessi, fra il 1990 ed il 1993, 100 Mio ECU. Per far fronte a questa situazione la Commissione è ricorsa in larga misura ad agenti locali, come risulta dalla (*tabella n. 6*).

TABELLA N. 6

Situazione degli effettivi di categoria A in servizio nelle delegazioni degli Stati PHARE che beneficiano del DIS al 31 dicembre 1995

Stato	Funzionari (Grado A)	Agenti locali (Grado A)	totale
Bulgaria	4	4	8
Repubblica ceca	4	6	10
Ungheria	5	10	15
Polonia	5	10	15
Romania	3	5	8
Slovacchia	2	7	9
Totale	23	42	65 (1)

Fonte: Corte dei conti.

(1) La gestione del programma PHARE non concerne direttamente buona parte di questi effettivi.

2.17. Anche quando gli impieghi esistono nella tabella dell'organico delle delegazioni, succede che vengano occupati con ritardi notevoli. In Polonia, ad esempio, il posto di consulente agricolo, infine creato nel luglio 1994 sopprimendo quello di addetto stampa della delegazione, non era ancora stato coperto alla fine del 1995 (cfr. il paragrafo 2.16). Il posto di capo della delegazione è rimasto vacante, sempre in Polonia, per dieci mesi, dal luglio 1994 all'aprile 1995, quello di consulente economico dal maggio al settembre 1994 e quello di addetto amministrativo dal luglio al novembre 1994. In Romania, alla delegazione, aperta nell'ottobre 1993, sono stati messi a disposizione due consulenti solo a metà del 1994.

2.18. Le delegazioni hanno ben applicato le procedure del DIS come l'approvazione delle attribuzioni dei contratti, quella degli elenchi degli offerenti, quella dei programmi di lavoro o delle clausole contrattuali, ma hanno trascurato altri aspetti essenziali del proprio ruolo. Ad esempio, hanno dedicato solo poco tempo a sorvegliare l'esecuzione dei progetti, che si trattasse di visite in loco presso i beneficiari o dell'esame di relazioni presentate dai consulenti. Questi contatti limitati con i beneficiari finali riducono notevolmente l'efficacia delle delegazioni negli Stati PHARE.

Il ruolo dei servizi centrali della Commissione

2.19. Nell'aprile 1995 la Commissione ha chiesto ai servizi centrali di definire gli orientamenti in merito alla programmazione dei fondi, quindi di aiutare le delegazioni nella selezione e sorveglianza dei diversi programmi (cfr. il paragrafo 2.14). In pratica, i servizi centrali della Commissione svolgono un ruolo molto più ampio. Nel caso dei programmi di lavoro il loro intervento costituisce un doppione di quello delle delegazioni per quanto concerne il controllo degli aspetti tecnici. I servizi centrali della Commissione, inoltre, impegnano ancora secondo procedure centralizzate una parte dei fondi attribuiti a taluni paesi dotati del DIS (*tabella n. 1*).

2.20. Nel dicembre del 1995 la Commissione ha pubblicato una serie di nuove istruzioni attinenti ai ruoli rispettivi dei servizi centrali e delle delegazioni. Certamente questi documenti rappresentano un progresso, ma il loro valore è diminuito tuttora dalla mancanza di descrizione dei posti nei servizi centrali della Commissione. Inoltre, si devono ancora chiarire le responsabilità operative. I capi delle delegazioni, ad esempio, rispondono, in merito alle questioni relative a PHARE, al direttore del programma in seno alla Direzione generale (DG) I A e non ai capi delle unità geografiche della stessa DG, mentre sarebbe logico che riferissero a questi ultimi. Nel caso dei consulenti in seno alle delegazioni, non è precisato se, per le operazioni PHARE rendano conto al capo della delegazione oppure ai servizi centrali della

Commissione. Inoltre, la Commissione non esige che le delegazioni rendano conto della realizzazione complessiva dei programmi settoriali.

2.21. La posizione importante occupata dagli agenti in servizio presso la sede della Commissione nella realizzazione corrente dei programmi è confermata dalla ripartizione dei posti fra i servizi centrali e le delegazioni ([19]). Per PHARE, 70 agenti delle categorie A e B sono assegnati alle tre unità geografiche dei servizi centrali, mentre solo 23 agenti statutari operano nelle delegazioni. Inoltre, i servizi centrali della Commissione comprendono 19 agenti assegnati ad un'unità di appoggio settoriale, nonché altri 15 destinati ad un'unità responsabile delle questioni di carattere generale e del coordinamento con il G-24 (cfr. l'allegato 3). Dato che i servizi centrali della Commissione devono ormai dedicarsi maggiormente agli accordi europei ed alla strategia di preadesione, la riduzione del loro intervento nella sorveglianza quotidiana del programma PHARE diviene inevitabile.

2.22. L'assegnazione ai servizi centrali dell'insieme del personale specializzato nelle questioni di ordine contrattuale e finanziario, pregiudica il buon funzionamento delle delegazioni. La creazione di posti riservati a specialisti in questioni finanziarie in seno alle delegazioni, almeno in parte mediante trasferimento di posti provenienti dai servizi centrali, aumenterebbe le possibilità reali di decentramento.

3. LE UNITÀ DI GESTIONE DEI PROGRAMMI (PMU)

La creazione delle unità di gestione

Il ruolo dell'ordinatore del programma

3.1. In conformità delle disposizioni degli articoli 107 e 109 del regolamento finanziario, la Commissione ha attribuito ampie responsabilità agli ordinatori dei programmi (PAO) nominati dagli Stati beneficiari. Le prime linee direttrici operative pubblicate dalla Commissione nel 1990 affidano ai PAO la gestione dei conti bancari dei progetti, quella degli anticipi, la procedura per indire i bandi di gara e la stipulazione dei contratti. In generale, gli ordinatori dei programmi devono:

> garantire la buona esecuzione in tempo debito del progetto e, in specie, dell'utilizzo dei fondi erogati dalla Comunità nel rispetto delle disposizioni della convenzione di finanziamento e dei principi della sana gestione finanziaria, compresi quelli di economia e di efficacia in termini di costi ([20]).

3.2. La Commissione non ha tenuto conto a sufficienza delle capacità delle amministrazioni locali, che sono in generale incapaci di assolvere in modo soddisfacente funzioni di tale vastità, in particolare in quanto gli Stati PHARE disponevano di una scarsa tradizione in materia di trasparenza in ordine alle procedure contabili ed ai contratti pubblici. Inoltre, il decentramento è stato portato avanti senza che la Commissione avesse una conoscenza sufficiente delle procedure che, nelle amministrazioni nazionali, devono garantire la sana gestione finanziaria. A questo riguardo, il decentramento avrebbe dovuto essere preceduto in maggior misura da azioni di formazione destinate alle amministrazioni locali.

3.3. In pratica, la funzione del PAO è stata spesso assolta da alti funzionari che, a causa delle loro funzioni, non possono intervenire nella gestione corrente dei programmi. Infatti, uno studio svolto dalla Commissione nel 1995 ha mostrato che, di norma, un ordinatore dei programmi poteva dedicare solo poco del suo tempo al programma PHARE. Per questo motivo la pianificazione dettagliata dei programmi e la loro realizzazione sono state delegate alle PMU, peraltro senza che ne fosse fatta menzione nelle linee direttrici operative del 1990.

Lo sviluppo delle unità di gestione

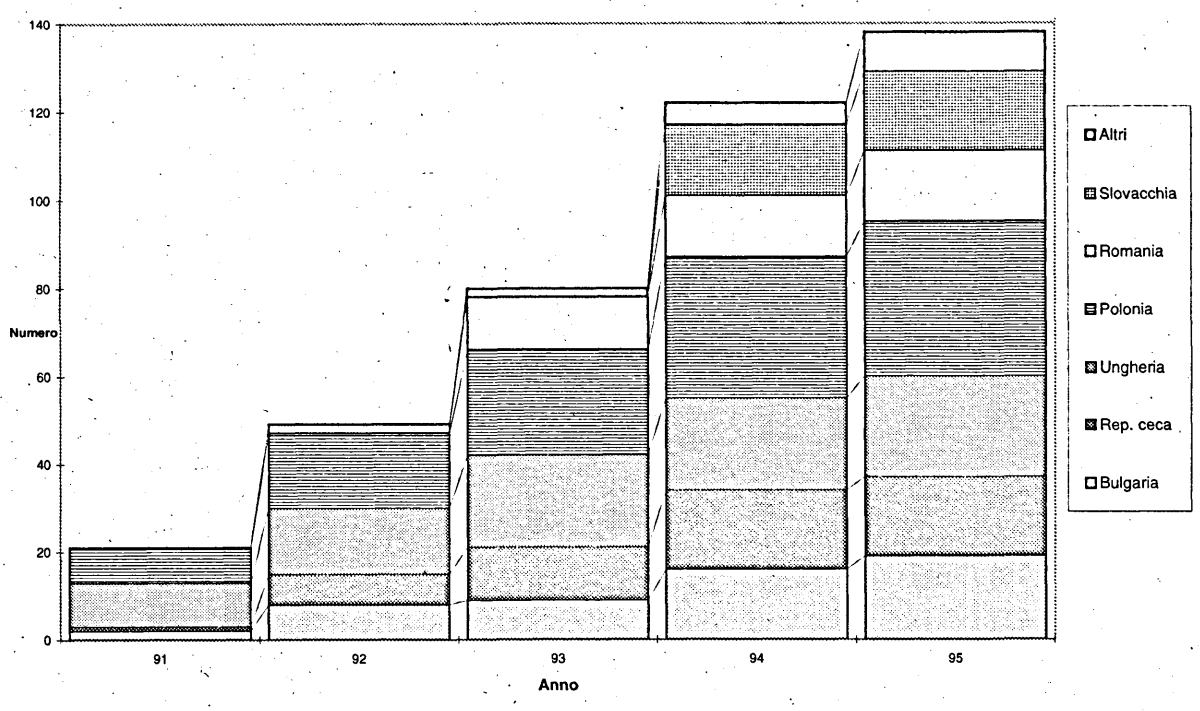
3.4. L'assegnazione di fondi ad un'ampia gamma di settori ha avuto l'effetto di aumentare il numero delle PMU in quanto ogni volta che un programma veniva lanciato in un nuovo settore d'intervento, quasi sempre è stata creata una nuova unità di gestione del programma. Come illustra la *tabella n. 7*, il periodo 1990–95 è stato caratterizzato da un aumento costante del numero delle PMU, a tal punto che alla fine del 1995 erano diventate 138. Dal canto suo, a tale data, la Commissione non aveva adottato alcuna strategia finalizzata a tenerne sotto controllo la moltiplicazione.

([19]) Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti 1993, paragrafo 12.29 (GU C 327 del 24. 11. 1994).

([20]) «Disposizioni di attuazione delle casse di anticipi».

TABELLA N. 7

Numero di PMU per paese tra il 1991 e il 1995



Fonte: Corte dei conti.

Il ruolo delle unità di gestione

Le caratteristiche principali delle unità di gestione

3.5. Il principio del decentramento presenta il vantaggio di far partecipare i paesi beneficiari alla gestione dei fondi PHARE. Tuttavia, in pratica le prestazioni fornite dalle PMU sono state di qualità molto variabile. In tutti i casi è stato iniziato un processo di apprendimento delle procedure PHARE e, in senso più lato, dei metodi di gestione dei fondi pubblici. Spesso questo processo di apprendimento ha avuto ripercussioni sui programmi, che in specie sono consistite in ritardi nella realizzazione (cfr. i paragrafi 2.8–2.10), difficoltà nella stipulazione dei contratti (cfr. i paragrafi 4.6–4.9) o nella gestione finanziaria (cfr. i paragrafi 4.14–4.21), come pure nei meccanismi relativi alle relazioni di esecuzione (cfr. il paragrafo 4.27).

3.6. Il numero elevato di PMU avrebbe potuto avere un effetto positivo nella misura in cui si sono moltiplicate le occasioni di trasferimento di know-how. Lo sviluppo delle competenze di gestione però, in realtà, è spesso risultato delicato. In effetti, se è vero che nel corso dei primi anni le PMU hanno svolto un ruolo importante di collegamento fra la Commissione ed i ministeri interessati, esse spesso non sono state ben integrate in tali ministeri. La mancanza d'integrazione ha diminuito il trasferimento di know-how e favorito un certo stacco delle unità di gestione del programma dalle politiche e priorità nazionali.

3.7. È vero che le unità di gestione dei programmi sono subentrate alle amministrazioni nazionali, ma sarebbe stato preferibile considerarle una soluzione temporanea, aspettando che la riforma delle amministrazioni pubbliche e l'esperienza acquisita dalla Commissione consentissero l'inserimento completo del programma PHARE nelle attività dei ministeri nazionali. Non solo la Commissione non ha seguito una strategia d'inserimento progressivo dei compiti delle PMU nelle amministrazioni nazionali, ma anche i paesi beneficiari, all'inizio del programma PHARE, non hanno dato una priorità sufficiente alla riforma dell'amministrazione pubblica.

3.8. Lo sviluppo delle competenze di gestione nelle amministrazioni pubbliche degli Stati PHARE è stato parimenti frenato dalle limitazioni di bilancio nazionali e dalle considerevoli differenze dei salari fra le retribuzioni del settore privato e quelle del settore pubblico. In altri termini, le autorità nazionali non hanno potuto dotare le

PMU degli impieghi idonei, né remunerarli in misura sufficiente per conservare durevolmente un personale di alto livello. Il funzionamento globale del DIS ne ha risentito e la rotazione del personale in seno alle unità di gestione dei programmi è stata intensa. Gli agenti che hanno usufruito di una formazione nel contesto del programma PHARE spesso hanno lasciato l'impiego per un altro meglio remunerato nel settore privato. Questo salasso continuo subito dalle PMU ha rallentato il trasferimento di know-how alle amministrazioni.

3.9. In Polonia le PMU hanno spesso assunto la forma di «fondazioni», cosicché hanno potuto evitare le difficoltà nell'assunzione dovute al basso livello degli stipendi del settore pubblico. Infatti, questi organismi di diritto privato non sono vincolati dalle tabelle delle retribuzioni della funzione pubblica e possono pagare stipendi che possono arrivare al doppio di quelli dell'amministrazione, senza tuttavia raggiungere le tariffe del settore privato. La rotazione del personale si è attenuata, ma non è stata eliminata.

Il ruolo dell'assistenza tecnica fornita alle unità di gestione

3.10. Nei paesi PHARE l'assistenza tecnica fornita alle PMU ha per lo più un duplice ruolo. Da un lato, deve apportare un sostegno amministrativo alla gestione dei programmi settoriali e, dall'altro, offrire un supporto operativo alle autorità nazionali per la formulazione delle loro politiche settoriali e per la realizzazione delle azioni finanziate con il programma PHARE. L'assistenza tecnica ha così rappresentato per le PMU lo strumento principale di sostegno allo sviluppo delle loro competenze di gestione. Essa è finanziata da PHARE e fornita da consulenti solitamente occidentali.

3.11. Per le ragioni illustrate nei paragrafi precedenti, il trasferimento del know-how di assistenza tecnica al personale delle PMU richiede generalmente diversi anni. In tal modo, a metà del 1995, quasi i due terzi delle PMU operative da più di tre anni e i cui programmi erano ancora in corso di esecuzione continuavano a beneficiare di assistenza tecnica estera. Pur avendo come ragion d'essere il supporto al personale locale, l'assistenza tecnica ha spesso costituito il principale elemento di continuità nella gestione decentrata dei programmi PHARE, rendendosi in tal modo indispensabile.

3.12. La maggior parte dei contratti relativi alle prestazioni di assistenza tecnica vengono conclusi secondo procedure centralizzate. Nonostante le analogie che caratterizzano gli interventi di assistenza tecnica, non esistono in detti contratti incarichi tipo. Quindi, in alcuni casi, i termini del contratto ponevano l'accento sull'importanza del trasferimento di know-how mentre in altri tale questione veniva affrontata brevemente o perfino tralasciata. Su 30 contratti concernenti l'assistenza tecnica alle PMU in Romania, soltanto in quattro di essi le clausole comprendevano un'indicazione chiara sul trasferimento di know-how. Oltretutto, non soltanto i responsabili dell'assistenza tecnica non hanno ricevuto alcuna formazione specifica sulle procedure del DIS prima di entrare in servizio nei paesi beneficiari, ma i risultati ottenuti non sono stati oggetto di alcun sistema particolare di valutazione a posteriori da parte della Commissione. Tuttavia, l'assistenza tecnica ha un ruolo importante nell'ambito del DIS.

3.13. Non è stata istituita alcuna procedura precisa per esaminare i casi di contratti che giungono a scadenza. Il loro rinnovo veniva semplicemente approvato dalla Commissione sulla base di richieste di mantenimento dell'assistenza tecnica presentate dagli ordinatori del programma. Le ragioni invocate dagli ordinatori si limitavano in generale alla constatazione secondo cui il trasferimento di know-how non era stato completato entro i termini inizialmente previsti. In tali condizioni, sussiste il rischio che le PMU cerchino di prorogare i contratti, non perché i consulenti dispongano di competenze tecniche di cui le PMU sono carenti, bensì per disporre di personale di sostegno. Da parte loro, gli studi di consulenza hanno un evidente interesse ad ottenere una proroga dei loro contratti ([21]).

3.14. Il compito dei consulenti di assistenza tecnica alle PMU è stato complicato da una mancanza di chiarezza nella definizione del loro ruolo e nelle modalità di rendimento dei conti. Bisognerebbe in particolare precisare se l'assistenza tecnica debba esercitare una funzione di controllo delle unità di gestione dei programmi per conto della Commissione e in quale misura essa abbia come compito di assistere le PMU nella gestione dei programmi. Il fatto che l'incarico degli assistenti tecnici sia generalmente elaborato dalla Commissione, che conclude infine i relativi contratti, crea confusione poiché le PMU, in quanto esse stesse consulenti, ritengono sovente che l'assistenza tecnica sia innanzitutto posta a servizio della Commissione anziché delle PMU. Ciò è spesso confermato dai contratti in cui il consulente deve rendere conto ai servizi centrali della Commissione.

3.15. Spesso le PMU traggono scarso profitto dalle possibilità di formazione offerte dall'assistenza tecnica. In realtà, esse non spronano abbastanza i loro agenti a collaborare strettamente con i loro omologhi dell'assistenza tecnica. Per molti agenti delle PMU, PHARE ha rappresentato la prima occasione di lavorare con consu-

([21]) Vedasi la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1994, paragrafo 10.29 (GU C 303 del 14. 11. 1995).

lenti occidentali. L'assenza di esperienze precedenti ha tuttavia limitato l'efficacia di tale collaborazione. Inoltre, le notevoli differenze di remunerazione tra gli esperti stranieri e il personale nazionale delle PMU hanno comunque compromesso tale collaborazione.

Il manuale di procedure del DIS

3.16. La Commissione non ha dato sufficiente sostegno diretto di formazione e di assistenza a tali unità. Inoltre, soltanto nel 1994 è stato pubblicato un manuale che illustra le procedure decentrate, mentre era da considerare fin dall'inizio un mezzo essenziale per migliorare la gestione PHARE da parte delle amministrazioni nazionali. In tale data, la parte V-A del manuale concernente i contratti non era stata terminata e i capitoli mancanti, in particolare il capitolo sui contratti di lavoro, non erano ancora stati pubblicati alla fine del 1995. Inoltre, nonostante l'importanza del manuale per le amministrazioni nazionali, la Commissione non l'aveva fatto tradurre nelle lingue dei paesi PHARE. La pubblicazione di un'edizione riveduta del manuale era prevista per gli inizi del 1997, tuttavia non sarà probabilmente distribuita prima della fine del 1997, dopo che la Commissione avrà ridefinito gli orientamenti prioritari di PHARE.

3.17. Gran parte del lavoro di elaborazione del manuale, distribuito nel 1994, è stata affidata ad uno studio di consulenza il cui contratto è stato stipulato nel gennaio 1993 per trattativa privata, sebbene il relativo importo (59 581 ECU) avesse superato la soglia dei 50 000 ECU autorizzati per tali contratti. Mentre i lavori dovevano iniziare nell'ottobre 1992 e il manuale doveva essere terminato nel marzo 1993, i consulenti hanno proseguito i lavori fino al marzo 1994 e le rispettive remunerazioni sono state portate a 212 634 ECU.

3.18. Al momento della pubblicazione della versione incompiuta del manuale nei paesi PHARE a metà del 1994, la Commissione ha organizzato una settimana di formazione sul DIS in ciascuno di questi paesi. Ad eccezione di tale azione di portata limitata, la Commissione ha avviato poche iniziative di formazione complementare sulle procedure DIS, infatti nessun agente dei servizi centrali della Commissione è stato incaricato di organizzare corsi di formazione concernenti il DIS nell'ambito delle PMU e dal canto loro, le delegazioni non disponevano di tempo sufficiente per assicurare «sul lavoro» l'aggiornamento degli agenti delle PMU.

Il costo delle unità di gestione

3.19. I costi delle PMU sono ripartiti tra il programma PHARE e i paesi beneficiari. Non è tuttavia possibile conoscere con precisione i costi a carico dei paesi PHARE, poiché gli accordi di finanziamento non li obbligano a dichiarare l'importo del loro contributo finanziario ad ogni programma. È inoltre impossibile stabilire l'ammontare dei costi delle PMU imputati al programma PHARE, poiché la Commissione non ha istituito un quadro contabile sufficientemente preciso da consentirne il rilevamento. In effetti, i conti della Commissione non permettono di identificare singolarmente i costi di funzionamento delle PMU, dell'assistenza tecnica di sostegno amministrativo e dell'assistenza tecnica di sostegno operativo (cfr. il paragrafo 3.10). Quanto alla nomenclatura utilizzata, essa varia da un programma settoriale all'altro.

I costi di funzionamento delle unità di gestione

3.20. Le limitazioni di bilancio a cui sono soggetti i paesi PHARE (cfr. il paragrafo 3.8), insieme al moltiplicarsi delle PMU (cfr. il paragrafo 3.4), hanno esercitato sulla Commissione una pressione tale che essa ha contribuito al finanziamento delle spese di funzionamento delle PMU, laddove il regolamento PHARE (articolo 6) ne limitava il contributo:

> «Possono essere coperte le spese di manutenzione e di funzionamento per i programmi di formazione e di ricerca nonché per gli altri progetti, fermo restando che, per questi ultimi, tale contributo è limitato alla fase iniziale ed è di natura decrescente.»

3.21. In tale settore sono state constatate diverse insufficienze da parte della Commissione, che non ha ancora dato una definizione univoca di «spese di funzionamento», né precisato la durata della «fase iniziale» e tanto meno adottato norme per l'applicazione della modalità decrescente ([22]).

3.22. L'assenza di una politica d'insieme e di linee direttrici applicabili al finanziamento delle spese di funzionamento del programma PHARE ha favorito l'adozione da parte della Commissione di linee di condotta decise caso per caso. Soltanto a metà del 1995 la Commissione ha avviato uno studio sull'organizzazione delle PMU. Lo studio, che tiene in considerazione un centinaio di PMU, ha rivelato che queste ultime contavano in media 9–10 agenti, di cui il 57 % erano a carico di PHARE. Tale personale finanziato da PHARE era esso stesso composto di 1,2 esperti stranieri e di 4,2 agenti locali. *La tabella n. 8* presenta un'analisi dettagliata della situazione a metà del 1995.

([22]) Vedasi la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1991, paragrafo 14.46 (GU C 330 del 15. 12. 1992) e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1993, paragrafo 12.10 (GU C 327 del 24. 11. 1994).

TABELLA N. 8

Effettivi medi delle PMU secondo i paesi e l'origine delle loro retribuzioni al 30. 6. 1995

Paesi	Agenti remunerati dallo Stato beneficiario			Agenti remunerati dal programma PHARE			
	Funzionari	Agenti a contratto	% personale retribuito dal paese	Esperti stranieri	Personale locale	% personale retribuito da PHARE	Totale personale
Bulgaria	4,1	0,0	61 %	0,8	1,8	39 %	6,7
Rep. Ceca	2,0	1,5	56 %	0,7	2,0	44 %	6,2
Ungheria	3,0	2,4	64 %	1,8	1,3	36 %	8,5
Polonia	0,9	1,3	13 %	1,5	13,9	87 %	17,6
Romania	2,9	0,6	44 %	1,4	3,1	56 %	8,0
Slovacchia	1,8	3,1	56 %	0,8	3,1	44 %	8,8
Media	2,5	1,5	43 %	1,2	4,2	57 %	9,4

Fonte: Corte dei conti

3.23. In Polonia, principale paese beneficiario di PHARE, le PMU sono sia numerose sia di grandi dimensioni. Esse impiegano un totale di 430 agenti (di cui l'87 % sono a carico di PHARE), compresi gli esperti stranieri. Inoltre, nel 60 % di esse, i costi degli stipendi sono interamente sostenuti da PHARE. In ragione della loro dipendenza dal finanziamento PHARE, la continuità di queste PMU, la cui metà è costituita da fondazioni (cfr. il paragrafo 3.9), non è garantita. In questo paese le due PMU che beneficiavano in misura maggiore degli aiuti PHARE per le relative spese di remunerazione del personale erano:

a) l'Agenzia polacca per lo sviluppo regionale (PARD), incaricata del programma STRUDER ([23]) (76,7 Mio ECU), di grande importanza, i cui 90 agenti locali venivano retribuiti dal programma PHARE, ovvero per un importo di 625 000 ECU nel 1995;

b) la Fondazione per l'assistenza ai programmi agricoli (FAPA), in cui 49 agenti locali su 53 venivano remunerati dal programma PHARE, ossia per un importo di 600 000 ECU nel 1995.

3.24. Negli altri paesi, la parte delle spese per il personale delle PMU finanziate da PHARE, sebbene meno consistente, si attestava nell'ordine del 35–55 %. I casi seguenti rappresentano esempi di PMU con un finanziamento PHARE particolarmente elevato:

a) la Fondazione per la gestione internazionale (FIMAN) e l'unità di gestione dei programmi incaricata della formazione in Romania dove su un totale di 33 agenti locali 32 venivano retribuiti da PHARE nel 1995 (350 000 ECU);

b) l'unità di gestione dei programmi del Ministero dell'industria della Bulgaria, i cui sette agenti locali venivano remunerati a carico del programma PHARE (35 000 ECU nel 1995).

3.25. L'assenza di chiarezza delle norme concernenti le spese di funzionamento può altresì ostacolare la realizzazione dei programmi individuali. In Polonia, l'approvazione dei programmi di lavoro relativi al programma di privatizzazione per il 1991 (50 Mio ECU) è stata ritardata nel 1994 mentre la Commissione esaminava il principio e la portata del finanziamento delle retribuzioni del personale della PMU e del ministero interessati. In questo paese l'incertezza sui finanziamenti PHARE futuri ha anche contribuito ad una forte rotazione del personale.

3.26. La Commissione ha proposto di porre rimedio al problema dei livelli di remunerazione (cfr. il paragrafo 3.8) dando l'autorizzazione affinché PHARE integrasse gli stipendi del personale delle PMU, con riserva dell'accordo ufficiale delle amministrazioni nazionali. Tale metodo non è stato adottato a causa delle tensioni che grandi disparità tra gli stipendi possono provocare in seno alle amministrazioni nazionali. Tuttavia, numerose PMU hanno fatto ricorso ad integrazioni retributive indi-

([23]) Programma per lo sviluppo strutturale in alcune regioni.

rette sotto forma, ad esempio, di indennità giornaliere versate agli agenti in trasferta. Tali indennità, calcolate sulla base delle tariffe delle Nazioni Unite, sono particolarmente elevate rispetto agli stipendi medi mensili. In Romania, ad esempio, dove lo stipendio mensile dei direttori delle PMU era dell'ordine di 90 ECU nel 1995, l'indennità giornaliera ammontava a 224 ECU.

3.27. Oltre al finanziamento delle spese per il personale delle PMU, sono stati spesso imputati a PHARE gli acquisti di autoveicoli e di attrezzature da ufficio, nonché le spese di funzionamento (telecomunicazioni, carburante e manutenzione degli autoveicoli, affitti, spese di riscaldamento e di elettricità). L'importanza del finanziamento PHARE in tali settori è difficile da circoscrivere a causa dell'assenza di una presentazione contabile chiara; infatti lo studio delle PMU realizzato dalla Commissione nel 1995 non può in realtà essere ritenuto affidabile, nella misura in cui questo si fondava soltanto sulle affermazioni delle unità di gestione. È tuttavia evidente che, per quanto concerne alcune unità di gestione, le spese d'investimento e le spese di funzionamento non legate agli stipendi sono state considerevoli. Ad esempio, i costi di finanziamento non salariali annuali delle PMU responsabili dei tre principali interventi PHARE in Polonia (privatizzazione, agricoltura e sviluppo regionale) erano stimati a circa 1,1 Mio ECU nel 1995 dall'esperto incaricato dalla Commissione di elaborare lo studio.

3.28. Le spese di funzionamento sono state finanziate in due modi: con gli anticipi versati alle PMU dopo l'approvazione dei programmi di lavoro, oppure con l'imputazione ai contratti di assistenza tecnica a sostegno delle PMU. Ora, tali finanziamenti indiretti rendono difficile la sorveglianza e il controllo dei costi. Il controllore finanziario della Commissione ha quindi cercato di imporre il rispetto delle disposizioni dell'articolo 6 del regolamento PHARE al momento dell'approvazione delle richieste di pagamento di anticipi. Non partecipando tuttavia alle procedure di approvazione dei contratti, questi non ha potuto sempre impedire tale tipo di spese di funzionamento.

3.29. Il fatto che nel sistema attuale, le PMU siano sempre responsabili non soltanto della gestione tecnica dei programmi (identificazione dei progetti e determinazione degli incarichi dei contratti), bensì anche della relativa gestione finanziaria (pagamenti a favore dei subappaltatori, gestione dei conti bancari) ha incrementato considerevolmente il loro fabbisogno di personale.

3.30. Un altro modo di concepire il decentramento avrebbe potuto consistere nell'affidare la gestione tecnica alle PMU, ma nel riservare la gestione finanziaria ad un solo ministero o ad una sola agenzia in ciascun paese. Tale metodo è accolto in una versione modificata del DIS applicabile nel 1997 negli Stati baltici in cui sono state aperte «Unità centrali di finanziamento e di stipulazione dei contratti» (CFCU) [24]. In questa nuova organizzazione è possibile ridurre il numero degli agenti specializzati in questioni finanziarie, il cui costo è spesso elevato e la cui assunzione è difficile. Tale sistema presenta anche il vantaggio di semplificare la gestione finanziaria della Commissione, poiché i fondi sono amministrati da un solo interlocutore per paese.

Il costo dell'assistenza tecnica straniera a sostegno delle unità di gestione

3.31. L'assistenza tecnica a sostegno delle unità di gestione dei programmi (cfr. il paragrafo 3.10) è costosa. L'esame delle prestazioni di assistenza tecnica fornite alle PMU rivela che, pur variando in funzione dei servizi richiesti, il costo medio dei contratti è stato dell'ordine di 700 000 ECU [25]. Si trattava per lo più di un'équipe di due esperti comandati per circa due anni presso un'unità di gestione ed assistiti da altri esperti che fornivano per periodi brevi servizi specialistici. Gli onorari medi di un esperto straniero comandato presso un'unità di gestione sono ammontati a circa 12 000 ECU al mese; raramente si attestavano al di sotto dei 10 000 ECU, mentre a volte toccavano i 17 000 ECU.

3.32. Dall'analisi di circa trenta contratti finanziati da PHARE e stipulati con singoli consulenti assunti dall'AEC [26], risulta il versamento di onorari mensili medi di 8 000 ECU; nessun consulente percepiva più di 10 000 ECU. In un caso in cui le prestazioni di un consulente comandato per brevi missioni presso l'unità di gestione incaricata della privatizzazione in Slovacchia, erano state fatturate dal suo studio per un importo mensile di 20 000 ECU, la Commissione, alla scadenza del contratto, ha assunto lo stesso esperto nel quadro di un contratto AEC a lungo termine per un onorario mensile di 9 000 ECU. Oltre alla remunerazione degli esperti comandati, gli onorari chiesti dagli studi di consulenza coprono l'assistenza che forniscono durante il contratto nonché un contributo per le spese generali e al loro profitto. Tuttavia, il sostegno reale dato dallo studio è

[24] Central financing and contracting units.
[25] Non tenendo conto delle proroghe dei contratti.
[26] Agenzia europea di cooperazione, organismo non lucrativo creato e gestito dalla Commissione stessa.

spesso limitato e in molti casi le prestazioni complementari di assistenza sono fatturate separatamente. Il maggior servizio reso dagli studi di consulenza consiste quindi generalmente, in pratica, nell'assumere gli esperti e nel sostituirli durante il periodo contrattuale se abbandonano il progetto anzitempo.

3.33. Sebbene i contratti di assistenza tecnica alle PMU siano stipulati a seguito di licitazione, la concorrenza tra le imprese non conduce necessariamente ad una riduzione delle spese. Al momento della valutazione delle offerte, la Commissione pone in un primo tempo l'accento sulla qualità tecnica delle offerte ricevute. La valutazione finanziaria conta poi soltanto per il 30 % dell'insieme della valutazione e vengono esaminate soltanto le offerte finanziarie delle imprese la cui valutazione tecnica si colloca al di sopra di una certa soglia ([27]). In ragione del ricorso al sistema delle liste ristrette, tale metodo riduce la concorrenza al livello dei prezzi. D'altronde la concorrenza misurata in termini di numero delle offerte ricevute è in generale debole rispetto all'importanza dei contratti in questione. Su un campione di 35 offerte riguardanti l'assistenza tecnica alle PMU, ad esempio, il numero medio delle offerte ricevute era soltanto di 4,4 per 7,6 imprese invitate a concorrere. La ragione invocata più frequentemente per spiegare la differenza tra il numero delle offerte sollecitate e quello delle offerte ricevute è che le imprese figuranti nell'elenco degli offerenti selezionati si raggruppano per presentare un'offerta comune. Tale pratica è incoraggiata dalla Commissione che comunica l'elenco di tutte le imprese ammesse a presentare offerte al momento della pubblicazione del bando di gara. L'esiguo numero di offerte ricevute si ripercuote a sua volta su quello delle offerte la cui proposta finanziaria viene esaminata (in media, sono state esaminate per contratto solo 2,1 proposte finanziarie). Per il 29 % dei bandi di gara è stata valutata una sola proposta finanziaria. In questi casi non vi è alcuna concorrenza sul piano dei prezzi.

3.34. Il 90 % circa dei contratti di assistenza tecnica a sostegno delle PMU ha dato luogo ad una o a più proroghe oltre la durata iniziale. L'aumento medio del valore dei contratti risultante da tali proroghe si attestava al 67 %. I casi seguenti illustrano questo fenomeno:

a) per l'unità di gestione incaricata dell'agricoltura in Ungheria, il contratto iniziale (ottobre 1990) di 0,6 Mio ECU, per un periodo di 15 mesi, è stato esteso a tre riprese fino al luglio 1995 e l'importo delle clausole aggiuntive ha raggiunto i 2,3 Mio ECU. Soltanto in tale data è stato pubblicato un nuovo bando di gara per un ulteriore contratto di 1 Mio ECU;

b) per l'unità di gestione responsabile della privatizzazione e della ristrutturazione in Ungheria, il contratto iniziale di 2,6 Mio ECU copriva i programmi 1990 e 1991 e scadeva nel giugno 1994. Esso è stato rinnovato due volte fino alla fine del 1996 con clausole aggiuntive di 1,7 Mio ECU;

c) per l'assistenza tecnica relativa all'ambiente in Cecoslovacchia, il contratto iniziale di 1 Mio ECU, per un periodo di 18 mesi con decorrenza dal maggio 1991, è stato rinnovato tre volte fino alla fine del 1994 ed il suo importo globale è stato portato a 2,6 Mio ECU;

d) per il contratto di assistenza all'unità di gestione dei programmi del Ministero dell'industria della Bulgaria, il contratto iniziale di 1,6 Mio ECU del giugno 1991, di una durata di 30 mesi, è stato prorogato di 12 mesi con un costo supplementare di 1 Mio ECU. Tenuto conto delle altre clausole aggiuntive concernenti il pagamento di agenti locali e di esperti assunti per brevi periodi, il costo totale del contratto ha raggiunto i 2,9 Mio ECU.

4. LA CHIAREZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE DECENTRATO

4.1. Se un sistema di gestione manca di chiarezza si può rivelare difficile, se non impossibile, determinare la legittimità e la regolarità delle operazioni. Per questo motivo, nel presente capitolo, vengono esaminate in primo luogo la chiarezza delle procedure e le operazioni da esse autorizzate. In secondo luogo, vengono valutati i sistemi destinati a rendere conto dell'utilizzazione dei fondi. Infine, sono studiati i sistemi di valutazione dei risultati.

La stipulazione dei contratti

4.2. Circa l'80 % dei fondi PHARE gestiti con un sistema decentrato è destinato a contratti di servizi (assistenza tecnica), di forniture o di lavori. I contratti di servizi sono predominanti. La loro stipulazione è disciplinata dall'articolo 118 del regolamento finanziario e dall'articolo 7 del regolamento PHARE. Il regolamento finanziario prevede che tali contratti siano stipulati, salvo eccezione, «previa licitazione ristretta». L'articolo 7 del regolamento PHARE stipula d'altro canto che:

«per gli interventi superiori a 50 000 ECU, la partecipazione alle gare, aggiudicazioni e appalti è aperta, a

([27]) In generale il 65 % dei punti valutati.

parità di condizioni, a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri [e dei paesi PHARE]».

La Commissione ha privilegiato l'articolo 118 del regolamento finanziario decidendo che i contratti di servizi il cui importo è superiore a 50 000 ECU siano sottoposti ad una licitazione ristretta cosicché la «partecipazione a parità di condizioni» richiesta dall'articolo 7 del regolamento PHARE non è stata sempre rispettata.

4.3. Nonostante l'importanza attribuita al rispetto del principio di messa in concorrenza, a livello dei servizi centrali della Commissione non esiste alcun sistema destinato a verificarne globalmente l'applicazione da parte delle delegazioni. L'esame effettuato dalla Corte delle liste ristrette relative a 320 gare dal 1993 al 1994 ha evidenziato che, a seconda dei paesi PHARE, le imprese originarie di taluni Stati membri figuravano nelle liste con maggiore frequenza rispetto a quelle di altri paesi. In taluni paesi PHARE, la tendenza a soprassedere all'obbligo di un ragionevole equilibrio geografico ([28]) è particolarmente pronunciata. Così, in Polonia e in Ungheria le imprese che hanno uffici in tali paesi sono di gran lunga quelle maggiormente consultate in questi stessi paesi (cfr. la *tabella n. 9*).

TABELLA N. 9

Numero delle licitazioni ristrette per paese d'origine dei consulenti e per paese PHARE organizzatore della licitazione per il periodo 1993-1994

Paese d'origine dei consulenti	Numero di consultazioni											
	Bulgaria		Repubbliche ceca e slovacca		Ungheria		Polonia		Romania		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Belgio	22	9	40	8	30	5	36	6	7	8	135	7
Bulgaria	6	3	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Danimarca	14	6	31	6	30	5	58	9	3	3	136	7
Ex Cecoslovacchia	2	1	46	9	1	0	0	0	0	0	49	2
Francia	35	15	68	13	53	10	70	11	16	18	242	12
Germania	38	16	82	15	69	12	62	10	13	15	264	13
Regno Unito	40	17	84	16	65	12	105	16	16	18	310	15
Grecia	9	4	15	3	15	3	14	2	2	2	55	3
Ungheria	0	0	0	0	114	21	1	0	1	1	116	6
Internazionale	1	0	1	0	33	6	4	1	0	0	39	2
Irlanda	6	3	19	4	20	4	23	4	3	3	71	3
Italia	17	7	47	9	30	5	44	7	10	11	148	7
Lussemburgo	0	0	1	0	5	1	1	0	0	0	7	0
Polonia	1	0	0	0	0	0	138	21	0	0	139	7
Portogallo	5	2	10	2	14	3	5	1	1	1	35	2
Romania	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	3	0
Spagna	22	9	36	7	25	5	20	3	7	8	110	5
Paesi Bassi	19	8	51	10	44	8	69	11	7	8	190	9
Altri paesi	1	0	0	0	5	1	0	0	0	0	6	0
Totale	239		531		553		650		88		2 061	

Fonte: Corte dei conti.

([28]) Manual for contract and procurement rules under the DIS — Part 2-A point 5.

4.4. La frequenza con cui le imprese vengono inserite nelle liste inoltre non è equilibrata. Su 1 102 imprese invitate a presentare un'offerta per i 320 contratti esaminati, 818, ovvero circa i 3/4, sono state consultate una sola volta. In compenso, un piccolo gruppo di 24 imprese, ovvero il 3 % del totale, è stato consultato da 10 a 31 volte (cfr. la *tabella n. 10*).

TABELLA N. 10

Frequenza di consultazione delle imprese per l'assegnazione dei contratti di servizi per il periodo 1993-1994

Frequenza di consultazione	Numero di imprese	Percentuale	Cumulo
1 volta	818	74 %	74 %
2 volte	130	12 %	86 %
3 volte	55	5 %	91 %
4 volte	26	2 %	93 %
5-9 volte	49	4 %	97 %
da 10 a 19 volte	16	2 %	99 %
Più di 20 volte	8	1 %	100 %
Totale	1 102	100 %	100 %

Fonte: Corte dei conti.

4.5. La questione principale legata alle licitazioni ristrette è quella della costituzione delle liste delle imprese invitate a presentare un'offerta (cfr. il paragrafo 3.34). Nel quadro del sistema decentrato le PMU sono incaricate dell'elaborazione delle liste che in seguito sono sottoposte alla delegazione della Commissione. Le linee direttrici iniziali del 1990 erano particolarmente vaghe per quanto riguarda le modalità di stesura delle liste poiché indicavano soltanto che l'ordinatore dei programmi avrebbe fatto in modo che sarebbero state prese delle misure appropriate per favorire un'ampia partecipazione alle gare d'appalto e ai contratti. Il manuale del 1994 sui contratti pubblici nel quadro del sistema decentrato ha confermato la necessità di assicurare un ragionevole equilibrio geografico, indicando allo stesso tempo taluni criteri di cui tener conto ([29]).

4.6. Se le dimensioni degli studi di consulenza influenzano il numero di contratti che possono essere accettati contemporaneamente, esse tuttavia non possono costituire la sola giustificazione per gli squilibri constatati. Questi ultimi derivano in parte dal fatto che le PMU non hanno avuto direttamente accesso al registro centrale dei consulenti gestito dalla Commissione, registro che contiene tutti i dati sulle imprese che desiderano partecipare a contratti PHARE. In condizioni simili, le unità di gestione hanno avuto tendenza a consultare grandi società internazionali che godevano di una buona reputazione e i cui nomi risultavano loro familiari.

4.7. Non si deve inoltre ignorare il ruolo importante svolto dai consulenti di assistenza tecnica presso le PMU nell'elaborazione delle liste ristrette, segnatamente quando queste stesse unità dispongono solamente di poche informazioni relative alle imprese suscettibili di poter fornire i servizi richiesti. In tali condizioni, esiste un rischio reale che lo studio da cui proviene l'assistenza tecnica raccomandi di inserire nella lista ristretta altri studi con i quali è in buoni rapporti ([30]). Si tratta di una pratica la cui portata è difficilmente misurabile.

4.8. La valutazione stessa delle offerte pecca di scarsa trasparenza. Così, i verbali dei comitati di valutazione dei contratti PHARE che dovrebbero fornire spiegazioni sulle modalità di scelta del contraente, sono generalmente succinti e poco espliciti per quanto riguarda i meriti e i punti deboli delle varie offerte, o i motivi per cui le valutazioni dei membri del comitato variano sensibilmente.

4.9. Il problema è dovuto in parte al fatto che i comitati di valutazione sono essenzialmente o interamente composti di cittadini dei paesi PHARE la cui esperienza in materia di valutazione di offerte è spesso limitata. Le procedure DIS, inoltre, non consentono di assicurarsi che i membri dei comitati siano sufficientemente indipendenti o che dispongano effettivamente delle conoscenze (linguistiche e tecniche) necessarie per valutare i meriti rispettivi delle offerte.

4.10. Il manuale del sistema decentrato prevede che, dopo la fase di valutazione, ma prima della finalizzazione del contratto, siano intavolati dei negoziati con lo studio che presenta l'offerta più vantaggiosa se il tasso degli onorari supera l'ordine di grandezza normale fissato per le prestazioni di servizi. La Commissione tuttavia non ha fornito alcuna precisazione in merito a quest'ordine di grandezza.

([29]) Ammissibilità, competenza ed esperienza dell'impresa in relazione con il settore; esperienza nel paese o nei paesi PHARE interessati o in paesi terzi; qualità delle prestazioni nel quadro dei contratti precedenti.

([30]) Per il programma 1991 «sviluppo del settore finanziario» in Bulgaria, è stato perfino concluso un appalto a trattativa privata di 28 770 ECU con l'impresa titolare del contratto di assistenza tecnica presso la PMU.

Le spese

4.11. Nel DIS, i pagamenti sono effettuati dalle PMU senza previo controllo da parte dei servizi della Commissione ([31]). Questa misura molto importante di decentramento è stata presa dalla Commissione senza che quest'ultima disponesse di sufficienti informazioni sulle procedure di controllo in vigore a livello governativo nei paesi beneficiari, né sulle procedure stabilite dalle PMU. Ora, da un lato le norme di gestione e di controllo finanziario variano notevolmente da un'unità di gestione all'altra, dall'altro, in molti casi, mancano i controlli amministrativi di base come la separazione delle funzioni, la doppia firma degli ordini di pagamento e i riscontri bancari. La Commissione, inoltre, non ha fornito alle PMU istruzioni chiare a questo proposito e anche il manuale del 1994 affronta solo parzialmente il tema delle procedure di controllo amministrativo e finanziario.

4.12. Nel sistema decentrato, la verifica delle spese da parte della Commissione è consistita in:

a) un esame dei programmi di lavoro prima della loro adozione;

b) un controllo degli obblighi del contraente e dei fascicoli di gare d'appalto;

c) una verifica dell'attribuzione dei contratti e dei relativi fascicoli, comprese le condizioni applicabili ai pagamenti; dopo la firma per i contratti inferiori a 150 000 ECU e prima della firma per gli importi superiori a 150 000 ECU;

d) un controllo contabile a posteriori di vari programmi, la cui esecuzione è stata affidata a professionisti indipendenti.

4.13. Per quanto le linee direttrici definite nel 1990 dalla Commissione abbiano previsto dei controlli semestrali dei programmi, questi ultimi sono stati effettuati soltanto in modo puntuale e limitato tra il 1990 e la fine del 1994. Così, prima del 1995, soltanto 34 dei 108 programmi PHARE finanziati dal 1990 al 1992 erano stati controllati. Questa è una grave lacuna del sistema di controllo della Commissione. Un sensibile miglioramento è stato invece constatato dall'inizio del 1995 e adesso vengono eseguiti dei controlli regolari a metà programma, alla scadenza convenzionale e alla chiusura. A metà del 1996, i risultati di tali controlli rimanevano tuttavia poco sfruttati.

4.14. Sussiste tuttavia una lacuna importante per quanto concerne le procedure di pagamento ai consulenti. Le PMU, infatti, non hanno verificato sistematicamente se il consulente avesse effettivamente lavorato il numero di giorni riportato nel contratto. Anche in questo caso si tratta di un settore che fa prova, se non altro, di scarsa chiarezza e rigore.

4.15. Benché la maggior parte dei pagamenti PHARE coprano delle spese legate a contratti determinati, essi possono riguardare anche altre operazioni come ad esempio le spese generali dei programmi. Si tratta di operazioni a rischio, poiché questi pagamenti sono effettuati dall'unità di gestione a proprio favore. In linea di massima, la Commissione controlla queste spese chiedendo che ogni azione sia iscritta nei programmi di lavoro sottoposti alla propria approvazione e che vi sia descritta con l'indicazione del calendario e dei costi. Tale controllo non è sufficiente per le spese generali. Un controllo potrebbe essere effettuato raffrontando le spese alle previsioni di bilancio, ma non esiste alcuna presentazione chiara per le spese generali e per taluni programmi non è nemmeno possibile determinare l'importo proveniente dal bilancio. Inoltre, anche quando un bilancio è stato previsto per le spese generali, succede che le unità di gestione lo superino imputando i pagamenti ad altri programmi senza che la Commissione se ne accorga poiché essa non esamina le imputazioni contabili, ma si limita a verificare che i vari bilanci dei progetti non vengano superati.

4.16. Il programma 1990 di privatizzazioni in Polonia rappresentava un caso inequivocabile di imputazione di spese di funzionamento a bilanci operativi. A questo titolo, il bilancio del programma prevedeva un importo di 1,22 Mio ECU su un totale di 9 Mio ECU, ma un controllo effettuato dalla Corte ha evidenziato che, per il periodo 1991–1994, erano state effettuate delle spese complessive di 3,08 Mio ECU, essenzialmente per stipendi (1,35 Mio ECU), attrezzature (0,8 Mio ECU) e affitti (0,6 Mio ECU). Questi pagamenti erano stati imputati, per la maggior parte, a linee di bilancio diverse da quella delle spese di funzionamento.

4.17. L'assenza di un controllo dei pagamenti fuori contratto ha inoltre consentito che si verificassero delle situazioni in cui l'assistenza tecnica ad una PMU si fa rimborsare delle spese già coperte dal contratto principale. È stato così per l'assistenza tecnica alla Fondazione ungherese per la promozione delle imprese che ha ricevuto dei pagamenti dall'unità di gestione del programma per voci quali la manutenzione e l'assicurazione di veicoli, per spese di segretariato e di traduzione, di telecomunicazione e di stampa, per le quali essa riceveva già delle indennità nel quadro del contratto. Problemi simili sono stati constatati per il programma 1992 a favore delle piccole e medie imprese in Romania.

4.18. Anche in Polonia si sono verificati a due riprese dei casi di dérapage per via dell'inadeguatezza della sorveglianza interna in talune PMU. Nel primo caso, l'ex

([31]) Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1993, paragrafo 12.45 (GU L 327 del 24. 11. 1994).

presidente della Fondazione polacca per la privatizzazione si è fatto indebitamente versare, nel 1992, 27 174 ECU. I pagamenti in questione sono stati registrati come oneri finanziari nella contabilità della PMU senza che la Commissione prendesse alcuna disposizione perché i fondi fossero effettivamente recuperati. L'importo è stato in seguito rimborsato dalla PMU dirottando degli interessi percepiti su altri depositi di fondi. Nel secondo caso, vi è stato un trasferimento non autorizzato di 127 338 ECU nel dicembre 1994 dal conto dell'unità di gestione dell'agenzia per lo sviluppo industriale in Polonia su un conto bancario estero. L'importo è stato successivamente rimborsato all'unità di gestione dalla banca, dopo che era stato dimostrato che la frode era stata commessa da un impiegato della banca.

Le entrate

4.19. I programmi PHARE incassano delle entrate provenienti dagli interessi bancari generati dai fondi depositati sui conti bancari delle PMU. I saldi molto elevati dei suddetti conti si spiegano per il periodo che intercorre tra il trasferimento dei fondi da parte della Commissione e la loro effettiva utilizzazione, fenomeno di cui la Commissione non tiene sufficientemente conto. Tra l'inizio del programma PHARE ed il 31 dicembre 1995, questi conti erano stati all'origine di entrate pari a 34,7 Mio ECU. Nei servizi della Commissione, il controllo di questi interessi rimane decisamente insufficiente, sebbene essi rappresentino un aumento importante delle risorse del programma PHARE ([32]). Il fatto che la Commissione non deve rendere conto degli interessi maturati dai programmi può spiegare in parte la scarsa attenzione in merito.

4.20. L'importo di 34,7 Mio ECU è certamente elevato, ma è stato ottenuto incaricando le PMU della scelta della banca e della trattativa dei tassi d'interesse. Così, i fondi PHARE sono spesso stati investiti su conti non abbastanza remunerati.

4.21. L'articolo 5 del regolamento PHARE prevede che le entrate generate dagli aiuti siano utilizzate per il finanziamento di progetti. Spesso tuttavia succede che tali entrate servano a coprire ulteriormente le spese generali delle unità di gestione. Così, in Ungheria, gli interessi prodotti dai fondi del programma 1990 relativo alle PMI sono stati utilizzati nella fase finale del programma (dicembre 1994) dall'unità di gestione per acquistare 26 nuove automobili per un costo totale di 198 430 ECU. In Polonia, tutti gli interessi ottenuti nel quadro del programma di privatizzazione PHARE del 1991, che ammontavano a 1,6 Mio ECU alla fine del 1995, sono stati assegnati a spese di funzionamento compresi gli stipendi degli agenti della PMU. In questo modo, i responsabili dell'unità di gestione, quando hanno chiesto una nuova assegnazione dei fondi tra le componenti del programma al comitato di gestione PHARE nel luglio 1993, hanno dichiarato una riduzione di 0,4 Mio ECU del bilancio delle spese di funzionamento, mentre in realtà queste spese erano aumentate di 1,2 Mio ECU.

Le relazioni contabili e finanziarie

4.22. È essenziale che le PMU tengano una contabilità che mostri chiaramente come sono stati utilizzati i fondi ricevuti. Allo stesso modo, un sistema efficace e rapido di presentazione di relazioni finanziarie che consentano ai servizi centrali della Commissione di sovrintendere e di rendere conto dell'utilizzo dei fondi è un elemento chiave di un sistema trasparente di gestione decentrata che deve ancora essere istituito.

4.23. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 16 delle «condizioni generali delle convenzioni di finanziamento» dei programmi PHARE, i beneficiari devono «tenere dei registri e una contabilità che consentano di identificare i lavori, le forniture o i servizi finanziati nel quadro della convenzione di finanziamento, nel rispetto delle procedure contabili generalmente ammesse». La tenuta di una contabilità probatoria è essenziale nella prospettiva di un controllo a posteriori. Nei paesi PHARE, le PMU hanno avuto difficoltà a tenere una contabilità per via non solo di una conoscenza inadeguata delle tecniche di gestione finanziaria, ma anche dell'insufficienza degli orientamenti pratici e della formazione forniti dalla Commissione. Dal momento che ognuno dei fornitori di assistenza tecnica alle unità di gestione ha elaborato il proprio sistema contabile, nei paesi PHARE è scaturita una valanga di duplicazioni. Inoltre, i sistemi posti in essere si sono basati solo rare volte sul principio contabile fondamentale della partita doppia. Considerata la diversità delle procedure giuridiche e contabili, è difficile applicare esattamente lo stesso sistema di contabilità informatizzata in ciascun paese. Sarebbe stato tuttavia possibile pervenire a un minimo di coerenza a livello nazionale in collaborazione con i coordinatori nazionali e fondandosi su una base comune all'insieme dei programmi PHARE.

4.24. Nel corso dei primi anni di attuazione del programma PHARE, la Commissione non ha prestato suffi-

([32]) Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1991, paragrafo 14.52 (GU C 330 del 15. 12. 1992); la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1992, paragrafo 11.96 (GU C 309 del 16. 11. 1993) e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994, paragrafo 10.36 (GU C 303 del 14. 11. 1995).

ciente attenzione alla presentazione di relazioni finanziarie e all'istituzione di contabilità probatorie, cosa che ancora oggi ha effetti negativi sul DIS. È stato soltanto a partire dal 1992 che nelle unità di gestione ha iniziato ad emergere un sistema informatico comune (PHACSY). Il manuale DIS del 1994 stipula che, per quanto attiene alla contabilità, le unità di gestione di programmi devono essere responsabili e tenere una contabilità dettagliata dell'insieme delle operazioni effettuate nel corso del programma; esse si avvalgono di PHACSY, il sistema di stesura di relazioni, elaborato a tal fine dalla Commissione. In pratica, questo sistema serve soltanto alla presentazione di relazioni finanziarie, essendosi rivelato inadatto ai lavori contabili.

4.25. Il sistema PHACSY è inutilmente complesso considerata la relativa semplicità del suo scopo, vale a dire rendere conto mensilmente alla Commissione dei contratti conclusi e dei fondi sborsati localmente. Esso ha inoltre un'utilità limitata per quanto riguarda la trasmissione di informazioni dettagliate di gestione. Non essendo stato elaborato di concerto con le unità di gestione dei programmi, esso non risponde adeguatamente ai loro bisogni e genera doppio lavoro. Infatti, i dati devono essere registrati separatamente nel sistema contabile delle PMU e nel sistema PHACSY.

4.26. Nel 1994, la Commissione ha fatto ricorso a consulenti (costo dell'operazione: 614 200 ECU) per risolvere questi problemi di funzionamento del sistema; nel 1995, tuttavia, in seguito ai risultati poco soddisfacenti dei primi lavori, è stato concluso un nuovo contratto con altri consulenti per un importo di 188 770 ECU. In totale, sono così stati spesi più di 900 000 ECU in contratti di consulenza per cercare di migliorare il sistema PHACSY. Le lacune fondamentali del sistema sono tuttavia rimaste esattamente come erano alla fine del 1995, per cui la Commissione ha preso in considerazione la possibilità di sostituire PHACSY con un nuovo sistema. A questo riguardo, è il caso di segnalare che altri servizi della Commissione (in particolare la DG VIII) dispongono già di sistemi contabili che consentono loro di seguire l'esecuzione di ciascun accordo di finanziamento contratto per contratto e pagamento per pagamento e che alcuni di questi sistemi sono già decentrati presso le delegazioni.

4.27. La scarsa affidabilità dei dati registrati nel sistema PHACSY ha pregiudicato il controllo interno del sistema di gestione decentrata. Infatti, i dati del sistema PHACSY sono incompleti, dal momento che diverse unità di gestione non hanno effettuato regolari raffronti dei propri dati con quelli degli estratti bancari. I ritardi con cui la Commissione ha ricevuto le relazioni PHACSY hanno costituito una fonte supplementare di difficoltà. Nel giugno 1995, il 38 % delle PMU non aveva trasmesso alcuna relazione nel corso dell'ultimo mese, mentre il 15 % non l'aveva più fatto da tre mesi. In Slovacchia, le percentuali erano addirittura del 57 % e del 29 % rispettivamente. Nel secondo semestre del 1995, i termini di presentazione delle relazioni sono stati considerevolmente ridotti.

4.28. Le lacune legate all'affidabilità e all'aggiornamento del sistema PHACSY hanno una notevole incidenza sull'elaborazione delle relazioni attinenti al programma PHARE destinate ai terzi. Le suddette lacune riguardano segnatamente le relazioni trimestrali sull'esecuzione finanziaria del programma rivolte al Parlamento europeo. Prima della riduzione recente dei termini di presentazione delle relazioni, il valore dei contratti locali era ampiamente sottovalutato. In queste relazioni, l'analisi dei contratti viene effettuata per anno. Tale pratica può generare confusione poiché i dati non corrispondono all'anno nel corso del quale i contratti vengono conclusi, ma all'anno in cui gli stessi sono contabilizzati. Dal momento che l'istituzione del sistema PHACSY è iniziata solo nel 1992 e che la sua effettiva istallazione nelle PMU ha incontrato notevoli ritardi, gli arretrati di registrazione delle informazioni hanno potuto alla fin fine essere annullati solo nel 1995.

Le relazioni sull'efficacia delle azioni

4.29. La necessità di valutare il modo in cui i fondi PHARE sono utilizzati rappresenta un altro aspetto della chiarezza della gestione. Nel quadro di procedure decentrate sulle quali la Commissione non può esercitare un controllo quotidiano, è importante valutare i risultati dei programmi. In mancanza di elementi probanti sulla realizzazione degli obiettivi dei programmi, non vi è alcuna garanzia di un corretto utilizzo dei fondi; spetta alla Commissione istituire le procedure volte a garantire la sana gestione degli stanziamenti di bilancio ([33]).

4.30. La valutazione del programma PHARE è difficile per vari aspetti, nella misura in cui esso riguarda un trasferimento di conoscenze piuttosto che, ad esempio, di infrastrutture, la cui realizzazione è più facilmente verificabile e quantificabile. Inoltre, il carattere poco tangibile delle realizzazioni del programma PHARE rende ancora più necessario verificare che i fondi siano utilizzati correttamente. Alla fine del 1995, ovvero sei anni dopo l'inizio del programma PHARE, la Commissione era ancora ferma alla fase di elaborazione di un sistema di

([33]) Articolo 2 del regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 (GU L 70 del 16. 3. 1990).

valutazione che potesse rendere conto della corretta utilizzazione dei fondi ([34]).

4.31. È sorprendente che la funzione di valutazione sia stata trascurata dalla DG IA mentre la DG VIII, incaricata dei Fondi europei di sviluppo, vi aveva rivolto particolare attenzione sin dalla fine degli anni Ottanta. Essa aveva rafforzato considerevolmente l'unità responsabile della valutazione adottando la metodologia del «quadro logico» ([35]) e procedendo sistematicamente a valutazioni intermedie e a posteriori per l'insieme dei nuovi programmi. Questo è un altro caso in cui il programma PHARE avrebbe potuto beneficiare delle competenze e delle tecniche già messe a punto da altri servizi della Commissione in settori connessi.

4.32. A partire dal 1991, le convenzioni di finanziamento sono state corredate di un allegato in cui viene riportato il metodo del «quadro logico», destinato ad agevolare le operazioni di valutazione; vengono previste tre fasi, di pianificazione, di supervisione e di valutazione, che costituiscono il ciclo dei progetti. Conformemente alle disposizioni del manuale, le PMU erano tenute, a partire dai programmi del 1993, ad elaborare un piano strategico all'inizio del programma, una parte importante del quale era costituito dalla matrice dettagliata del quadro logico. A questo proposito, il manuale impone anche che le unità di gestione elaborino delle relazioni dette «di sorveglianza e di valutazione» ([36]) destinate a fornire annualmente una visione d'insieme dell'esecuzione e dei risultati di ciascun programma, nonché una base per la revisione annuale del piano strategico.

4.33. Il manuale DIS fornisce alcuni orientamenti pratici riguardanti l'elaborazione delle matrici del quadro logico; le unità di gestione dei programmi hanno peraltro beneficiato di una formazione in questo settore al momento della prima distribuzione del manuale. Cionostante, la qualità delle tabelle rimane molto variabile per via della complessità del sistema e dell'inadeguatezza delle statistiche dei paesi PHARE. Così, l'identificazione di indicatori di risultato attendibili si è spesso rivelata difficile.

4.34. Se i piani strategici sono stati elaborati in modo pressocché sistematico, non è andata allo stesso modo per quanto riguarda le relazioni di sorveglianza e di valutazione che avrebbero dovuto seguire. Alla fine del 1995, era stato presentato soltanto il 30 % delle relazioni.

4.35. Al momento della riorganizzazione dei servizi centrali PHARE a metà del 1995, è stata compiuta una tappa importante per rimediare a questa situazione con la creazione di un'unità di supervisione e di valutazione. Nel corso del secondo semestre del 1995, l'unità di cui sopra ha tuttavia avuto come principale attività la preparazione di una gara d'appalto per assumere consulenti in grado di realizzare le valutazioni per la DG IA. Inoltre, considerata la necessità di dare maggiore enfasi al processo di valutazione a tutti i livelli della Commissione nel contesto dell'iniziativa SEM 2000 ([37]), il ruolo dell'unità deve essere ancora precisato rispetto all'unità di valutazione creata presso la nuova direzione delle finanze della DG IA.

5. CONCLUSIONE

5.1. Il programma PHARE è stato attuato in circostanze particolarmente difficili per via di un contesto in costante evoluzione. Il numero di paesi e di settori coperti, nonché il volume di aiuti sono aumentati rapidamente (cfr. il paragrafo 1.1). Allo stesso tempo, la Commissione è stata portata a impegnare la totalità del bilancio annuale del programma PHARE benché la sua esperienza dei PECO fosse limitata e le sue risorse umane poco consistenti. In tale contesto, essa non ha tratto profitto dalla sua esperienza con gli aiuti esterni per le valutazioni ex post (cfr. il paragrafo 4.31) e per la sorveglianza contabile dei progetti (cfr. il paragrafo 4.26).

Il funzionamento del sistema di gestione decentrato (DIS)

5.2. Una delle priorità della Commissione è stato l'impegno totale del bilancio PHARE ed è quanto è avvenuto (cfr. il paragrafo 2.2). Tuttavia, l'aggiudicazione dei contratti e l'esborso dei fondi non sono avvenuti allo stesso ritmo. Le procedure decentrate piuttosto che accelerare hanno rallentato la stipulazione dei contratti (cfr. il paragrafo 2.2). La relazione della Commissione sui tassi di esborso non riflette la realtà delle spese, poiché, al 31 dicembre 1995, un saldo di 497 Mio ECU, ovvero il 38 % dei fondi inoltrati dal DIS, restava in attesa di utilizzo sui conti bancari delle PMU (cfr. il paragrafo 2.3).

([34]) Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1990, paragrafo 12.72 (GU C 324 del 13. 12. 1991); la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1991, paragrafo 14.55 (GU C 330 del 15. 12. 1992); la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1993, paragrafo 12.132 (GU C 327 del 24. 11. 1994) e la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1994, paragrafo 10.62 (GU C 303 del 14. 11. 1995).

([35]) Logical framework.

([36]) «Monitoring and assessment» reports.

([37]) Sound and Efficient Management (gestione sana ed efficiente)

5.3. Diverse caratteristiche generali del programma PHARE, nonché alcuni aspetti inerenti al DIS hanno ostacolato il corretto avanzamento delle azioni e precisamente:

a) il fatto che la Commissione non abbia messo a disposizione del programma PHARE personale sufficiente al momento del suo avvio, nel 1990 (cfr. il paragrafo 2.5);

b) la scarsa capacità di assorbimento dei paesi beneficiari (cfr. il paragrafo 2.5);

c) l'enfasi eccessiva posta sull'impegno totale del bilancio annuale (cfr. il paragrafo 2.6), che ha mobilitato risorse a detrimento della preparazione dei singoli progetti;

d) l'insufficiente limitazione del numero dei programmi, progetti e contratti che non ha tenuto conto delle risorse umane ridotte dei servizi della Commissione (cfr. il paragrafo 2.7);

Per quanto riguarda il DIS propriamente detto, forti ritardi hanno caratterizzato la presentazione e l'approvazione dei programmi di lavoro nonché dei contratti da parte dei servizi centrali della Commissione (cfr. i paragrafi 2.10–2.12).

5.4. Le difficoltà incontrate sono rivelatrici di carenze nella gestione del DIS da parte della Commissione. Il decentramento a vantaggio delle delegazioni della Commissione è rimasto troppo limitato, in quanto i servizi centrali hanno conservato un ruolo eccessivo nella gestione quotidiana (cfr. i paragrafi 2.19–2.22). Le delegazioni hanno sofferto di carenza di personale e di ritardi nella copertura dei posti (cfr. i paragrafi 2.15–2.17).

5.5. La sorveglianza corrente delle azioni del programma PHARE dovrebbe essere interamente affidata alle delegazioni, come in teoria previsto. Tuttavia, per mettere le delegazioni in condizioni di approvare tutti i programmi di lavoro e i contratti, il loro personale dovrebbe comprendere in specie degli specialisti in materia di gestione finanziaria e di contratti (cfr. il paragrafo 2.22). Occorrerebbe inoltre accelerare la riassegnazione del personale dei servizi centrali del PHARE e delle altre delegazioni alle delegazioni aperte nei paesi PHARE.

5.6. I servizi centrali della Commissione dovrebbero indirizzare i loro sforzi allo sviluppo delle politiche e delle procedure nonché alla supervisione e alla valutazione d'insieme dei programmi (cfr. il paragrafo 2.21). La Commissione dovrebbe cercare di limitare il numero dei programmi finanziati, nonché quello dei progetti e dei contratti nell'ambito di ogni programma; tale riduzione del numero delle operazioni dovrebbe permettere ai servizi di assicurarne una migliore sorveglianza.

Le unità di gestione dei programmi

5.7. Sebbene non previste all'inizio del programma PHARE, le PMU si sono rapidamente moltiplicate perché la Commissione non si è preoccupata di limitarne il numero (cfr. il paragrafo 3.4). Le difficoltà incontrate nel decentramento a favore di unità di gestione con capacità ridotte possono essere considerate come il risultato di un compromesso che ha nociuto all'efficacia dell'attuazione a breve termine. Tuttavia, a medio termine, le amministrazioni nazionali dovrebbero consolidare le loro competenze di gestione grazie alla loro partecipazione al programma PHARE (cfr. il paragrafo 3.5).

5.8. L'acquisizione di una padronanza delle tecniche di gestione da parte delle amministrazioni nazionali è stata limitata dalla marginalizzazione di numerose PMU (cfr. i paragrafi 3.6–3.7). Inoltre, le limitazioni di bilancio dei paesi beneficiari hanno ridotto le possibilità di copertura dei posti e l'assunzione in pianta stabile di agenti validi (cfr. il paragrafo 3.8).

5.9. La Commissione è ricorsa principalmente all'assistenza tecnica occidentale per sostenere le unità di gestione, tuttavia l'efficacia del trasferimento di know-how è risultata ridotta a causa dei seguenti elementi:

a) una definizione ambigua del ruolo dell'assistenza tecnica (cfr. il paragrafo 3.14);

b) le disposizioni di elaborazione delle relazioni dei consulenti di assistenza tecnica (cfr. il paragrafo 3.14);

c) l'assenza di valutazione ex post delle prestazioni dell'assistenza tecnica (cfr. il paragrafo 3.11);

d) un sistema poco chiaramente definito di proroga dei contratti degli assistenti tecnici (cfr. il paragrafo 3.12);

e) la mancanza di esperienza e di formazione degli agenti nazionali delle PMU che ha pesato sulla loro collaborazione con l'assistenza tecnica occidentale (cfr. il paragrafo 3.15).

5.10. La Commissione ha poco sviluppato le altre forme di sostegno alle unità di gestione dei programmi. Essa si è limitata a pubblicare un manuale relativo alle procedure decentrate, che è stato diffuso solo nel 1994 e non è stato tradotto nelle lingue dei paesi PHARE. Inoltre, essa ha fornito alle PMU solo una formazione limitata sulle procedure decentrate (cfr. i paragrafi 3.16–3.18).

5.11. Dato che i paesi PHARE avevano difficoltà a finanziare le spese di funzionamento delle PMU, la Commissione ne ha preso a carico una parte al fine di assicurare una corretta attuazione dei programmi (cfr. il paragrafo 3.20). Tuttavia, la Commissione non ha definito una politica che permettesse di tenere conto delle disposizioni dell'articolo 6 del regolamento PHARE, secondo cui tale finanziamento deve essere non soltanto limitato al periodo di avvio del programma ma anche decrescente (cfr. il paragrafo 3.21). Essa non ha neanche istituito una nomenclatura per la registrazione, la sorveglianza e il controllo di tali spese (cfr. i paragrafi 3.19 e 3.26–3.29).

5.12. Il ricorso massiccio all'assistenza tecnica straniera di sostegno alle unità di gestione si è rivelato costoso (cfr. i paragrafi 3.31–3.34) e le procedure di gara PHARE non hanno sempre portato a una riduzione di tali spese (cfr. il paragrafo 3.33).

5.13. La questione dei costi di funzionamento delle PMU deve essere risolta. Uno degli approcci ipotizzabili consisterebbe nel prevedere nelle convenzioni di finanziamento stipulate con i paesi beneficiari, un impegno da parte di questi ultimi concernente il personale da fornire e gli altri costi da prendere a carico. Occorrerebbe anche disporre di un calendario degli aumenti di tale contributo per tutta la durata del programma. La Commissione dovrebbe controllare che tale impegno sia rispettato e agire fermamente in caso di inosservanza.

5.14. Occorrerebbe inoltre prevedere, in ogni paese, il trasferimento delle funzioni finanziarie a un'unità centrale, per esempio il ministero delle finanze. L'applicazione del principio di unità di cassa ridurrebbe i costi amministrativi delle PMU migliorando al contempo la gestione finanziaria del programma PHARE (cfr. il paragrafo 3.30).

5.15. Risorse umane più adeguate e una diminuzione del numero delle funzioni delegate alle PMU dovrebbero condurre a una riduzione delle esigenze di assistenza tecnica e accelerare i trasferimenti di know-how. Occorrerebbe inoltre rafforzare la collaborazione tra le PMU e gli addetti all'assistenza tecnica, iniziando con azioni di formazione del personale delle PMU sul modo di gestire i contratti e sulle tecniche di elaborazione dei mandati dei consulenti. Le PMU dovrebbero ricevere sistematicamente copia dei contratti d'assistenza tecnica. Occorrerebbe inoltre stabilire procedure chiare per la valutazione dei lavori degli assistenti tecnici e per il rinnovo dei loro contratti.

La chiarezza del sistema di gestione decentrato

5.16. Le operazioni di aggiudicazione dei contratti non sono sempre state limpide. Sebbene per l'aggiudicazione dei contratti il regolamento PHARE prescriva condizioni di parità nella partecipazione alle licitazioni, i servizi centrali della Commissione non hanno sempre vigilato sull'applicazione generalizzata di tale norma. Le licitazioni esaminate dalla Corte mostrano che alcuni paesi e alcuni studi di consulenza hanno beneficiato di condizioni d'accesso ai contratti particolarmente favorevoli (cfr. i paragrafi 4.2–4.7).

5.17. La revisione, a fine 1995, dell'articolo 118 del regolamento finanziario relativo alle licitazioni ristrette ([38]) dovrebbe migliorare la trasparenza delle condizioni di stipulazione dei contratti nel quadro del DIS. La Commissione deve tuttavia assicurare che le nuove disposizioni siano effettivamente seguite dalle PMU.

5.18. Dal 1990, il controllo esercitato dalla Commissione sugli esborsi di fondi effettuati dalle PMU si basa in linea di principio sulla loro verifica a posteriori (cfr. il paragrafo 4.12). Tuttavia, è stato solo a fine 1994 che la Commissione ha dato corso a tali verifiche con regolarità. Lo sfruttamento del risultato di tali controlli è ancora limitato (cfr. il paragrafo 4.13). I controlli che vertono da un lato sulla concordanza del numero dei giorni di lavoro forniti dai consulenti con i loro contratti e dall'altro sui pagamenti effettuati dalle PMU per coprire le spese di funzionamento non sono ancora operanti (cfr. i paragrafi 4.14–4.18).

5.19. Tutte le fatture provenienti dagli studi di consulenza dovrebbero essere accompagnate da prospetti di impiego del tempo avallati dalle unità di gestione. Le delegazioni dovrebbero incentrare i loro controlli finanziari a posteriori su tale aspetto nonché sui pagamenti effettuati per i costi di funzionamento delle PMU. In tale contesto potrebbe rivelarsi utile il ricorso a controllori locali.

5.20. Al 31 dicembre 1995, importanti saldi creditori sui conti bancari delle PMU avevano maturato interessi per 34,7 Mio ECU. Tuttavia, numerose PMU depositano i loro saldi di tesoreria su conti bancari insufficientemente remunerati. Le delegazioni dovrebbero meglio controllare gli interessi dei depositi bancari delle PMU e incoraggiarle

([38]) La revisione riguarda la pubblicazione delle previsioni dei contratti di servizi sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e ciò per meglio informare gli offerenti delle possibilità di partecipazione alle licitazioni.

a negoziare congiuntamente, in un dato paese, l'ottenimento di tassi di interesse più elevati interpellando più banche (cfr. i paragrafi 4.19–4.20).

5.21. Non avendo la Commissione creato sistemi contabili uniformi nelle PMU, ogni unità si è fatta carico del costo dello sviluppo di un sistema particolare (cfr. i paragrafi 4.22–4.23). Il dispositivo di rendimento dei conti destinato a permettere alla Commissione di controllare l'attuazione finanziaria dei programmi è stato introdotto con ritardo. Esso ha accusato lacune alle quali i costosi interventi di consulenti (oltre 900 000 ECU) hanno portato rimedio solo parzialmente (cfr. i paragrafi 4.24–4.27). L'affidabilità delle relazioni presentate dalla Commissione ne ha risentito (cfr. il paragrafo 4.28).

5.22. Sarebbe opportuno sostituire il sistema attuale d'informazione finanziaria PHACSY utilizzato dalla Commissione per sorvegliare tanto i contratti che i pagamenti delle PMU, con un altro sistema più rispondente alle loro esigenze, e da integrare nella loro contabilità (cfr. i paragrafi 4.25–4.28).

5.23. L'assenza di obiettivi chiaramente definiti per numerosi progetti finanziati da PHARE, unitamente al fatto che la parte essenziale del bilancio è destinata ad attività di assistenza tecnica i cui risultati sono generalemente poco tangibili, rende ancora più difficile la valutazione della sana gestione dei fondi (cfr. il paragrafo 4.30). A sei anni dall'attuazione del programma PHARE, la Commissione era ancora allo stadio dell'elaborazione di un sistema di valutazione. È particolarmente importante procedere ad una valutazione accurata dei risultati dei programmi, tanto più che si tratta di un sistema decentrato sul quale la Commissione non deve esercitare che un controllo a distanza. Le disfunzioni del sistema di valutazione annuale dei progetti (cfr. i paragrafi 4.32 e 4.34) hanno portato a un'insufficienza di elementi probanti che permettano di determinare in quale misura i differenti programmi hanno raggiunto i loro obiettivi. In tale situazione, l'utilizzo dei fondi PHARE manca di chiarezza. La ripartizione delle responsabilità in materia di valutazione all'interno dei servizi della Commissione dovrebbe essere stabilita più chiaramente. Ogni programma settoriale dovrebbe essere oggetto di una valutazione sistematica (cfr. i paragrafi 4.29–4.34).

Riepilogo

5.24. Quando le condizioni locali lo permettono, la Corte aderisce al principio del decentramento, a livello sia delle delegazioni, che degli Stati beneficiari, in particolare nella prospettiva della preparazione dei paesi PHARE all'adesione. Tuttavia, è essenziale che l'attuazione di tale principio sia razionalizzata grazie ad una migliore definizione dei compiti e una riduzione del numero dei programmi. In particolare, devono essere affidati alle delegazioni della Commissione compiti di supervisione più estesi nel quadro dell'esecuzione dei programmi settoriali. A tal fine le risorse umane devono essere riconsiderate. Inoltre, occorrerebbe associare progressivamente i paesi beneficiari al finanziamento dei programmi e procedere sistematicamente a valutazioni che servirebbero da base di ripartizione dei fondi tra i vari paesi e settori.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 19 marzo 1997.

Per la Corte dei conti

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

ALLEGATO 1

CUMULO DEGLI AIUTI NON RIMBORSABILI CONCESSI DALL'UE AI PAESI PHARE AL 30 GIUGNO 1996

(Mio ECU)

Settori \ Stato	Albania	Bulgaria	Bosnia-Erzegovina	Ex-Cecoslovacchia	Estonia	Ungheria	Lettonia	Repubblica Ceca	Lituania	Ex Rym (1)	Polonia	Romania	Slovenia	Slovacchia	Più paesi	Totale
Agricoltura	30,0	56,0	0,0	0,0	3,0	78,5	0,8	4,5	4,5	2,0	180,5	81,0	8,3	10,6	0,0	459,7
Infrastrutture	61,4	160,5	0,0	21,0	15,0	73,3	11,3	125,0	46,1	0,0	290,2	72,0	14,3	19,7	162,5	1 072,3
Settore privato e ristrutturazione	7,0	51,5	0,0	70,0	21,1	136,0	12,7	28,0	22,9	0,0	193,5	133,4	18,6	33,2	150,5	878,4
Istruzione e ricerca	9,6	63,5	0,0	37,7	13,4	111,5	12,1	21,5	15,7	0,0	180,3	104,0	13,9	19,0	157,7	759,9
Amministrazione pubblica, legislazione	5,8	19,2	0,0	0,0	10,8	27,0	17,3	16,0	18,3	0,0	82,2	19,6	0,0	9,0	71,5	296,7
Settori sociali	13,0	32,0	0,0	15,0	2,9	41,0	11,6	24,0	7,2	0,0	54,2	40,0	6,4	12,9	26,0	286,2
Settore finanziario	105,0	15,0	0,0	0,0	0,5	19,0	18,7	0,0	18,4	0,0	65,7	5,0	3,5	8,0	0,0	258,8
Ambiente e sicurezza nucleare	3,3	61,1	0,0	35,0	3,5	74,5	6,6	0,0	3,5	0,0	109,0	5,0	0,0	1,0	200,5	503,0
Aiuto umanitario	77,0	25,0	162,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	83,0	0,0	81,7	0,0	0,0	88,7	517,7
Democratizzazione	0,0	1,2	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	5,0	0,0	0,5	35,0	46,2
Misure regionali integrate	8,5	0,0	0,0	0,0	1,5	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	56,8	83,3
Varie	11,4	1,5		50,0	21,0	7,0	34,0	11,0	32,5	0,0	30,0	69,0	21,8	10,6	273,6	573,4
Totale	332,0	486,5	162,3	232,7	92,7	582,8	125,1	230,0	169,6	85,0	1 185,6	615,7	86,8	126,0	1 222,8	5 735,6

Fonte: Commissione europea.

(1) Ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

ALLEGATO 2

TAPPE DELLA REALIZZAZIONE DI PHARE SECONDO LA PROCEDURA DECENTRATA

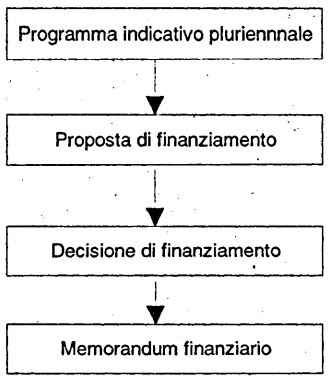
A - Fase di programmazione:

A1 Priorità settoriali convenute tra lo Stato beneficiario e la Commissione

A2 Programmi settoriali approvati dal Comitato di gestione PHARE

A3 Decisione della Commissione che consente l'impegno degli stanziamenti di bilancio

A4 Convenzione fra lo Stato beneficiario e la Commissione che costituisce il fondamento giuridico del programma settoriale



B - Fase di esecuzione (DIS):

B1 Nomina da parte dello Stato beneficiario

B2 Decisione dello Stato beneficiario

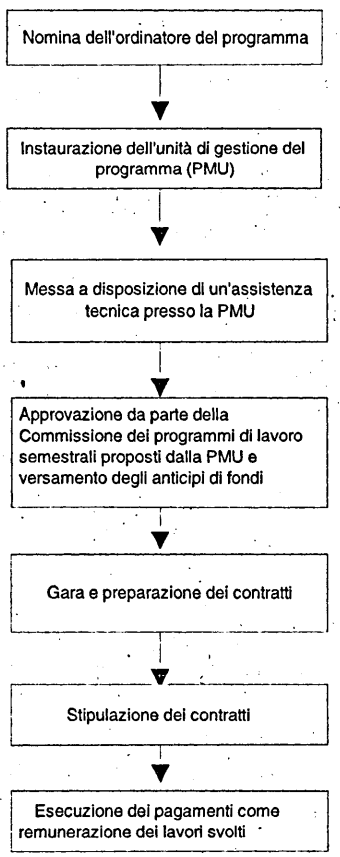
B3 Decisione congiunta dello Stato beneficiario e della delegazione della Commissione

B4 Autorizzazione finale rilasciata dai servizi centrali della Commissione che provvedono al trasferimento dei fondi presso la PMU beneficiaria

B5 Su proposta della PMU approvazione della delegazione fino a 500 000 ECU od approvazione dei servizi centrali della Commissione se oltre 500 000 ECU

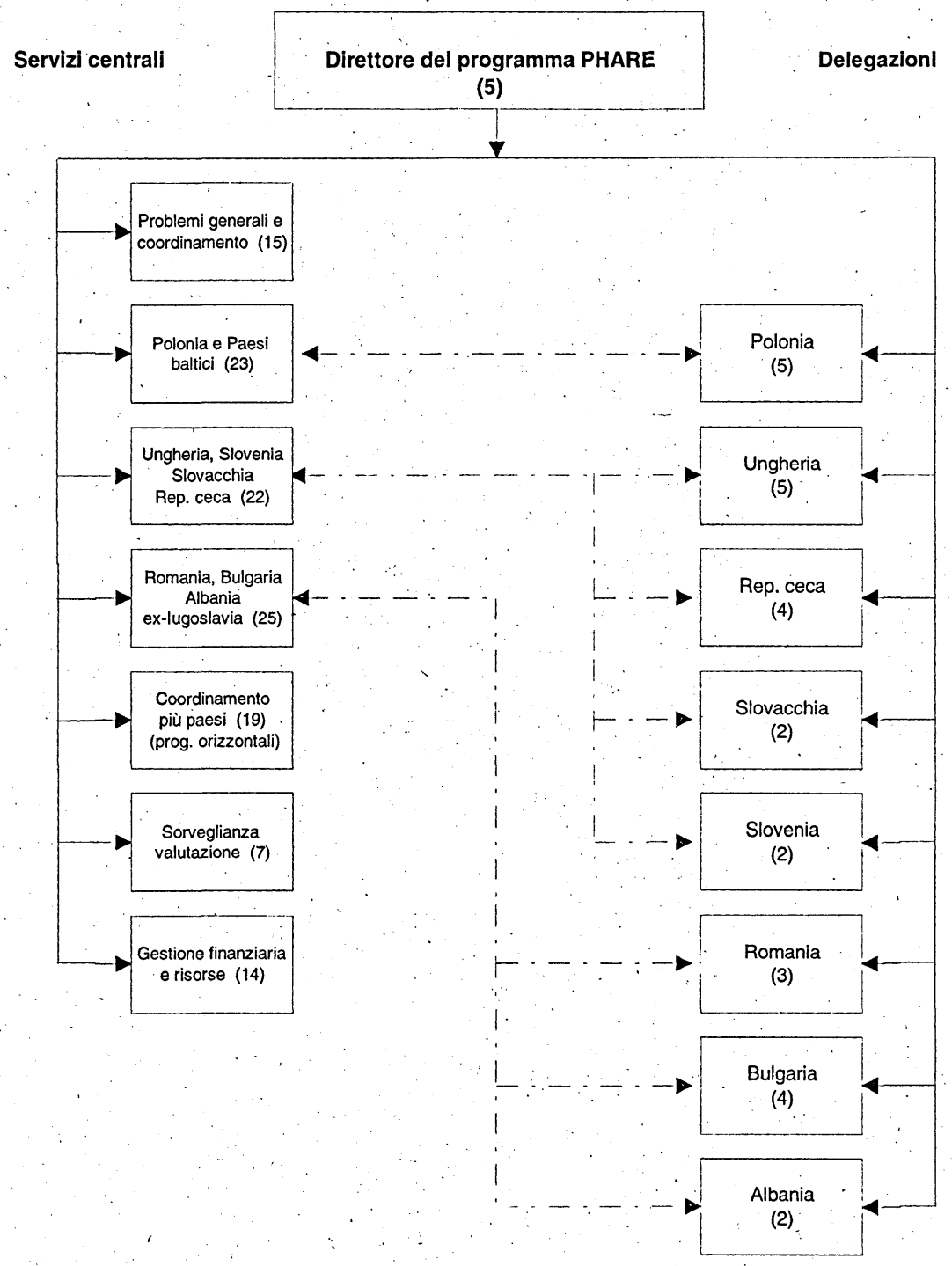
B6 Approvazione da parte della delegazione per 150 000 ECU - 500 000 ECU. Approvazione da parte dei servizi centrali se oltre 500 000 ECU

B7 Autorizzazione da parte delle PMU



ALLEGATO 3

ORGANIGRAMMA DELLA DGIA/B E DELLE DELEGAZIONI AL 31. 12. 1995



Note:

1. Fra parentesi è indicato il numero di posti (A+B). Per le divisioni geografiche e le delegazioni, i posti riguardano unicamente quelli che comportano responsabilità attinenti alla realizzazione del programme PHARE.
2. Alla fine del 1995 la Commissione non disponeva ancora di delegazioni nei paesi baltici, in Croazia, in Bosnia e nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia; questi ultimi tre paesi hanno fatto parte di PHARE solo dal 1996.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

2. IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI GESTIONE DECENTRATO (DECENTRALISED IMPLEMENTATION SYSTEM — DIS)

Analisi dei tassi di esecuzione del bilancio Phare

Entità degli impegni di bilancio

2.1. Nell'allegato 1 la ripartizione delle cifre per anno dimostra chiaramente il ciclo tri — quadriennale dei programmi.

2.2. In molti paesi i programmi attuati tramite il DIS si confondono con quelli attuati a livello centrale (cfr. paragrafo 2.7.) rendendo difficile il raffronto del tasso di esecuzione. Anche all'interno di uno specifico programma potrebbero esserci componenti finanziate tramite il DIS e altre appaltate a livello centrale.

Con il DIS i programmi di lavoro, nei quali tutti i progetti da dare in appalto vengono identificati e giustificati nella convenzione di finanziamento, devono essere approvati dalla Commissione prima dell'indizione delle gare e dell'aggiudicazione dei contratti e prima del trasferimento dei fondi ai rispettivi paesi. Questa regola non si applica ai progetti gestiti direttamente dai servizi centrali della Commissione e spiega in parte la differenza riscontrata nel tasso di esecuzione indicato dalla Corte tra il DIS e i programmi a gestione centrale.

2.3. Il sistema attuale è legato alle disposizioni del regolamento finanziario inerenti alla contabilità della Commissione. Per quanto riguarda i pagamenti finali alle PMU (unità di gestione), essi sono valutati e registrati attraverso PHACSY, un sistema d'informazione interno. Va detto inoltre che l'importo finale trasferito alle PMU a titolo d'anticipo viene prima verificato dalla Commissione per accertarsi che esso corrisponda il più possibile agli effettivi obblighi di pagamento delle PMU in base alle previsioni di esborso indicate nei programmi di lavoro.

Ritardi nella realizzazione dei programmi

Ritardi che incidono sul programma Phare nel suo complesso

2.5. La Commissione concorda con la prima osservazione della Corte. Il bilancio globale Phare è stato soprattutto definito sulla base di criteri politici e non su quella della capacità di assorbimento dei paesi. Gli stanziamenti annuali riservati ai singoli paesi nel periodo in questione sono stati stabiliti dalla Commissione non soltanto in base a parametri economici, all'entità della popolazione, al progresso della transizione e alla valutazione generale delle esigenze, ma anche in funzione della capacità di assorbimento.

La definizione dei programmi settoriali annuali è stata principalmente di competenza della struttura decisionale interna di un dato paese, compatibilmente con i criteri di risposta alla domanda cui si ispira Phare. Si sono pertanto verificati ritardi perché i programmi dettagliati potevano essere approvati soltanto dopo l'accordo con il governo su un programma indicativo e dopo la firma della relativa convenzione di finanziamento.

2.6. Il ciclo annuale di programmazione e di impegni applicato prima dell'introduzione, dal 1995 in poi, dei programmi indicativi pluriennali comporta la necessità di ricominciare da zero, all'inizio di ciascun anno, il ciclo della programmazione e degli impegni con la sgradita conseguenza di concentrare gli impegni di un intero anno sull'ultima parte dello stesso

La programmazione pluriennale introdotta nel 1995 ha ovviato parzialmente al problema, permettendo di operare nel contesto di strategie e di obiettivi nazionali definiti in base al bilancio indicativo disponibile.

Ricordiamo a titolo d'esempio il programma 1994 della Polonia. Dato che in quell'anno il programma indicativo era stato adottato soltanto in ottobre dopo la conclusione dei negoziati con il governo, restavano soltanto tre mesi per elaborare le proposte di finanziamento. La scelta delle priorità rientra nel quadro di un dialogo continuo con il paese partner e, nel caso della Polonia, molti dei programmi da finanziare erano stati a lungo discussi con le autorità polacche nei mesi precedenti ottobre 1994; le proposte di finanziamento avevano quindi dovuto essere elaborate in tempi molto brevi, tanto più che alcune di esse riguardavano fasi successive di programmi approvati precedentemente. Le convenzioni di finanziamento sono state firmate in febbraio e marzo 1995 e ciò ha permesso di guadagnare altri tre mesi per un'ulteriore definizione dei programmi stessi prima che si concludesse l'accordo giuridico tra la Commissione e le autorità polacche.

2.7. Nella prima fase di transizione l'attenzione è stata rivolta ad una vasta gamma di settori; d'altronde sarebbe stato inaccettabile per la Commissione giustificare l'esclusione di qualche importante settore da un programma nazionale a causa delle proprie restrizioni di personale.

La Commissione ha riconosciuto che alcuni programmi sono stati attuati tramite un gran numero di piccoli e medi contratti e che ciò ha comportato talvolta un onere amministrativo pesante, tanto per le PMU quanto per la Commissione stessa. Tuttavia il numero dei contratti registrati in DESIREE (base dati della Commissione) può essere di per se stesso fuorviante poiché anche piccole spese delle PMU (ad esempio comunicazioni, forniture minori, ecc.) vengono registrate come contratti individuali. Anche ammettendo che spesso i piccoli contratti erano giustificati in nome della flessibilità, il loro numero non potrebbe più essere accettato. Nell'agosto 1996 la Commissione ha pertanto introdotto 13 contratti quadro settoriali attraverso i quali tutti i progetti di un valore non superiore a 300 000 ECU possono, in linea di massima, essere attuati. I contratti quadro permetteranno di ridurre sensibilmente il numero dei piccoli contratti.

La tabella 3 non permette di rilevare che, in molti casi, i programmi costituiscono il proseguimento di azioni precedenti (ad esempio in Ungheria cinque azioni sono programmi nel settore dell'ambiente rispettivamente del 1990, 1991, 1992, 1993 e 1994 gestiti dalla stessa PMU). Secondo la Commissione nel periodo in questione ogni PMU ha gestito in media da tre a quattro programmi. La tabella comprende inoltre programmi non gestiti attraverso il DIS; in Bulgaria, ad esempio, 15 dei 56 programmi non sono stati attuati tramite il DIS.

Ritardi registrati a livello delle procedure DIS

2.9. Per i programmi gestiti dal DIS una fase intermedia e condizionale tra la decisione di finanziamento ed il pagamento del primo anticipo è costituita dalla firma di una convenzione di finanziamento tra il paese partner e la Commissione che spiega in parte il ritardo.

2.10. Come indicato nell'osservazione della Corte, l'introduzione del manuale DIS, che descrive chiaramente le procedure da seguire per i programmi di lavoro, ha avuto un impatto positivo dal 1995 in poi.

2.11. Non ritenendo ottimale un iter di 87 giorni e dopo aver valutato in modo realistico il tempo necessario per queste procedure, la Commissione ha introdotto nel manuale DIS una regola secondo la quale tutti i programmi di lavoro devono essere presentati dalle PMU con 90 giorni di anticipo.

Con la revisione del manuale DIS la procedura relativa ai programmi di lavoro verrà corretta e semplificata.

2.12. In forza del regolamento finanziario i contratti devono essere sottoposti all'avallo della Commissione. All'inizio di Phare l'avallo dei servizi centrali ai contratti di un valore superiore a 500 000 ECU era necessario per garantire l'adeguato controllo finanziario del programma date le scarse risorse di personale delle delegazioni. La Commissione sta rivedendo questa procedura; una nuova soglia per l'avallo dei contratti da parte dei servizi centrali puo'essere concordata caso per caso e per paese in funzione della capacità delle delegazioni interessate di assumersi questa nuova responsabilità.

L'organizzazione dei servizi della Commissione

Il ruolo delle delegazioni

2.13. Per l'approvazione dei programmi di lavoro si rinvia al paragrafo 2.19.

2.16. L'apertura delle delegazioni nei paesi dell'Europa centrale, tra il 1990 ed il 1995, è avvenuta con un impiego molto limitato di risorse e ciò non ha permesso alla Commissione di rafforzare la presenza dei suoi servizi sul campo come richiesto dall'autorità di bilancio e dalla Corte dei conti.

Tuttavia, riconoscendo la scarsità di personale nelle delegazioni, nel marzo 1996 la Commissione ha deciso, in occasione dell'attribuzione di nuovi posti e della prima ridistribuzione di effettivi nei servizi esterni, di dare la precedenza al rafforzamento delle delegazioni indicate nella tabella 6. Inoltre, nel quadro dell'attribuzione delle risorse per il 1996 l'aumento sostanziale (30 %) del numero di agenti locali ha portato gli effettivi di cui alla tabella 6 da 75 a 80 unità (incremento del 20 % nel 1996).

Per potenziare la capacità di gestione, valutazione e controllo dei servizi della Commissione, tanto a livello centrale quanto a quello delle delegazioni, l'autorità competente ha modificato i commenti del bilancio Phare. Da 20 a 25 nuovi posti di agenti locali di assistenza tecnica verranno assegnati alle delegazioni responsabili del programma Phare.

2.17. I notevoli ritardi riscontrati nell'occupazione dei posti vacanti, cui fa cenno la Corte, possono essere dovuti, tra l'altro, alle difficoltà incontrate nell'assunzione di personale specializzato dimostrate dal fatto che il

posto di agronomo ha dovuto essere pubblicato due volte. Quanto ai capi delegazione, le nomine devono essere fatte in un contesto più ampio, tenendo conto di vari parametri, tra cui le loro ripercussioni per la sede centrale e per le delegazioni.

Consapevole delle conseguenze di questi ritardi, la Commissione ha già preso provvedimenti, nell'ambito della rotazione, per garantire che le nomine ai diversi posti siano effettuate entro i limiti di tempo all'uopo previsti al fine di non causare gravi difficoltà alle delegazioni.

2.18. Conformemente alle disposizioni degli accordi quadro e delle convenzioni di finanziamento, l'attuazione di Phare nel quadro del DIS è di competenza dell'ordinatore nazionale il quale ha l'obbligo di far rispettare le procedure e di utilizzare in modo appropriato i fondi comunitari. La Commissione è tuttavia responsabile della supervisione preliminare, come previsto nel regolamento finanziario.

A causa della scarsità di personale le delegazioni si sono concentrate in primo luogo sulle questioni finanziarie e sulla gestione trasparente dei fondi, aspetti specificamente raccomandati nel regolamento finanziario, nonché sulle procedure di gara e di aggiudicazione dei contratti, piuttosto che sul controllo dell'esecuzione dei progetti e sui contatti con i beneficiari finali, di cui si sono occupati esperti esterni assunti mediante contratto.

Con l'istituzione nel 1995 (vedi paragrafo 4.29.) del sistema di controllo e valutazione a livello regionale, la situazione è migliorata, anche se persiste il problema di base, quello cioè dell'insufficienza delle risorse. La modifica dei commenti del bilancio Phare darà un notevole contributo alla soluzione del problema permettendo di assumere personale specificamente destinato alla supervisione dei progetti.

Il ruolo dei servizi centrali della Commissione

2.19. Il sistema secondo il quale i programmi di lavoro vengono innanzitutto passati al vaglio delle delegazioni e successivamente approvati dai servizi centrali è stato introdotto per diversi motivi:

a) è opportuno fruire delle conoscenze e delle competenze delle delegazioni, sia pure entro i limiti delle disponibilità di personale;

b) la partecipazione dei servizi centrali è necessaria perché garantisce il legame tra la programmazione e l'esecuzione, fermo restando il principio generale che essi hanno il dovere di far rispettare gli orientamenti strategici della convenzione di finanziamento;

c) i programmi di lavoro costituiscono la base per i trasferimenti di anticipi che devono essere approvati ed eseguiti dai servizi centrali. Nell'ambito del sistema attuale l'approvazione finale spetta a questi ultimi. Un nuovo sistema che faccia chiaramente distinzione tra il ruolo della delegazione e quello dei servizi centrali sarà introdotto con la revisione del manuale DIS.

2.20. a) La descrizione dei posti nei servizi centrali è disponibile solo parzialmente, il resto è in preparazione. Tuttavia, quando mancano le descrizioni formali dei posti, le funzioni dei singoli membri del personale sono definite in documenti specifici a livello settoriale.

b) Per le questioni inerenti a Phare i circuiti di informazione devono rispettare la via gerarchica; per quanto riguarda invece gli aspetti operativi ed esecutivi, lo scambio di comunicazioni avviene tra il capo unità ed il capo delegazione. Questa procedura è stata facilitata dalla riorganizzazione su base geografica della direzione B nel 1995. Tutto il personale delle delegazioni, compresi i consulenti, rendono conto al capo delegazione.

2.22. Anche se è importante che le delegazioni dispongano di personale specializzato nelle questioni di ordine contrattuale e finanziario, non è possibile spostare il personale competente in queste materie dai servizi centrali alle delegazioni. È necessario mantenere presso i servizi un nucleo di persone preparate, non soltanto per la firma e l'avallo dei contratti, ma anche per l'approvazione dei programmi di lavoro e la definizione di norme e procedure che rimane di competenza dei servizi centrali. Per mancanza di personale specializzato nelle delegazioni e ai fini di una sana gestione finanziaria numerose responsabilità attinenti al finanziamento e all'attribuzione dei contratti sono state mantenute presso i servizi centrali.

3. LE UNITÀ DI GESTIONE DEI PROGRAMMI (PMU)

La creazione delle unità di gestione

Il ruolo dell'ordinatore del programma

3.2. La Commissione ammette che le capacità delle amministrazioni nazionali di gestire i programmi Phare erano limitate. Tuttavia, data la volontà politica di adottare un sistema di gestione decentrato, proprio al ricono-

scimento di queste carenze nei paesi partner si deve in parte la creazione del sistema delle PMU; l'importante ruolo di sorveglianza di queste ultime è assegnato ai servizi centrali della Commissione e alle delegazioni.

La Commissione ha dovuto imporre specifiche procedure per l'attuazione di Phare al fine di conformarsi alle disposizioni del regolamento finanziario che comprendono le regole per l'indizione delle gare e la stipulazione dei contratti, la preparazione di speciali modelli per l'informazione tecnica e finanziaria ecc.

Parallelamente all'esecuzione dei programmi, l'applicazione di queste norme e di queste procedure ha richiesto una specifica formazione. A questo fine i programmi prevedono la fornitura di assistenza tecnica alle PMU le quali fruiscono altresì della consulenza e dell'aiuto delle delegazioni attraverso contatti regolari e giornalieri.

3.3. Un ordinatore nazionale occupa di norma una carica analoga a quella di segretario o di vicesegretario di Stato e garantisce la piena integrazione del programma Phare nelle politiche del governo. Anche se alcuni ordinatori nazionali dedicano soltanto poco tempo a questa funzione, essa è importante perché integra Phare il più possibile nelle politiche delle amministrazioni nazionali. Nell'ambito del DIS il ruolo dell'ordinatore nazionale è duplice: (1) fornire orientamento strategico e programmatico per l'attuazione del programma e (2) fare in modo che la capacità amministrativa sia sufficiente per rispettare le procedure e i principi di sana gestione finanziaria.

Il DIS permette la delega di alcune mansioni amministrative a due persone al massimo, anche se ciò non libera l'ordinatore nazionale dalla responsabilità globale della gestione del programma.

Lo sviluppo delle unità di gestione

3.4. Per quanto riguarda la tabella 7, si possono dare le seguenti spiegazioni:

a) tra il 1991 ed il 1994 il numero dei paesi che attuano programmi nell'ambito del DIS è passato da 4 a 6;

b) nel 1994 il Parlamento europeo ha istituito la linea di bilancio per la cooperazione transfrontaliera creando un nuovo tipo di programma con modalità di esecuzione specifiche che non potevano essere integrate nelle PMU esistenti;

c) la spaccatura della Cecoslovacchia nel 1993 ha reso necessario creare, da un giorno all'altro, strutture parallele in Slovacchia nel 1994 al fine di garantire la continuità dei programmi;

d) dal 1994 il numero delle PMU si è stabilizzato.

All'inizio di Phare non esisteva alcuna strategia sul numero delle PMU. Con la conclusione dei programmi tuttavia alcune PMU verranno chiuse; si prevede che nel 1977 tre PMU avranno assolto il loro compito in Bulgaria e ne verranno chiuse due in Ungheria.

La Commissione cerca inoltre di evitare l'apertura di nuove unità di gestione; nei paesi dove sarà introdotto il DIS (Slovenia e Stati baltici) la struttura della PMU non verrebbe riproposta ma sarebbe sostituita da una unità centrale di finanziamento e di stipulazione dei contratti (CFCU) (cfr. paragrafo 3.30.) responsabile della gestione finanziaria dei programmi; il compito di definire le strategie e le linee programmatiche sarebbe lasciato ai ministeri competenti.

In Slovacchia le 25 PMU verranno ridotte a cinque e sarà aperta una CFCU. Questa soluzione viene discussa con i coordinatori nazionali di altri paesi anche se, ai fini della buona esecuzione dei programmi in corso, potrebbe non essere applicabile ovunque.

Nella programmazione per il 1997 la Commissione cerca di evitare non soltanto di creare nuove PMU ma anche di concentrare ulteriormente i programmi con l'obiettivo ultimo di far assimilare ed integrare le funzioni delle PMU nelle amministrazioni nazionali. Ciò è stato possibile in taluni casi, ad esempio con l'integrazione delle PMU nel Fondo nazionale per la protezione dell'ambiente e nel Ministero dei trasporti in Polonia.

Il ruolo delle unità di gestione

Le caratteristiche principali delle unità di gestione

3.5. La Commissione conviene che le prestazioni fornite dalle PMU sono state di qualità variabile e che talvolta la loro inadeguatezza ha ritardato l'attuazione dei programmi. Non di meno non sono state compromesse le procedure relative all'indizione delle gare e alla stipulazione dei contratti, né l'uso appropriato dei fondi comunitari dato che le varie fasi degli appalti sono controllate

dalla Commissione e possono essere verificate attraverso le revisioni contabili a posteriori.

3.6. La Commissione concorda in generale con l'analisi della Corte. Tuttavia, per quanto riguarda il termine «integrazione» è importante distinguere tra programmazione ed esecuzione.

Tramite l'ordinatore nazionale la maggior parte dei programmi Phare ha potuto essere ragionevolmente integrata nello sviluppo delle politiche e delle strategie da parte dei governi interessati. I requisiti del regolamento finanziario e la necessità di trasparenza, nel periodo in questione, hanno reso talvolta impossibile una maggiore integrazione di Phare nelle prassi o nelle procedure di una data amministrazione.

3.7. È vero che nel 1990/91 quando è nato Phare non si pensava ancora alla sua integrazione nelle amministrazioni nazionali, anche perché inizialmente Phare non era concepito come un programma a lungo termine e perché nei paesi dell'Europa centrale ed orientale le capacità di gestione erano inadeguate. Come indicato al paragrafo 3.4, si persegue attivamente una strategia per la «piena» integrazione di Phare laddove la riforma della pubblica amministrazione è a buon punto. In alcuni casi si sono già avuti buoni risultati, soprattutto quando le strutture nazionali hanno fondi da gestire provenienti dal bilancio statale o da altre fonti.

3.8. Il problema della rotazione del personale nelle PMU fa sentire il suo peso su tutti i programmi di assistenza e verrà risolto soltanto con una riforma generale della pubblica amministrazione in ciascuno dei paesi interessati. Se la Commissione ha accettato il principio di aumentare gli stipendi per mantenere il personale Phare al suo posto, nei paesi partner si è invece comprensibilmente riluttanti ad accettare una soluzione che implica differenze salariali all'interno delle amministrazioni.

Il ritmo elevato di rotazione del personale dimostra come, lavorando con Phare, i pubblici funzionari abbiano migliorato le loro qualifiche ed il loro valore di mercato e siano maggiormente richiesti dal settore privato che offre salari più alti.

3.9. Per quanto riguarda le tabelle salariali del personale PMU (Fondazioni), per la prima volta nel gennaio 1994 il coordinatore nazionale ha adottato questa soluzione in Polonia.

Ruolo dell'assistenza tecnica nelle unità di gestione dei programmi

3.10. Come ha indicato la Corte esistono due tipi di assistenza tecnica. L'assistenza tecnica amministrativa è direttamente collegata allo sviluppo della capacità gestionale delle PMI, quella operativa invece (consulenza programmatica e potenziamento istituzionale) non rientra nella stessa categoria.

3.11. L'assistenza tecnica ha pertanto un duplice ruolo. Sul piano politico è comprensibile che, alla metà del 1995, essa sia ancora necessaria dato che costituisce parte integrante dell'esecuzione dei programmi. D'altro lato, il sostegno amministrativo è giustificato dal fatto che il manuale DIS introduce nuovi requisiti, riguardo alla pianificazione strategica ed ai rapporti di attività, che richiedono un'ulteriore formazione delle PMU.

3.12. Oltre che attraverso l'interazione e la cooperazione quotidiana tra gli assistenti tecnici e il personale PMU, il trasferimento del know-how avviene, ad esempio, tramite la formazione pratica sul posto e corsi specifici in materia di gestione spesso forniti nell'ambito del contratto AT.

Anche se il termine «trasferimento di know-how» non compare sempre esplicitamente nel contratto, vengono impiegati altri termini con lo stesso significato, ad esempio «consulenza, assistenza, sostegno». La Commissione seguirà tuttavia il consiglio della Corte e cercherà di garantire l'armonizzazione delle condizioni contrattuali al riguardo.

È vero che, prima della stipula dei contratti, gli esperti AT non ricevono una specifica formazione nelle procedure del DIS poiché uno dei criteri in base ai quali vengono selezionati è la loro dimestichezza con tutti gli aspetti del ciclo di gestione, compresa l'amministrazione dei fondi esterni. La Commissione riconosce che, prima della distribuzione del manuale DIS, le procedure erano, purtroppo, meno chiare.

La valutazione a posteriori sull'assistenza tecnica, che costituisce parte integrante della valutazione finale dei programmi, rientra nel nuovo sistema di controllo introdotto nel 1995 e avviato a partire dal 1996. Oltre a questo controllo sistematico, gli assistenti tecnici vengono continuamente passati al vaglio della Commissione che, quando necessario, provvede a sostituirli.

3.13. Prima del 1994 non vi erano limiti al prolungamento dei contratti. Ogni richiesta di proroga poteva essere esaminata dalla Commissione soltanto se veniva presentata dall'ordinatore nazionale e sempre sulla base dei risultati ottenuti e delle circostanze.

Questo tema è stato trascurato nel manuale DIS distribuito nel febbraio 1994 e le disposizioni in merito sono state comunicate separatamente, tramite le delegazioni,

nel marzo 1995. Le regole di base successivamente e tuttora applicate sono le seguenti:

a) il costo e la durata della proroga del contratto non possono superare il costo e la durata del contratto originario;

b) gli onorari e le altre voci di spesa del contratto originario devono essere mantenuti per le eventuali proroghe;

c) il nuovo contratto deve essere firmato prima della scadenza del contratto originario.

La Commissione sta provvedendo all'ulteriore elaborazione di queste regole che verranno incluse nel nuovo manuale DIS.

3.14. Il ruolo degli assistenti tecnici nell'ambito delle PMU è definito nelle clausole contrattuali. Di norma gli esperti sono tenuti a rendere conto del proprio operato alla Commissione quando quest'ultima agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice.

3.15. Nei primi anni di esistenza di Phare la Commissione ha compiuto sforzi notevoli affinché, attraverso i regolari contatti con le delegazioni, si creassero buoni rapporti di lavoro tra le PMU e gli esperti dell'assistenza tecnica. Con l'esperienza, le PMU hanno saputo gestire i loro rapporti con l'assistenza tecnica senza la necessità di continui interventi da parte della Commissione.

Manuale di procedure del DIS

3.16. La prima serie di procedure è stata emanata nel 1990 in un testo intitolato «Disposizioni per l'attuazione del sistema di pagamenti anticipati relativi ai progetti finanziati nell'ambito del programma Phare» accompagnato dagli opportuni documenti sulle procedure di gara e di stipulazione dei contratti. Nel febbraio 1994 è stato distribuito un manuale completo delle procedure; tanto le delegazioni quanto i servizi centrali si adoperano per aiutare le PMU ad applicarle.

Quanto alla completezza del manuale, anche se in seguito i contratti tipo non sono stati distribuiti come parte integrante del manuale, per i diversi contratti sono stati elaborati modelli disponibili su richiesta. Poiché la maggior parte di questi modelli non viene rilasciata dalle PMU ma dalla Commissione a Bruxelles, la mancata distribuzione dei contratti attraverso il manuale non ha posto alcuna difficoltà.

Per evitare malintesi sulla terminologia impiegata nei contratti Phare, la Commissione non ha pubblicato traduzioni ufficiali del manuale DIS nelle lingue dei paesi che partecipano a Phare, anche perché non sarebbe stata in grado di controllarne l'accuratezza. Tuttavia almeno due dei paesi Phare (Polonia ed Ungheria) hanno tradotto il manuale nella propria lingua e sotto la propria responsabilità e, se del caso, la prassi verrà estesa ad altri paesi.

3.17. È vero che il valore del contratto originario firmato con lo studio di consulenza è salito da 59 581 ECU a 212 000 ECU prima che il progetto fosse ultimato nel marzo 1994; tuttavia, data la necessità di distribuire un manuale completo a tutte le persone implicate nel programma Phare e data la sottovalutazione del lavoro che ciò ha comportato, si è ritenuto opportuno, nell'interesse del programma, prolungare il contratto e valersi dell'esperienza acquisita piuttosto che interrompere il lavoro e indire una nuova gara.

3.18. La Commissione è consapevole delle inadeguatezze risultate in rapporto alla formazione sulle procedure DIS e provvederà a rimediarvi secondo quanto previsto nel manuale. Va detto tuttavia che, oltre ai seminari di formazione tenuti nei diversi paesi ed organizzati dal controllore finanziario della Commissione, in taluni casi le PMU o i coordinatori nazionali stessi hanno organizzato corsi di formazione per il personale delle unità di gestione. Inoltre, tanto le delegazioni quanto i servizi centrali hanno assistito le PMU prestando consulenza attraverso i contatti regolari.

Costo delle unità di gestione

3.19. La Commissione ha riconosciuto l'esistenza di questo problema ed ha provveduto ad includere nel nuovo manuale DIS specifiche disposizioni in materia di finanziamento dei costi amministrativi ed operativi delle PMU.

Costi di funzionamento delle unità di gestione

3.22. Finora la questione è stata affrontata di volta in volta attraverso l'approvazione dei programmi di lavoro. Consapevole del problema, la Commissione intende porvi rimedio nel nuovo manuale DIS.

3.23. Commissione fa presente che nella tabella 8 vengono inclusi gli esperti stranieri i quali, anche se spesso fanno base presso le PMU, non dovrebbero essere considerati membri del personale di queste ultime.

3.24. La Corte ha già ricordato il caso specifico delle PMU polacche al paragrafo 3.9. La lentezza della riforma della pubblica amministrazione ha ostacolato la soluzione del problema. Tuttavia, grazie alla nuova legge sulla funzione pubblica (progetto Phare 1992), entrata in

vigore il 1° gennaio 1997 dopo essere stata adottata dal Parlamento nell'agosto 1996, un corpo di funzionari preparati e ben pagati subentrerà alle Fondazioni.

È chiaro tuttavia che il contributo di Phare alla copertura dei costi di funzionamento, inclusi i costi salariali, di questi programmi dovrebbe diminuire con il passare del tempo. La Commissione ha inserito nel PON 1996 (Programma operativo nazionale) una condizione secondo la quale verrà concordato con le autorità polacche, prima dello scadere del PON 1997, un protocollo d'intesa che indicherà in qual modo il governo intenda assumere a proprio carico, nel giro di tre anni, i costi operativi di tutte le PMU (stabilendo la percentuale decrescente del contributo di Phare al PON annuale).

a) PARD (la PMU per il programma STRUDER) occupa 28 persone a carico del programma Phare; le altre 62 di cui parla la Corte sono pagate per potenziare le sei agenzie regionali di sviluppo attraverso le quali viene attuato il programma. Queste agenzie di sviluppo regionale sono istituzioni autonome finanziate dal bilancio nazionale.

b) Le 49 persone in organico comprendono 21 addetti distaccati che garantiscono l'efficiente esecuzione dei progetti in un paese di grandi dimensioni e con forti disparità regionali.

3.25. Romania: dei 32 membri del personale 19 lavorano nella FIMAN; quest'ultima è stata creata all'inizio di Phare per mancanza di strutture adeguate nell'ambito dell'amministrazione nazionale ed è stata utilizzata come unità di gestione per numerosi programmi quando non c'erano alternative. Prendendo atto del problema indicato dalla Corte, la Commissione ha ordinato una verifica tecnica, finanziaria ed amministrativa della FIMAN che dovrebbe essere ultimata nel primo trimestre del 1997. Secondo un accordo di principio con il nuovo governo rumeno, le funzioni della FIMAN dovrebbero essere riesaminate e la gestione dei programmi riaffidata all'amministrazione nazionale non appena possibile.

3.26. Dopo la revisione del 1994 si sono avute una ridistribuzione dei fondi destinati al programma sulle privatizzazioni ed una proroga della data di scadenza del programma stesso. I tre membri della PMU che hanno lasciato l'unità nel corso del 1994 lo hanno fatto per ragioni estranee a questa operazione.

3.27. Le indennità giornaliere cui fa riferimento la Corte sono state retribuite da Phare soltanto quando le missioni erano giustificate nel contesto dell'esecuzione del programma.

La Commissione riconosce che le tariffe delle Nazioni Unite per le indennità giornaliere versate agli agenti sul posto erano sproporzionate rispetto agli stipendi locali. Nell'ottobre 1996 la Commissione ha introdotto nuove regole per abbassare le tariffe.

Consapevole dell'importanza di questo problema, nel nuovo manuale DIS la Commissione ha stabilito chiaramente i massimali concernenti le remunerazioni degli agenti locali.

3.28. In questi casi la natura dei programmi, in special modo nei settori dell'agricoltura e dello sviluppo regionale, possono spiegare il motivo dei costi operativi non salariali relativamente elevati dovuti alla necessità di strutture regionali specifiche richieste dall'attuazione dei programmi.

3.29. Il controllore finanziario ha sollevato il problema della graduale riduzione dei costi operativi delle PMU (art. 6 del regolamento Phare) sin dal 1991, dopo un sondaggio svolto in Polonia, ed ha continuamente insistito sul rispetto delle relative disposizioni. La fragilità delle amministrazioni nazionali e la scarsità dei mezzi necessari alla copertura di questi costi non hanno consentito finora di applicare il principio della graduale riduzione delle spese senza correre il rischio di compromettere l'attuazione dei programmi in corso. Tuttavia, nell'ambito della politica attuale volta a semplificare sostanzialmente il funzionamento di Phare, la riduzione graduale (parallelamente al ritiro graduale degli esperti distaccati a lunga scadenza nelle PMU), sarà affrontata in vari modi, ad esempio diminuendo costantemente il numero di PMU e prevedendo espressamente la riduzione nell'ambito delle disposizioni relative alla costituzione delle CFCU (a richiesta del Controllore finanziario, il finanziamento integrale dei costi operativi della CFCU è stato portato ad un massimo di tre anni, con una graduale e ben precisata riduzione nei successivi tre anni).

3.31. La possibilità di creare una CFCU è stata discussa fin dal 1994, ma a motivo della complessità del problema (particolarmente in rapporto ai paesi partner), l'avvio di queste unità avrà luogo solo nel 1997. La caratteristica di base di una CFCU sta nel fatto che una Unità è responsabile degli aspetti amministrativi, ivi compresi bandi di gara, stipulazione dei contratti, relazioni finanziarie, ecc.,

per tutti o per la maggioranza dei programmi in un determinato paese.

La Commissione ha deciso che il decentramento della gestione dovrebbe essere esteso al resto dei paesi solo tramite la creazione di una CFCU in contrapposizione alle PMU. Per gli Stati baltici è stato raggiunto un accordo che prevede l'entrata in funzione delle CFCU nell'aprile/maggio 1997.

Nel primo trimestre del 1997 la Commissione firmerà un protocollo d'intesa con la Slovenia sulla costituzione di una CFCU, mentre la gestione tecnica di Phare rimarrà di competenza di ciascun ministero o altro ente responsabile, in conformità del protocollo di finanziamento. Questa CFCU, nell'ambito del ministero delle Finanze sloveno, sarà costituita da funzionari sloveni stipendiati dal governo e da agenti locali stipendiati da Phare. La CFCU si occuperà della contabilità relativa a tutti i programmi decentrati utilizzando un unico metodo comune di contabilità. Veglierà inoltre sul rispetto delle norme e dei regolamenti ed avrà funzioni consultive nella preparazione di tutte le procedure d'appalto, e dei relativi aspetti contrattuali, iniziate dalle Unità tecniche responsabili dei programmi.

Costo dell'assistenza tecnica straniera che affianca le Unità di gestione del programma

3.32.–3.35. Nella presente sezione la Corte fa riferimento all'assistenza tecnica che affianca le PMU (come indicato nel titolo) ma presenta anche osservazioni connesse ad un'assistenza politica ad alto livello e alla creazione degli aspetti istituzionali che formano parte integrante della realizzazione del programma e che rientrano nelle spese di funzionamento del programma e non delle PMU. Tali spese sono previste anche dai programmi non realizzati dal DIS. Questi due tipi di assistenza tecnica sono stati spesso contemplati da un unico contratto.

3.32. Le remunerazioni di Phare rispecchiano quelle del mercato poiché sono il risultato di un bando di gara nel quale sono accettate le offerte economicamente più vantaggiose determinate nel corso di una procedura in cui i meriti tecnici sono valutati al 70 % e gli aspetti finanziari al 30 %. Le remunerazioni variano in funzione della natura dei compiti richiesti e del settore. Per alcuni settori, estremamente specializzati, ad esempio nel campo delle privatizzazioni e bancario, si richiedono consulenze che giustificano stipendi più elevati (ad esempio 17 000 ECU).

3.33. L'osservazione non è limitata al DIS, ma è piuttosto di carattere generale e riguarda il programma Phare. Tuttavia, i contratti con AEC sono stati conclusi solo in pochissimi casi. Il motivo principale sta nel fatto che esistono evidenti vantaggi nell'assumere esperti a contratto tramite società che possono offrire compiti di assistenza, controllo della qualità, assistenza amministrativa e continuità in casi di forza maggiore e di inadempiezza degli esperti. Questi servizi addizionali che la AEC non può offrire hanno chiaramente un prezzo. Pertanto, in molti casi il vantaggio ulteriore di lavorare con delle società non si limita alla sostituzione di esperti.

3.34. L'osservazione della Corte va al di là dell'ambito del DIS stesso. La Commissione reputa essenziale garantire nell'interesse dei progetti e di una sana gestione finanziaria che la qualità tecnica e il costo delle proposte degli offerenti siano opportunamente valutati, il che spiega perché solo il 30 % della valutazione riguardi le offerte finanziarie.

Pur comunicando la rosa dei candidati a tutti gli offerenti e consentendo la formazione di consorzi (che presentano chiari vantaggi in quanto richiamano esperti da diversi Stati membri e organizzazioni), le istruzioni agli offerenti specificano chiaramente che la creazione di consorzi tra le società incluse nella rosa dei candidati dovrà rispettare le esigenze della concorrenza.

3.35. L'osservazione generale ha formato oggetto del punto 3.12.

La Commissione presenta le seguenti osservazioni sugli esempi specifici citati:

a) il contratto in questione forniva la necessaria assistenza tecnica al ministero dell'Agricoltura per la gestione dei programmi Phare HU9004 (20 MECU), HU9104 (13 MECU), HU9202 (5 MECU), HU9304 (30.5 MECU). La scarsità di personale nel ministero e la necessità di garantire la continuità degli esperti per non compromettere la realizzazione dei primi progetti hanno caratterizzato i primi anni difficili del programma Phare. Questi fatti hanno giustificato le molteplici proroghe concesse dalla Commissione per questo contratto di assistenza tecnica al ministero dell'Agricoltura. Giova sottolineare che tale contratto di assistenza tecnica è stato prorogato più volte dal 1990 al 1995, su richiesta del ministero dell'Agricoltura. Non appena è stata creata nell'ambito del ministero una PMU affidata a funzionari statali, e una volta ultimata la formazione del personale, la Commissione ha lanciato un nuovo bando di gara per un diverso tipo di assistenza, più orientato sulla consulenza in materia di integrazione europea.

b) Il motivo delle proroghe del contratto non era solo di completare il programma 1991 ma anche di dare continuità ai programmi 1994 e 1995 che, vista la complessità del processo di privatizzazione, richiedevano questo tipo di consulenza specializzata.

c) Il contratto originale è stato concluso a seguito di un bando di gara, allo scopo di assistere la ex Federazione di Cecoslovacchia e, successivamente, la Repubblica ceca nella gestione dei progetti ambientali dei programmi nazionali CS 1990 e 1991. Nel dicembre 1992 la Commissione ha reputato che fosse necessario prorogare il contratto per garantire la continuità della gestione dei programmi ambientali 1990 e 1991 nel corso del periodo di instabilità che ha fatto seguito alla scissione della Cecoslovacchia. Vennero istituite Unità separate di gestione del progetto, rispettivamente presso il ministero ceco dell'Ambiente e presso il ministero slovacco dell'Ambiente. La sola continuità nel periodo di scissione dei programmi è stata rappresentata dagli esperti. L'ultimo emendamento del periodo aprile – giugno 1994 è stato accettato dalla Commissione per coprire il lasso di tempo intercorso fino al lancio di un nuovo bando di gara.

d) Si tratta di un buon esempio di efficacia del trasferimento di know-how. L'equipe originale di esperti stranieri del 1991 comprendeva due consulenti del posto, tre consulenti a mezzo tempo e alcuni esperti a breve termine, mentre l'equipe attuale comprende un consulente del posto, un consulente a mezzo tempo e alcuni esperti a breve termine.

4. CHIAREZZA DEL SISTEMA DECENTRATO

Gare d'appalto

4.2. La presente osservazione non concerne propriamente il DIS. Essa contesta la compatibilità generale del Regolamento finanziario con il regolamento Phare sulla licitazione ristretta. Nell'ottobre 1995 è stato modificato l'articolo 118 del regolamento finanziario che esige l'annuncio pubblico preventivo di tutte le offerte, il che significa che le licitazioni vengono lanciate dopo aver proceduto ad una prequalificazione delle manifestazioni di interesse pervenute da tutte le società interessate.

4.3. Secondo la Commissione, il principio della concorrenza aperta nell'ambito del DIS è rispettato. Tutte le rose di candidati alla licitazione ristretta esigono l'approvazione preventiva della delegazione e/o della direzione generale e la presentazione di rapporti di valutazione. Inoltre, dal 1995 tutte le delegazioni inviano mensilmente alla direzione generale una relazione contenente le statistiche sulle rose di candidati e sull'assegnazione di contratti in ciascun paese. Anteriormente alla modifica dell'articolo 118, di cui al punto 4.2, le rose di candidati alla licitazione ristretta erano basate sulle società che figuravano nel Registro centrale della consulenza, al quale possono iscriversi privati e società registrati nell'Unione europea o in uno dei paesi Phare. L'obbligo che figura nel manuale DIS di rispettare una distribuzione geografica equilibrata delle società ammesse alla rosa dei candidati ha costituito un'ulteriore salvaguardia della garanzia di pari opportunità. Per quanto riguarda l'osservazione relativa alle società polacche e ungheresi, si possono fornire le seguenti spiegazioni:

a) La frequente inclusione di società polacche e ungheresi nella rosa dei candidati non è in constrasto con l'articolo 7 del regolamento Phare, di per se stesso, in quanto lo scopo dell'articolo 7 è di garantire le stesse possibilità di concorrenza a tutti i paesi ammissibili, inclusi i paesi partner.

b) L'osservazione della Corte rispecchia l'aumento della capacità e della presenza di società locali di consulenza e costituisce un ottimo sviluppo logico dal momento che tali società sono ben piazzate per partecipare alle gare Phare, data la loro familiarità con le situazioni locali e la loro conoscenza della lingua.

4.4. La Commissione attribuisce grande rilevanza alla diversificazione delle rose di candidati nell'intento di garantire pari opportunità di concorrenza e di evitare qualsiasi elemento di privilegio per talune società.

Secondo la Commissione, le cifre confermano che è stato rispettato il principio della parità di concorrenza in quanto sono state incluse nella rosa di candidati 1 102 società per 320 offerte esaminate. Il fatto che 24 società siano state incluse nelle rose di candidati da 10 a 31 volte può essere spiegato nel modo seguente:

a) per alcuni settori altamente specializzati solo un numero limitato di società può offrire la consulenza richiesta.

b) Tutte le rose di candidati sono approvate dalla delegazione in ciascun paese. Benché questo procedimento abbia lo scopo di garantire, fra l'altro, la parità di concorrenza, ciò può avvenire solo su una base paese per paese.

c) È necessario riconoscere che benché il requisito formale di base per l'inclusione nell'elenco dei candidati sia la registrazione nel CCR (Registro centrale di consulenza), diverse società sono state molto più attive nel commercializzare i loro servizi direttamente preso le PMU e le delegazioni.

Questo importante investimento da parte delle società ha spesso offerto loro un comprensibile vantaggio comparativo, specialmente dal momento che le PMU possiedono una conoscenza relativamente limitata delle società occidentali.

4.6. L'accesso delle PMU al CCR è sempre stato possibile tramite le direzioni generali della Commissione. Nel 1994 e nel 1995, è stata installata in ciascuna delegazione una banca dati per semplificare ulteriormente questo accesso (in Ungheria era già possibile accedere al CCR dal 1993). L'osservazione della Corte sulla tendenza delle PMU a consultare società di un certo calibro è trattata al punto 4.4 precedente.

4.7. In ciascun caso la costituzione definitiva delle rose dei candidati è stata affidata alla PA0 e non agli esperti dell'assistenza tecnica, fatta salva l'approvazione della Commissione. Il ruolo della Commissione è di particolare importanza nel salvaguardare il processo di elaborazione delle rose dei candidati da influenze di esperti. La modifica dell'articolo 118 del Regolamento finanziario ha introdotto un ulteriore trasparenza (cfr. punto 4.2). La Commissione richiederà specificamente ai PAO, a guisa di ulteriore salvaguardia, di non coinvolgere gli esperti esterni nella procedura di costituzione della lista.

4.8. Nel quadro del DIS, la delegazione partecipa in genere alle valutazioni delle offerte come osservatrice, il che dà alla Commissione la possibilità di controllare il processo di valutazione delle offerte. La qualità dei verbali di valutazione delle offerte è stata variabile. Tuttavia, nell'ottobre 1996 la Commissione ha pubblicato un modello standard di verbale di valutazione delle offerte che viene attualmente utilizzato e che fornisce una visione globale del processo di valutazione delle offerte e una valutazione comparativa delle offerte pervenute.

4.9. Se è ammissibile che i membri del Comitato non siano sempre stati esperti in materia di procedure di gara, essi possiedono peraltro la necessaria esperienza settoriale per valutare le offerte. L'eventuale mancanza di esperienza nelle procedure è stata compensata dall'assistenza tecnica e dalla presenza della delegazione. Ciascun membro del comitato di valutazione delle offerte deve firmare una dichiarazione di imparzialità. Ove risultasse che un membro del comitato ha avuto contatti con uno degli offerenti, tale persona verrebbe dichiarata incapace di partecipare al comitato di valutazione e non sarebbe tenuto conto del suo voto.

4.10. La Commissione non ha preso disposizioni precise in materia di onorari e, sul mercato, le tariffe variano enormemente in funzione del settore. Lo scopo del manuale è di assicurare l'applicazione delle tariffe di mercato e di evitare distorsioni soprattutto per le offerte in cui non è stata possibile alcuna competizione a livello finanziario. L'esperienza dimostra che le PMU sono in grado di applicare questa regola e che l'applicazione della regola può essere sufficientemente controllata poiché il negoziato di qualsiasi contratto richiede l'approvazione preliminare della delegazione.

Le spese

4.11. Nell'ambito del DIS l'approvazione preliminare dei pagamenti non rientra tra i compiti della Commissione. Soltanto dopo la revisione di chiusura la Commissione provvede alla verifica dei rendiconti accettando tutte le transazioni autorizzate nel quadro di un dato programma. Come stabilito nel manuale DIS, una misura cautelare consiste nel requisito della doppia firma sui conti bancari delle PMU, condizione per il trasferimento dei fondi da parte della Commissione. Riconoscendo che le procedure di controllo dei pagamenti non sono sufficientemente specificate, la Commissione ne terrà conto nel nuovo manuale.

4.13. Nei primi anni di Phare per mancanza di personale la Commissione si è concentrata sul controllo preliminare della gestione finanziaria (approvazione dei programmi di lavoro, ecc.) piuttosto che sulle verifiche contabili a posteriori. Ciò era dovuto altresì al ritmo relativamente lento dell'esecuzione nel periodo 1990–1992 quando la revisione contabile non era della massima priorità. Con l'aumento del personale disponibile la situazione è migliorata; infatti, nel periodo 1990–1996, sono state eseguite complessivamente 219 verifiche contabili, di cui 173 nel periodo 1994–96. Molti dei risultati di queste operazioni hanno fornito materiale per migliorare il contenuto del DIS.

4.14. I pagamenti vengono effettuati sulla base delle informazioni finanziarie trasmesse, come previsto dal contratto, e sulla verifica del numero di giorni di lavoro effettivi. La Commissione ha identificato e riconosciuto queste carenze e provvederà a rimediarvi nel nuovo manuale DIS.

4.15. La Commissione ritiene che il controllo di cui parla la Corte sarebbe eccessivamente gravoso e antieconomico, dato l'importo marginale del suo costo rispetto alla totalità delle spese operative.

Le spese di funzionamento vengono comunicate dalle autorità locali attraverso i programmi di lavoro e il sistema di informazione computerizzato (PHACSY, cfr. paragrafi 4.24/4.28) che contiene un codice specifico per distinguere questo tipo di spesa dal resto delle operazioni. Per le esigenze amministrative della Commissione ciò è stato sufficiente anche se una codificazione più dettagliata dei costi potrà essere presa in considerazione.

L'intero sistema si fonda sulla precisa iscrizione della spesa nel bilancio di un dato progetto e sull'accuratezza della relativa informazione. Poiché entrambe le mansioni

sono di competenza delle autorità locali, la Commissione insisterà sulla loro importanza ai fini di una sana gestione finanziaria.

Per finire, il controllo della Commissione sull'esecuzione di un programma, compresi i costi di funzionamento, si effettua attraverso la verifica finale in base alla quale i conti vengono liquidati.

4.16. In un nuovo stanziamento di fondi l'importo inizialmente previsto per le spese di esercizio è stato portato da 1,22 milioni di ECU a 2,4 milioni. Nel quadro del sostegno alla politica del governo era fondamentale fornire un aiuto alla neocreata Agenzia per la privatizzazione e al Centro per la privatizzazione che non avrebbero potuto sopravvivere altrimenti. Per questo la Commissione ha ritenuto giustificata una deroga. L'agenzia è stata successivamente trasformata in Ministero per la privatizzazione, mentre il centro è finanziariamente autonomo dal 1995 ed è ritenuto il miglior istituto di formazione in Polonia; esso fornisce consulenza strategica e formazione a molti governi della CSI.

4.17. Quanto al caso del doppio finanziamento in Ungheria, la Fondazione per la promozione delle imprese ha preso immediati provvedimenti per raggiungere un accordo con il contraente, grazie al quale ha preteso ed ottenuto il rimborso delle spese in questione.

Nel caso della Romania una verifica contabile svolta dalla Commissione non ha rivelato alcuna irregolarità. La Commissione terrà conto comunque della osservazione della Corte.

4.18. A questo riguardo la Commissione non può essere criticata per i suoi controlli interni. Nel primo caso, ovvero il pagamento di 27 174 ECU per lo stipendio dell'ex presidente della Fondazione per la privatizzazione, essa non lo ha né autorizzato né approvato. Il 23 gennaio 1996 la Commissione ha scritto all'ordinatore nazionale informandolo che, in base alla verifica contabile finale, l'importo di 27 147 ECU verrà recuperato nella sua totalità.

Le entrate

4.19. Cfr. risposta data al paragrafo 4.21.

4.20. Nell'ambito del DIS ogni PMU è tenuta ad aprire un conto fruttifero in ECU prima del trasferimento di qualsiasi somma al paese partner. Si tratta di una condizione specifica chiaramente enunciata in ciascuna convenzione di finanziamento. Il nuovo manuale DIS sottolinea il peso della scelta delle banche da parte delle PMU. Il tasso d'interesse pagato dalla banca non costituisce l'unico criterio di scelta; credibilità e sicurezza sono di estrema importanza per garantire la completa trasparenza della contabilità. La Commissione è molto sensibile a questo argomento e le delegazioni stanno verificando la selezione delle banche effettuata dalle PMU in ciascun paese. Assieme alle delegazioni la Commissione cercherà di effettuare una preselezione delle banche, in base a criteri specifici, in ogni paese che avrà il diritto di ricevere fondi Phare.

4.21. Gli interessi maturati da un programma possono essere reinvestiti nel programma stesso: in tal caso però la PMU è tenuta a notificare, in un piano di lavoro, l'importo dell'interesse ricavato e i progetti che intende finanziare con lo stesso. È comunque necessaria l'approvazione preliminare della Commissione e possono essere finanziati con gli interessi soltanto i progetti che corrispondono agli obiettivi della convenzione di finanziamento.

Ungheria: l'acquisto è stato approvato dalla Commissione nel programma di lavoro accettato nel novembre 1994 in base alla richiesta e alla giustificazione, già comunicate alla Commissione, presentate dalla HFEP e dalle venti agenzie locali. È stata riconosciuta la necessità di autoveicoli per le attività esterne, soprattutto per poter seguire l'andamento del microcredito e l'approvazione dell'acquisto non è stata motivata dall'aumento del bilancio a seguito degli interessi.

Polonia: gli interessi accumulati sul conto bancario del programma 1991 per la privatizzazione ammontavano a 1,6 milioni di ECU e sono stati attribuiti alla linea di bilancio destinata al sostegno generale. Alla fine, non essendo stata esborsata l'intera dotazione della linea, la Commissione potrà recuperare 150 000 ECU. Va detto inoltre che a questa linea di bilancio non sono state imputate esclusivamente spese di funzionamento, ma anche 0,6 milioni di ECU per i costi di esercizio della PMU, 0,8 milioni di ECU di consulenza locale sulla privatizzazione e 0,2 milioni di ECU di assistenza tecnica straniera.

Le relazioni contabili e finanziarie

4.23.-4.24. Ai fini della trasparenza delle relazioni finanziarie, la Commissione ha elaborato un sistema comune di informazione, denominato Phacsy, che viene usato da tutte le PMU e fornisce tutte le informazioni richieste nelle condizioni generali.

4.25. Come indicato al paragrafo 4.23, Phacsy è un sistema di informazione finanziaria e non un sistema di contabili-

tà. Pur riconoscendo che Phacsy deve essere migliorato o completamente modificato, la Commissione non è d'accordo con la Corte su questo punto. Un sistema di informazione finanziaria automatizzato non può essere elaborato in collaborazione con oltre un centinaio di PMU. I doppioni constatati in alcune PMU continueranno ad esistere fintanto che i sistemi contabili o informatizzati saranno incompatibili con i criteri di relazione adottati dalla Commissione.

4.26. I contratti menzionati dalla Corte dovevano permettere il funzionamento e l'adozione del sistema Phacsy in tutte le PMU affinché queste ultime potessero fornire alla Commissione i dati necessari. Inoltre, su richiesta di quest'ultima, sono stati introdotti alcuni miglioramenti secondari.

Il risultato è stato che, tra maggio 1994 e fine 1995, il livello delle informazioni fornite dalle PMU è aumentato considerevolmente; il numero dei contratti e dei pagamenti comunicati è aumentato rispettivamente del 211 % e del 274 %. Considerata la scarsità del personale della Commissione, se quest'ultima non avesse fatto ricorso ai consulenti, i dati sul DIS non sarebbero stati diffusi.

Per quanto si riferisce al sistema contabile, non è stato possibile neppure avvalersi dell'esperienza di altri programmi d'aiuto perché questi ultimi non si basano sugli stessi presupposti del programma Phare.

4.27.–4.28. I miglioramenti riscontrati dalla Corte durante il 1995 e proseguiti nel 1996 sono il risultato dei contratti conclusi con esperti esterni, di cui si parla al paragrafo 4.26.

Le relazioni sull'efficienza delle azioni

4.29.–4.35 Risposta globale

La Commissione ha sempre riconosciuto l'importanza della valutazione ai fini di un uso appropriato dei fondi comunitari. Ovviamente durante i primi anni di esecuzione di Phare l'attenzione è stata rivolta soprattutto alla definizione e all'avvio dei programmi; non di meno sono state effettuate regolari missioni del personale della Commissione nei paesi interessati e sono state eseguite valutazioni ad hoc. L'ulteriore problema della carenza di personale ha impedito e tuttora impedisce alla Commissione di essere più incisiva in questo settore.

Tuttavia, al fine di ottenere migliori risultati e di meglio realizzare gli obiettivi, sono stati presi provvedimenti per quanto riguarda i meccanismi di definizione e controllo dei programmi. Nel 1992, seguendo la metodologia del quadro logico già collaudata dalla DG VIII, è stata introdotta la formula del ciclo integrato del progetto. Trattandosi di un sistema complesso, oltre alla formazione fornita dalla Commissione, le PMU hanno organizzato la propria formazione in materia. Un corso più mirato è previsto per quando verrà distribuito il nuovo manuale DIS.

Alcuni elementi di controllo erano stati già introdotti nei primi anni; il sistema di controllo strutturato e globale adottato nel 1994 è stato incluso nel manuale DIS. Esso sviluppava gli aspetti della pianificazione e dell'informazione imponendo l'obbligo per le PMU di elaborare piani strategici per ciascun programma e, per la prima volta, relazioni «di sorveglianza e di valutazione» destinate a fornire annualmente l'indicazione dei progressi compiuti e delle difficoltà incontrate nel conseguimento degli obiettivi. Una clausola di valutazione più vincolante è stata anche inserita negli accordi quadro. Sono state inoltre pubblicate istruzioni per la presentazione dei documenti di base (proposte e convenzioni di finanziamento). Migliorando tutti gli aspetti del ciclo del programma, in termini di pianificazione strategica e definizione degli obiettivi, sarà più facile valutare l'efficacia delle realizzazioni.

Le relazioni annuali «di sorveglianza e di valutazione» che le PMU dovevano presentare secondo il manuale DIS si sono ben presto rivelate inadeguate, tanto per produrre l'atteso miglioramento sostanziale e qualitativo dei programmi quanto per fornire le informazioni utili ai fini della gestione. Il primo problema affrontato dall'Unità di controllo e valutazione istituita alla metà del 1995 è stato quello di mettere a punto uno strumento che permetta di migliorare i programmi durante la loro vita. La nuova impostazione spostava l'accento dalle autovalutazioni delle PMU a valutazioni annuali sistematiche effettuate secondo un metodo standardizzato con l'aiuto di esperti indipendenti e con la partecipazione attiva del paese partner e dei servizi della Commissione. Questo nuovo metodo viene applicato dalla metà del 1996. Il manuale DIS esistente è stato integrato con un sottomanuale di «sorveglianza e valutazione» distribuito a tutti i partner di Phare. Il flusso regolare delle relazioni elaborate secondo questo nuovo metodo, e che sostituiscono le precedenti «relazioni di sorveglianza e di valutazione», è iniziato nel dicembre 1996.

Singole valutazioni Phare che possono vertere su un intero paese (Ungheria, Romania) o su specifici programmi o componenti, si sono svolte per tutto il periodo 1992–96. Sono stati elaborati complessivamente oltre 70 studi, con una graduale intensificazione verso la fine del periodo (quasi la metà delle relazioni è stata redatta nel 1996). Le raccomandazioni e le lezioni ricavate dall'esperienza sono state «restituite» ai programmi stessi e saranno utilizzate, se del caso, per quelli futuri. Va riconosciuto tuttavia che è più difficile valutare pro-

grammi di assistenza tecnica che programmi di infrastrutture.

Oltre a potenziare la sorveglianza e la valutazione dei programmi attraverso l'Unità istituita nel 1995, la Commissione ha confermato il suo interesse per tutte le fasi della valutazione istituendo una nuova unità nel 1996. Quest'ultima fa capo alla nuova direzione per le risorse umane e finanziarie della DG IA creata nell'ambito dell'iniziativa SEM 2000.

5. CONCLUSIONI

5.1. Il giudizio della Corte sulla complessità delle circostanze in cui Phare è stato creato e sulla limitatezza delle risorse umane disponibili è condiviso dalla Commissione. Non si deve tuttavia dimenticare il contesto politico che ha reso necessaria una impostazione decentrata (cfr. paragrafo 1.6). Ciò è particolarmente importante se si considera l'obiettivo di Phare (sostegno alla riforma economica e alla transizione), la cui realizzazione dipende dall'impegno totale dei paesi interessati. Era pertanto essenziale che Phare non venisse concepito come un programma di aiuto in senso tradizionale.

Nella misura del possibile la Commissione ha sfruttato l'esperienza acquisita attraverso l'attuazione di altri programmi di aiuto. Per quanto riguarda le valutazioni a posteriori, non è semplice, come hanno constatato altri donatori, valutare i programmi di assistenza tecnica poiché, se i risultati sono facilmente calcolabili, l'impatto lo è molto meno. Tuttavia nel 1996, nel creare l'unità di valutazione nell'ambito di SEM 2000, ci si è potuti avvalere dell'esperienza globale acquisita dalla Commissione in questo settore.

Per quanto riguarda il sistema di contabilità, le caratteristiche di Phare non hanno consentito di riproporre altri sistemi già adottati dalla Commissione.

Funzionamento del sistema di gestione decentrato (DIS)

5.2. La Commissione riconosce che con il DIS l'obbligo di presentare un programma di lavoro per qualsiasi trasferimento di fondi costituisce una tappa supplementare che non esisteva per i programmi decentralizzati. Si tratta tuttavia di un requisito essenziale e chiaramente nell'interesse di una sana gestione finanziaria. Anche se la Commissione cercherà di migliorare il sistema, la procedura non potrà essere abolita ed è probabile che il tasso di esecuzione resterà più lento rispetto a quello dei programmi centralizzati.

5.3. a) All'inizio Phare si occupava soltanto di due paesi, nel 1990 aveva un bilancio di 500 milioni di ECU ed era opinione generale che la sua durata sarebbe stata di due — tre anni. Su questa base era stata stabilita l'entità dell'organico ed è vero che da allora al *1994/95* il personale non è aumentato proporzionalmente al numero dei paesi partner, né al volume del relativo bilancio. La Commissione è pertanto d'accordo sulla conclusione generale che, per la gestione di Phare, le risorse umane sono state insufficienti.

b) Come è già stato detto la Commissione conviene che il bilancio iniziale di Phare è stato definito in base a considerazioni politiche piuttosto che in funzione della effettiva capacità di assorbimento.

c) L'impegno totale del bilancio non ha mai, di per se stesso, compromesso la qualità della preparazione dei programmi o provocato un uso inappropriato dei fondi comunitari. L'esecuzione delle azioni ha sempre presupposto l'identificazione di progetti conformi agli obiettivi delle convenzioni di finanziamento e approvati dalla Commissione attraverso i programmi di lavoro prima di qualsiasi trasferimento di fondi.

d) La fase iniziale della transizione giustificava una larga concentrazione settoriale e sarebbe stato politicamente inaccettabile per la Commissione escludere, per carenza di personale, qualche importante settore compreso in un dato programma nazionale.

I ritardi nell'approvazione dei programmi di lavoro e dei contratti sono dovuti essenzialmente alla mancanza di personale. La Commissione ha tuttavia badato a che l'approvazione venisse accordata essenzialmente in funzione della qualità e del rispetto delle procedure piuttosto che per la semplice necessità di accelerare l'esecuzione.

5.4.–5.5. Dopo che il Parlamento europeo, in occasione dello scarico del bilancio 1994, ha chiesto un maggiore decentramento a favore delle delegazioni, la Commissione si è attivamente adoperata per attuare questa politica. Sarebbe tuttavia controproducente, ai fini di una sana ed efficiente gestione, aumentare le responsabilità delle delegazioni senza dar loro i mezzi per assolvere questo compito.

A questo fine la Commissione ha perseguito una politica di riassegnazione del personale delle delegazioni, sebbene la limitatezza delle risorse rispetto alla realtà delle esi-

genze (non soltanto in Europa centrale, dove sono state aperte nuove delegazioni, ma in tutto il mondo) non ha permesso a questa politica di avere l'impatto sperato nei paesi Phare.

Nel 1997 si prevede un effettivo potenziamento del personale delle delegazioni a seguito della modifica del bilancio Phare che ha aperto la possibilità di assumere nuovi addetti in Europa centrale. Parallelamente è prevista una maggiore deconcentrazione per quanto riguarda la supervisione del DIS.

5.6. La Commissione è d'accordo per quanto riguarda le raccomandazioni della Corte e già segue il nuovo indirizzo tramite:

a) concentrazione e limitazione degli interventi in base alla strategia di preadesione del Consiglio di Essen, adottando tuttavia una programmazione indicativa pluriennale;

b) istituzione di un'unità operativa per la sorveglianza e la valutazione;

c) potenziamento del personale delle delegazioni per la supervisione di Phare grazie alla modifica del relativo bilancio;

d) semplificazione della gestione tramite l'introduzione di contratti-quadro;

e) revisione delle procedure del manuale DIS.

Unità di gestione dei programmi

5.7. Condividendo la conclusione globale della Corte in materia, la Commissione ha adottato una strategia sulle PMU che dovrebbe portare alla riduzione del loro numero a partire dal 1997 (cfr. paragrafo 3.4.).

5.8. Gran parte del personale che lavora nelle PMU proviene dai ministeri e pertanto è già a conoscenza delle tecniche di gestione. Tuttavia il forte ricambio di personale nelle PMU costituisce un problema anche se sta ad indicare un trasferimento positivo di know-how che rende questo personale interessante per il settore privato.

5.9. La Commissione contesta le conclusioni di cui alle lettere a, b, d ed e. Il ruolo dell'assistenza tecnica è definito nelle condizioni contrattuali e le relazioni informative necessarie vengono stabilite nell'ambito di ciascun progetto e in funzione delle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice. La Commissione riconosce la mancanza di esperienza del personale locale delle PMU, ma ha affrontato il problema con la formazione e la consulenza spicciola fornite tramite le sue delegazioni. Anche se il manuale DIS non include regole specifiche sulle proroghe dei contratti, queste regole sono state elaborate e notificate alle PMU in una fase successiva. Quanto ad una valutazione a posteriori dell'assistenza tecnica, essa rientra nel corpo delle valutazioni finali del programma.

5.10. All'inizio di Phare non esisteva un manuale completo delle procedure e alle PMU venivano forniti gli orientamenti di base per quanto riguarda il sistema degli anticipi, l'indizione delle gare e la stipulazione dei contratti. Le delegazioni sul posto hanno fornito regolarmente alle PMU l'assistenza necessaria su tutti gli aspetti del DIS. La Commissione non ha tradotto il manuale nelle lingue locali non potendo assumersi la responsabilità dell'accuratezza e della qualità delle traduzioni; in ogni caso non si trattava di un problema prioritario, dato che la maggior parte del personale che lavora nelle PMU conosce l'inglese. La Commissione ha tuttavia aiutato i paesi che hanno preso l'iniziativa di tradurre il manuale sotto la propria responsabilità, ad esempio Polonia (nel 1994) ed Ungheria. La Commissione ha fornito ed organizzato la formazione nei paesi interessati.

5.11. La Commissione riconosce la necessità di procedere ad una graduale riduzione del finanziamento dei costi di esercizio; sono state prese misure in tal senso, ma i risultati si potranno giudicare soltanto dopo il 1996.

5.12. Secondo la Commissione il costo dell'assistenza tecnica alle PMU è giustificato. Gli esempi dati ai paragrafi 3.32–3.35 in molti casi si riferiscono ad assistenza tecnica specializzata per il sostegno politico e il potenziamento istituzionale e non per fini amministrativi. Inoltre la Commissione ritiene che le procedure volte a garantire l'equità della concorrenza abbiano dato buoni risultati offrendo un appropriato equilibrio tra l'efficacia dei costi e la qualità tecnica.

5.13. Le raccomandazioni della Corte vengono già seguite, ad esempio in Polonia e per quanto riguarda il nuovo manuale DIS.

5.14. Quando sarà possibile verranno istituite unità centrali di finanziamento e stipulazione dei contratti allo scopo di ridurre i costi amministrativi e di aumentare l'efficienza. Tuttavia questa impostazione, anche se non viene esclusa nei paesi in cui già funziona il sistema delle PMU, non può essere applicata sistematicamente, perché potrebbe compromettere l'attuazione di programmi in corso. In questi casi l'obiettivo principale sarebbe l'assorbimento del personale della PMU nelle amministrazioni nazionali anche se, per alcuni tipi di programmi (ad es. quelli riguardanti la società civile), sarebbe opportuno

ridurre il controllo del governo centrale. Per la risposta a questa osservazione confronta paragrafi 3.4 e 3.30.

5.15. Non si prevede di ridurre il numero dei compiti attribuiti alle PMU, dato l'interesse di entrambe le parti di creare nei paesi partner la capacità di gestire i fondi in modo efficiente e trasparente. Nel periodo 1990–95 si è avuto un aumento delle esigenze di assistenza tecnica, ma nei prossimi anni è prevista una graduale inversione di tendenza pur tenendo conto delle nuove specializzazioni necessarie per i programmi incentrati sulle tematiche della preadesione.

La distribuzione del nuovo manuale DIS sarà accompagnata da un programma globale di formazione e dall'organizzazione di corsi di aggiornamento.

Vengono già applicati sistemi di valutazione riguardanti l'assistenza tecnica e il prolungamento dei contratti; su quest'ultimo aspetto verranno introdotte nel nuovo manuale DIS misure più appropriate.

Chiarezza del sistema di gestione decentrato

5.16. Nell'ambito del DIS spetta alla delegazione e non ai servizi centrali della Commissione garantire la trasparenza nella stesura degli elenchi ristretti, salvo se il contratto ha un valore superiore ai 500 000 ECU. I servizi centrali possono tuttavia controllare le operazioni attraverso le relazioni mensili elaborate dalle delegazioni.

5.17. La modifica dell'articolo 118 ha introdotto il sistema secondo il quale tutti i progetti vengono pubblicati prima dell'indizione della gara e della preparazione dell'elenco ristretto, in base alla lista delle società che hanno manifestato interesse al progetto, e a seguito della procedura di preselezione. Questo sistema viene applicato dai servizi centrali della Commissione da agosto 1996 e dalle PMU, nell'ambito del DIS, da ottobre 1996.

5.18. Il controllo dei pagamenti è stato effettuato dalla Commissione tramite le verifiche contabili. Tuttavia, per mancanza di personale, nei primi anni di Phare la Commissione ha concentrato la sua attenzione soprattutto sul controllo preliminare dell'amministrazione finanziaria (approvazione dei programmi di lavoro, ecc.) piuttosto che sulle revisioni contabili. Inoltre, nel periodo 1990–92 quando il ritmo delle esecuzioni dei programmi era relativamente lento, le revisioni contabili non rappresentavano una priorità assoluta. Con una maggiore disponibilità di personale la situazione è migliorata e nel periodo 1990–96 sono state eseguite complessivamente 219 revisioni contabili. Molti dei risultati ottenuti sono serviti a perfezionare il manuale DIS, in seguito modificato.

5.19. Le fatture sono controllate dalle PMU sotto le direttive dell'ordinatore nazionale e successivamente sono verificate dalla Commissione attraverso le revisioni a posteriori (cfr. paragrafo 4.13.). La Commissione riconosce che la qualità dei controlli delle PMU può variare. Una sezione del nuovo manuale DIS è dedicata alle procedure da seguire per la verifica delle fatture. Essa cerca inoltre di rafforzare le capacità degli enti di controllo finanziario dei paesi partner ai fini di una loro ulteriore integrazione.

La Commissione prenderà in esame il suggerimento della Corte sulla possibilità di fare ricorso a società locali di certificazione.

5.20. Non bastano i criteri commerciali, quali i tassi di interesse e la qualità dei servizi, per la scelta di una banca: occorre tener conto altresì della sicurezza dei fondi. I recenti problemi del settore bancario bulgaro e il conseguente congelamento dei fondi Phare sono significativi al riguardo. Pur tenendo conto di tutto ciò, le delegazioni si adoperano per affrontare questi problemi con i paesi partner. Anche nel nuovo manuale DIS si fa presente l'importanza della scelta delle banche da parte delle PMU.

5.21.–5.22. Non è possibile istituire in ogni PMU un sistema contabile uniforme. La Commissione ha tuttavia elaborato uno strumento di informazione finanziaria, denominato Phacsy, che viene usato nelle PMU per fornire dati sull'uso degli anticipi. Nel gennaio 1996 la Commissione ha cominciato a perfezionare tale sistema, la cui versione riveduta sarà installata nelle PMU nel 1997.

5.23. La Commissione ha gradualmente sviluppato e costantemente cercato di migliorare i suoi sistemi di valutazione. Le tappe principali sono: 1992 quando è stata introdotta la formula del quadro logico, 1994 quando nel manuale DIS è stato inserito il sistema di controllo e di valutazione, 1995 con l'istituzione di una unità di supervisione e di valutazione e il perfezionamento del sistema di controllo che sostituisce quello introdotto nel manuale DIS e 1996 con la creazione di una nuova unità per la valutazione a posteriori di Phare e di altri programmi di aiuto. Grazie a questo nuovo sistema ogni programma settoriale verrà sottoposto a valutazioni annuali e ad una valutazione finale. Verranno effettuate anche valutazioni selettive. Sono state prese le necessarie misure per garantire che i risultati siano presi

effettivamente in considerazione all'atto di definire i futuri programmi.

Riepilogo

5.24. Riconoscendo che il sistema di gestione decentrato presenta alcune debolezze, la Commissione ha già provveduto a prendere alcune misure intese a perfezionarlo; ad esempio i MIP (Programmi indicativi pluriennali) per migliorare la programmazione strategica, la modifica dell'articolo 118 del regolamento finanziario per rendere più trasparenti le procedure di gara, la creazione di una nuova direzione finanziaria nell'ambito dell'iniziativa SEM 2000. Il controllo sistematico e la nuova unità di valutazione della Direzione finanziaria contribuiranno a migliorare la gestione e l'esecuzione del programma Phare.

Un ulteriore decentramento del programma alle delegazioni e ai paesi partner è possibile, in sostanza, soltanto se le condizioni locali lo permettono e la Commissione ha già cominciato ad analizzare queste condizioni.

Si sta cercando di potenziare le delegazioni fornendo esperti finanziari e, se esistono i presupposti, di estenderne le responsabilità per quanto riguarda la supervisione del DIS. Ciò è stato possibile grazie all'autorizzazione di utilizzare il 2 % del bilancio operativo per assumere personale da destinare ai programmi Phare (cfr. commenti modificati del bilancio); già con i fondi del 1996 è prevista l'assunzione di 20–25 persone (agenti locali) da inviare in Europa centrale. Una decisione sull'ulteriore decentramento alle delegazioni dovrebbe essere presa nel primo trimestre del 1997.

Il nuovo manuale DIS non soltanto semplifica le procedure di approvazione dei programmi di lavoro, ma fornisce anche precisi orientamenti per quanto riguarda la gestione finanziaria e l'indizione delle gare d'appalto. Esso affronta altresì il problema del finanziamento delle spese correnti e apre la possibilità di estendere l'esecuzione decentrata dei programmi quando le strutture sono conformi a determinati criteri. In ogni caso l'operazione richiederà un protocollo d'intesa separato che specifichi chiaramente gli obblighi giuridici e le responsabilità finanziarie.

Parallelamente, attraverso la revisione intermedia di Phare attualmente in corso, la Commissione spera di razionalizzare e concentrare i programmi e si sta adoperando per ridurre il numero delle PMI.

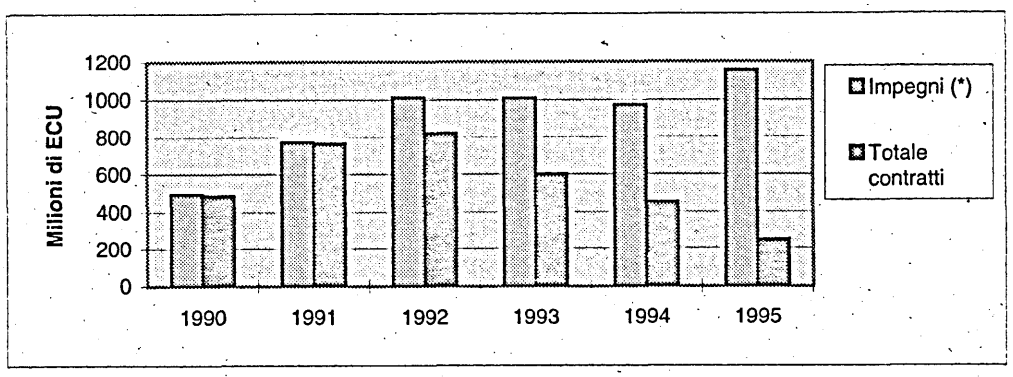
La Commissione intende inoltre dare un'impostazione più precisa alle verifiche contabili, da un lato concentrandosi sulle revisioni dei programmi conclusi per ufficializzarne la chiusura, dall'altro facendo eseguire audit provvisori di programmi in corso scelti a caso. Le verifiche saranno fatte per paese o per settore. Si vorrebbe inoltre intensificare la cooperazione con gli organismi nazionali di ispezione allo scopo di integrarli ulteriormente nel controllo sull'uso dei fondi Phare in ambito DIS.

PROGRAMMA PHARE

QUADRO GENERALE DEI CONTRATTI 1990-1995
(Situazione al 31. 12. 1995 in milioni di ECU)

(contratti conclusi dai servizi della Commissione e dai paesi partner)

Anno	Impegni (*)	Contratti conclusi nel						(*)	
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	Totale contratti	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 = 9/2
1990	495,1	154,7	99,5	103,6	27,8	72,2	29,1	486,9	98,4
1991	773,6	0,0	197,6	179,8	115,3	102,2	171,2	766,1	99,0
1992	1 012,3	0,0	0,0	258,8	186,0	156,9	219,3	821,0	81,1
1993	1 007,9	0,0	0,0	0,0	243,0	149,0	209,1	601,1	59,6
1994	973,3	0,0	0,0	0,0	0,0	184,9	268,7	453,7	46,6
1995	1 154,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	245,3	245,3	21,2
Totale	5 416,9	154,7	297,1	542,2	572,1	665,2	1 142,9	3 374,2	62,3



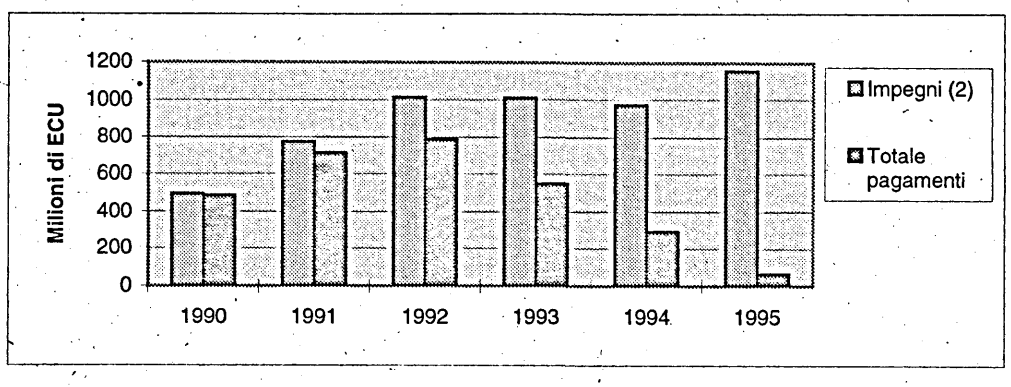
(*) Nel valutare le percentuali della colonnina 10 va osservato che, se si tiene conto del ciclo dei programmi, i contratti e i pagamenti hanno inizio soltanto un anno dopo l'impegno di bilancio.

PROGRAMMA PHARE

QUADRO GENERALE DEI PAGAMENTI 1990-1995
(Situazione al 31. 12. 1995 in milioni di ECU)

(Pagamenti sui contratti dei servizi della Commissione e anticipi (1) ai paesi partner)

Anno	Impegni (2)	Esercizio						(2)	
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	Totale pagamenti	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 = 9/2
1990	495,1	171,0	131,9	51,2	68,6	52,5	11,7	486,8	98,3
1991	773,6	0,0	152,1	169,4	148,0	160,8	83,7	714,0	92,3
1992	1 012,3	0,0	0,0	215,7	161,4	251,8	159,2	788,2	77,9
1993	1 007,9	0,0	0,0	0,0	143,0	183,5	222,6	549,1	54,5
1994	973,3	0,0	0,0	0,0	0,0	74,1	221,4	295,4	30,4
1995	1 154,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63,7	63,7	5,5
Totale	5 416,9	171,0	283,9	436,3	521,1	722,7	762,4	2 897,3	53,5



(1) Anticipi versati dalla Commissione ad istituzioni locali incaricate dell'esecuzione decentrata (inclusa la firma dei contratti) dei programmi. Ciò spiega perché l'importo dei pagamenti cumulati possa talvolta superare quello dei contratti cumulati.

(2) Nel valutare le percentuali della colonnina 10 va osservato che, se si tiene conto del ciclo dei programmi, i contratti e i pagamenti hanno inizio soltanto un anno dopo l'impegno di bilancio.

PREZZI DI ABBONAMENTO

Abbonamento annuale (spese di spedizione annuale comprese)						Vendita a numero (**)		
Prezzo	«L + C» su carta (*)	«L + C» Microfiche (*)	Bandi di assunzione (**)	Supplemento GU (Bandi di gara e appalti pubblici) (anno civile 1997)		fino a 32 pagine	da 33 a 64 pagine	oltre 64 pagine
				su carta	CD-ROM			
ECU	700,–	595,–	30,–	800,–	600,–	6,50	13,–	Il prezzo è stabilito di volta in volta ed è indicato su ogni fascicolo

Le spese di spedizione speciale sono fatturate a parte. La *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e tutte le altre pubblicazioni in vendita — periodiche o no — possono essere richieste agli uffici di vendita indicati qui sotto. I cataloghi possono essere ottenuti gratuitamente su richiesta.

NB:

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* comprende anche il ricevimento del Repertorio della legislazione comunitaria in vigore (due edizioni all'anno).

(*) La *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* consiste nelle parti L (Legislazione) e C (Comunicazioni ed informazioni) che non possono essere vendute separatamente, né essere oggetto di abbonamenti separati.

(**) I bandi di assunzione, pubblicati come supplemento della serie C, sono ottenibili gratuitamente presso le rappresentanze della Commissione negli Stati membri. In caso di invio regolare ed automatico di tutti i bandi di assunzione (abbonamento) verrà richiesta la partecipazione alle spese di spedizione.

VENDITA E ABBONAMENTI

BELGIQUE/BELGIË

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42/
Leuvenseweg 40-42
B-1000 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 552 22 11
Fax (32-2) 511 01 84

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202/
Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 538 51 69
Fax (32-2) 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be

Librairie européenne/
Europese Boekhandel
Rue de la Loi 244/
Wetstraat 244
B-1040 Bruxelles/Brussel
Tél. (32-2) 295 26 39
Fax (32-2) 735 08 60

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
Herstedvang 10-12
DK-2620 Albertslund
Tlf. (45) 43 63 23 00
Fax (45) 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
URL: www.schultz.dk

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
Breite Straße 78-80
Postfach 10 05 34
D-50667 Köln
Tel. (49-221) 20 29-0
Fax (49-221) 20 29 278

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

G.C. Eleftheroudakis SA
International Bookstore
Panepistimiou 17
GR-105 64 Athens
Tel. (30-1) 331 41 80/1/2/3
Fax (30-1) 323 98 21
E-mail: elebooks@netor.gr

Γ.Κ. Ελευθερουδάκης ΑΕ
Διεθνές Βιβλιοπωλείο
Πανεπιστημίου 17
GR-105 64 Αθήνα
Τηλ. (30-1) 331 41 80/1/2/3
Τέλεφαξ (30-1) 323 98 21

ESPAÑA

Mundi Prensa Libros, SA
Castelló, 37
E-28001 Madrid
Tel. (34-1) 431 33 99/431 32 22
Fax (34-1) 575 39 98
E-mail: mundiprensa@tsai.es
URL: www.tsai.es/mprensa

Boletín Oficial del Estado
Trafalgar, 27-29
E-28071 Madrid
Tel. (34-1) 538 22 95 (Libros)/
384 17 15 (Suscripciones)
Fax (34-1) 538 23 49 (Libros)/
384 17 14 (Suscripciones)
URL: www.boe.es

Mundi Prensa Barcelona
Consell de Cent, 391
E-08009 Barcelona
Tel. (34-3) 488 34 92
Fax (34-3) 487 76 59

FRANCE

Journal officiel
Service des publications des CE
26, rue Desaix
F-75727 Paris Cedex 15
Tél. (33-1) 40 58 77 01/31
Fax (33-1) 40 58 77 00

IRELAND

Government Supplies Agency
Publications Section
4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel. (353-1) 661 31 11
Fax (353-1) 475 27 60

ITALIA

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
I-50125 Firenze
Tel. (39-55) 64 54 15
Fax (39-55) 64 12 57
E-mail: licosa@ltbcc.it
URL: icl382.cilea.it/Virtual_Library/
bibliot/vetrina/licosa/tt1.htm

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Messageries du livre Sarl
5, rue Raiffeisen
L-2411 Luxembourg
Tél. (352) 40 10 20
Fax (352) 490 661
E-mail: mdl@pt.lu

Abonnements:
Messageries Paul Kraus
11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. (352) 499 88 88
Fax (352) 499 888 444
E-mail: mpk@pt.lu
URL: www.mpk.lu

NEDERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (31-70) 378 98 80
Fax (31-70) 378 97 83
E-mail: sdu@sdu.nl
URL: www.sdu.nl.

ÖSTERREICH

Manz'sche Verlags- und
Universitätsbuchhandlung Gmbh
Siebenbrunnengasse 21
Postfach 1
A-1050 Wien
Tel. (43-1) 53 161 334 / 340
Fax (43-1) 53 161 339
E-mail: auslieferung@manz.co.at
URL: www.austria.EU.net:81/manz

PORTUGAL

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, EP
Rua Marquês de Sá da Bandeira, 16 A
P-1050 Lisboa Codex
Tel. (351-1) 353 03 99
Fax (351-1) 353 02 94/384 01 32

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª
Rua das Terras dos Vales, 4 A
Apartado 60037
P-2701 Amadora Codex
Tel. (351-1) 495 90 50/495 87 87
Fax (351-1) 496 02 55

SUOMI/FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa /
Akademiska Bokhandeln
Pohjoisesplanadi 39/
Norra esplanaden 39
PL/PB 128
FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
Tel. (358-9) 121 41
Fax (358-9) 121 44 35
E-mail: akatilaus@stockmann.mailnet.fi
URL: booknet.cultnet.fi/aka/index.htm

SVERIGE

BTJ AB
Traktorvägen 11
PO Box 200
S-22100 Lund
Tel. (46-46) 18 00 00
Fax (46-46) 18 01 25
E-mail: btj_tc@mail.btj.se
URL: www.btj.se/media/eu

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd
(Agency Section)
51, Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (44-171) 873 9090
Fax (44-171) 873 8463
URL: www.the-stationery-office.co.uk

ICELAND

Bokabud Larusar Blöndal
Skólavördustig, 2
IS-101 Reykjavik
Tel. (354) 55 15 650
Fax (354) 55 25 560

NORGE

NIC Info A/S
Østenjoveien 18
Boks 6512 Etterstad
N-0606 Oslo
Tel. (47-22) 97 45 00
Fax (47-22) 97 45 45

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

OSEC
Stampfenbachstraße 85
CH-8035 Zürich
Tel. (41-1) 365 53 15
Fax (41-1) 365 54 11
E-mail: urs.leimbacher@ecs.osec.inet.ch
URL: www.osec.ch

ČESKÁ REPUBLIKA

NIS CR - prodejna
Konviktská 5
CZ-113 57 Praha 1
Tel. (42-2) 24 22 94 33
Fax (42-2) 24 22 94 33
E-mail: nkposp@dec.nis.cz
URL: www.nis.cz

CYPRUS

Cyprus Chamber Of Commerce &
Industry
38, Grivas Digenis Ave
Mail orders:
PO Box 1455
CY-1509 Nicosia
Tel. (357-2) 44 95 00/46 23 12
Fax (357-2) 361 044
E-mail: cy1691_eic_cyprus@vans.
infonet.com

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service
Európa Ház
Margitsziget
PO Box 475
H-1396 Budapest 62
Tel. (36-1) 11 16 061/11 16 216
Fax (36-1) 302 50 35
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu
URL: www.euroinfo.hu/index.htm

MALTA

Miller Distributors Ltd
Malta International Airport
PO Box 25
LQA 05 Malta
Tel. (356) 66 44 88
Fax (356) 67 67 99

POLSKA

Ars Polona
Krakowskie Przedmiescie 7
Skr. pocztowa 1001
PL-00-950 Warszawa
Tel. (48-2) 26 12 01
Fax (48-2) 26 62 40

TÜRKIYE

Dünya Infotel A.S.
Istiklâl Cad. No: 469
TR-80050 Tünel-Istanbul
Tel. (90-212) 251 91 96
(90-312) 427 02 10
Fax (90-212) 251 91 97

BÂLGARIJA

Europress-Euromedia Ltd
59, Bld Vitosha
BG-1000 Sofia
Tel. (359-2) 80 46 41
Fax (359-2) 80 45 41

HRVATSKA

Mediatrade Ltd
Pavla Hatza 1
HR-10000 Zagreb
Tel. (385-1) 43 03 92
Fax (385-1) 44 40 59

ROMÂNIA

Euromedia
Str. G-ral Berthelot Nr 41
RO-70749 Bucuresti
Tel. (40-1) 210 44 01/614 06 64
Fax (40-1) 210 44 01/312 96 46

SLOVAKIA

Slovenska Technicka Kniznica
Námestie slobody 19
SLO-81223 Bratislava 1
Tel. (42-7) 53 18 364
Fax (42-7) 53 18 364
E-mail: europ@tbb1.sltk.stuba.sk

SLOVENIA

Gospodarski Vestnik
Zalozniska skupina d.d.
Dunajska cesta 5
SI-1000 Ljubljana
Tel. (386) 61 133 03 54
Fax (386) 61 133 91 28
E-mail: belicd@gvestnik.si
URL: www.gvestnik.si

ISRAEL

R.O.Y. International
17, Shimon Hatarssi Street
PO Box 13056
61130 Tel Aviv
Tel. (972-3) 546 14 23
Fax (972-3) 546 14 42
E-mail: royil@netvision.net.il

Sub-agent for the Palestinian Authority:

Index Information Services
PO Box 19502
Jerusalem
Tel. (972-2) 27 16 34
Fax (972-2) 27 12 19

RUSSIA

CCEC
60-letiya Oktyabrya Av. 9
117312 Moscow
Tel. (095) 135 52 27
Fax (095) 135 52 27

AUSTRALIA

Hunter Publications
PO Box 404
3167 Abbotsford, Victoria
Tel. (61-3) 9417 53 61
Fax (61-3) 9419 71 54

CANADA

Uniquement abonnements/
Subscriptions only:

Renouf Publishing Co. Ltd
1294 Algoma Road
K1B 3W8 Ottawa, Ontario
Tel. (1-613) 741 73 33
Fax (1-613) 741 54 39
E-mail: renouf@fox.nstn.ca
URL: fox.NSTN.Ca/~renouf

EGYPT

The Middle East Observer
41, Sherif Street
Cairo
Tel. (20-2) 39 39 732
Fax (20-2) 39 39 732

JAPAN

PSI-Japan
Asahi Sanbancho Plaza #206
7-1 Sanbancho, Chiyoda-ku
Tokyo 102
Tel. (81-3) 3234 69 21
Fax (81-3) 3234 69 15
E-mail: psijapan@gol.com
URL: www.psi-japan.com

SOUTH AFRICA

Safto
5th Floor Export House,
CNR Maude & West Streets
PO Box 782 706
2146 Sandton
Tel. (27-11) 883 37 37
Fax (27-11) 883 65 69

UNITED STATES OF AMERICA

Bernan Associates
4611-F Assembly Drive
MD20706 Lanham
Tel. (301) 459 2255 (toll free telephone)
Fax (800) 865 3450 (toll free fax)
E-mail: query@bernan.com
URL: www.bernan.com

MÉXICO

Mundi-Prensa Mexico, SA de CV
Río Pánuco, 141
Delegación Cuauhtémoc
ME-06500 México DF
Tel. (52-5) 553 56 58/60
Fax (52-5) 514 67 99
E-mail: 104164.23compuserve.com

RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Kyowa Book Company
1 F1, Phyung Hwa Bldg
411-2 Hap Jeong Dong, Mapo Ku
121-220 Seoul
Tél. (82-2) 322 6780/1
Fax (82-2) 322 6782
E-mail: kyowa2@ktnet.co.kr.

ALTRI PAESI

Vogliate rivolgervi agli uffici vendita di vostra scelta

Per ulteriori informazioni sull'Unione europea consultare INTERNET: http://europa.eu.int

UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE
L-2985 LUSSEMBURGO