



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 14

2013

IL SOSTEGNO FINANZIARIO DIRETTO
DELL'UNIONE EUROPEA ALL'AUTORITÀ
PALESTINESE

IT



Relazione speciale n. 14 // 2013

IL SOSTEGNO FINANZIARIO DIRETTO DELL'UNIONE EUROPEA ALL'AUTORITÀ PALESTINESE

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 14 // 2013

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013

ISBN 978-92-9241-458-0
doi:10.2865/58492

© Unione europea, 2013
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

I-VIII **SINTESI**

1-19 **INTRODUZIONE**

2-10 **CONTESTO**

11-19 **ASSISTENZA FINANZIARIA DELL'UE**

20-25 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

26-73 **OSSERVAZIONI**

26-42 **CONCEZIONE E MODALITÀ DI ESECUZIONE: OCCORRE RIESAMINARE UNA SERIE DI ASPETTI**

27-32 **IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE DEVE ESSERE RAFFORZATO**

33-39 **LE PROCEDURE PER VERIFICARE L'AMMISSIBILITÀ SONO VALIDE MA VI È LA POSSIBILITÀ DI RISPARMIARE**

40-42 **L'EFFETTO LEVA POTENZIALE È RIDOTTO A CAUSA DELLA MANCANZA DI CRITERI DI CONDIZIONALITÀ**

43-73 **RISULTATI E SOSTENIBILITÀ: L'SFD PEGASE HA OTTENUTO ALCUNI RISULTATI MA LA SOSTENIBILITÀ DEGLI STESSI È SEMPRE PIÙ A RISCHIO**

44-52 **L'SFD PEGASE RAGGIUNGE I BENEFICIARI AMMISSIBILI MA I TRASFERIMENTI STANNO AVVENENDO IN RITARDO**

53-60 **L'SFD PEGASE HA DATO UN CONTRIBUTO AI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, MA ANCHE PAGATO DIPENDENTI PUBBLICI CHE NON STANNO LAVORANDO A CAUSA DELLA SITUAZIONE POLITICA A GAZA**

61-73 **LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELL'AP È A RISCHIO NONOSTANTE I FINANZIAMENTI SU VASTA SCALA DELL'SFD PEGASE**

74-85 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

74-79 CONCLUSIONI

80-85 RACCOMANDAZIONI

- ALLEGATO I — IL MECCANISMO PEGASE**
- ALLEGATO II — QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE CONVENZIONI DI FINANZIAMENTO E DEGLI APPALTI RELATIVI ALL'SFD PEGASE**
- ALLEGATO III — QUADRO RIEPILOGATIVO DEI FONDI EROGATI TRAMITE IL PROGRAMMA PEGASE**
- ALLEGATO IV — SPESA SALARIALE TOTALE DELL'AP PER I CSP AMMISSIBILI E PAGAMENTI TOTALI DELLA COMPONENTE CSP PEGASE 2008-2012, DATI MENSILI IN EURO E NUMERO DEI BENEFICIARI AMMISSIBILI**
- ALLEGATO V — CONTRIBUTO TOTALE PEGASE A BENEFICIARI VPF A FRONTE DEI PAGAMENTI DI INDENNITÀ SOCIALI A BENEFICIARI VPF AMMISSIBILI DA PARTE DELL'AP — 2008-2012**

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

AHLC: *Ad Hoc Liaison Committee* (Comitato ad hoc di collegamento)

AIDCO: Ufficio di cooperazione EuropeAid

AP: Autorità palestinese

AUP: *Agreed Upon Procedures* (Procedure concordate)

CSP: Sostegno ai pubblici dipendenti e ai pensionati

ENPI: *European Neighbourhood Policy Instrument* (Strumento della politica europea di vicinato)

EUREP: Ufficio del rappresentante UE (Gerusalemme), anche *ECTAO*

GFP: Gestione delle finanze pubbliche

NIS: Nuovo shekel israeliano

OLP: Organizzazione per la liberazione della Palestina

PEFA: *Public Expenditure and Financial Accountability* (Spese pubbliche e responsabilità finanziaria)

Pegase: *Mécanisme Palestino-Européen de Gestion et d'Aide Socio-Économique* (Meccanismo palestinese-europeo di gestione e aiuto socio-economico)

PEV: Politica europea di vicinato

PRDP: *Palestinian Reform and Development Plan* (Piano di riforma e sviluppo della Palestina)

PSDC: Politica di sicurezza e di difesa comune

PSRG: *Private Sector Reconstruction in Gaza* (Ricostruzione del settore privato a Gaza)

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

SEPS: *Support for Essential Public Services* (Sostegno alla fornitura di servizi pubblici essenziali)

SFD: Sostegno finanziario diretto

TIM: *Temporary International Mechanism* (Meccanismo temporaneo internazionale)

TPO: Territorio palestinese occupato

UNDP: Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo

UNRWA: Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi

VPF: *Support for Vulnerable Palestinian Families* (sostegno alla famiglie palestinesi vulnerabili)

SINTESI

I.

Dal 1994, l'Unione europea ha fornito assistenza per oltre 5,6 miliardi di euro al popolo palestinese a sostegno dell'obiettivo generale di favorire una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati per porre fine al conflitto israelo-palestinese. Dal 2008, il programma di maggior rilievo nel territorio palestinese occupato (TPO) è costituito dal meccanismo di sostegno finanziario diretto (SFD) Pegase che ha erogato finanziamenti per circa 1 miliardo di euro dal 2008 al 2012. L'SFD Pegase si propone di aiutare l'Autorità palestinese (AP) a far fronte ai propri obblighi nei confronti dei dipendenti pubblici, dei pensionati e delle famiglie più vulnerabili, a mantenere i servizi pubblici essenziali e a migliorare la situazione delle finanze pubbliche.

II.

L'audit ha esaminato se la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) abbiano gestito bene l'SFD Pegase. L'audit è stato effettuato tra luglio e dicembre del 2012 e ha incluso una visita di due settimane in Cisgiordania, compresa Gerusalemme est, e a Gaza, nell'ottobre 2012.

III.

La conclusione dell'audit è che la Commissione e il SEAE sono riusciti a fornire un sostegno finanziario diretto all'Autorità palestinese in circostanze difficili ma che una serie di aspetti dell'attuale approccio richiedono sempre più di essere rivisti. Anche se si sono conseguiti alcuni risultati importanti, la loro sostenibilità è dubbia in assenza di una revisione di fondo dell'approccio attuale. Nell'ambito di tale revisione, anche l'AP deve essere incoraggiata ad intraprendere una serie di riforme, in particolare per quel che riguarda la propria funzione pubblica. Al tempo stesso, occorre trovare un modo per convincere Israele ad adottare le misure necessarie volte a garantire l'efficacia dell'SFD Pegase.

IV.

L'audit ha rilevato che numerosi aspetti legati alla programmazione dei finanziamenti per l'SFD Pegase richiedono di essere rafforzati. Inoltre, mentre le procedure per la verifica definite dalla Commissione sono generalmente solide, vi è un margine di miglioramento possibile in termini di risparmi da ottenere ricorrendo maggiormente alle gare d'appalto e semplificando il complesso sistema di gestione. La Commissione e il SEAE non hanno fatto sufficientemente uso dei finanziamenti su larga scala da parte dell'SFD Pegase per indurre l'AP ad adottare delle riforme, in particolare per quel che concerne la riforma della funzione pubblica.

V.

L'SFD Pegase ha raggiunto i beneficiari ammissibili e ha pertanto contribuito in maniera significativa a coprire la massa salariale dell'AP. Tuttavia, a fronte di un aumento del numero di beneficiari e di una diminuzione dei finanziamenti da parte degli altri donatori tramite l'SFD Pegase, l'AP ha registrato nel 2012 gravi ritardi nel pagamento dei salari che sono stati all'origine di disordini tra la popolazione palestinese.

VI.

L'SFD Pegase ha contribuito ai servizi pubblici essenziali; l'audit però ha anche riscontrato che a Gaza un numero considerevole di pubblici dipendenti veniva pagato senza recarsi al lavoro e senza fornire un servizio pubblico a causa della situazione politica a Gaza. La Commissione e il SEAE non hanno affrontato in maniera sufficiente tale problema.

VII.

Nonostante i cospicui finanziamenti tramite l'SFD Pegase, l'AP ha registrato nel 2012 un grave disavanzo di bilancio che ha anche rischiato di compromettere le riforme della GFP. In ultima istanza, tuttavia, le minacce alla sostenibilità finanziaria dell'AP possono essere ricondotte, in misura considerevole, ai molteplici ostacoli frapposti dal governo d'Israele allo sviluppo economico del TPO. Tali ostacoli minano anche l'efficacia dell'SFD Pegase.

VIII.

La relazione formula una serie di raccomandazioni di cui la Commissione e il SEAE dovrebbero tener conto al momento di effettuare la necessaria revisione dell'SFD Pegase.

INTRODUZIONE

1. La presente relazione di audit valuta la gestione da parte del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e della Commissione europea del sostegno finanziario diretto (SFD) fornito tramite il meccanismo Pegase all'Autorità palestinese.

CONTESTO

2. L'Unione europea, come gran parte della comunità internazionale, sostiene una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati per porre fine al conflitto israelo-palestinese. Tale soluzione prevede la creazione di uno Stato palestinese vitale, contiguo e democratico che conviva accanto ad Israele in pace e sicurezza.
3. Il processo di pace israelo-palestinese è iniziato con gli accordi di Oslo del 1993 e del 1995. Israele accordava un certo grado di autonomia ai palestinesi, mentre la dirigenza palestinese, sotto l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), riconosceva in cambio il diritto di Israele a esistere. Entrambe le parti si impegnavano ad avviare colloqui sullo status definitivo entro maggio 1996 e a concluderli entro maggio 1999.
4. Nel frattempo, la Cisgiordania veniva divisa in tre zone: l'area A, comprendente sostanzialmente gli insediamenti urbani sotto il pieno controllo dell'Autorità palestinese (AP); l'area B, sotto il controllo civile dell'AP mentre Israele manteneva momentaneamente il controllo della sicurezza, e l'area C, comprendente il 61 % del territorio della Cisgiordania, in cui sia la sicurezza che gli affari civili restavano sotto il controllo israeliano in attesa di un accordo sullo status definitivo (cfr. *carta*). Nel corso di questo periodo, le forze israeliane dovevano ritirarsi dalla striscia di Gaza. Gli accordi non riguardavano Gerusalemme est.

CISGIORDANIA E GAZA



Nota: Israele ha trasferito il controllo della Striscia di Gaza all'Autorità nazionale palestinese nel 2005. Le città poste sotto il controllo palestinese in Cisgiordania sono state ripetutamente rioccupate dalle forze israeliane.

Fonte: Cortei dei conti europea.

5. Nel 2002, vista l'assenza di progressi nel processo di Oslo, gli Stati Uniti, la Russia, l'UE e le Nazioni Unite, si sono riuniti per dare vita al cosiddetto «Quartetto sul Medio Oriente». Il Quartetto ha definito una «roadmap per la pace» intesa a portare a una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati, con la creazione di uno Stato palestinese indipendente a fianco d'Israele nell'arco di tre anni. Il risultato iniziale più concreto è stato la nomina nel 2003, per la prima volta in assoluto, di un primo ministro palestinese, ma i criteri fondamentali della roadmap non sono stati rispettati da entrambe le parti.
6. Il processo di pace ha sofferto un'ulteriore battuta d'arresto nel gennaio 2006, quando Hamas, che a differenza dell'OLP non riconosce il diritto di Israele a esistere ed è classificata dall'UE come un'organizzazione terroristica, ha vinto le elezioni politiche in Palestina sconfiggendo il partito Fatah¹. Nel 2007 è scoppiato un conflitto tra Fatah e Hamas che ha portato ad una divisione di fatto dei territori palestinesi nel giugno 2007. Hamas ha assunto il controllo della Striscia di Gaza mentre l'Autorità palestinese controllata da Fatah ha continuato ad amministrare le parti della Cisgiordania sotto la sua giurisdizione. L'UE non ha avuto alcun contatto politico con Hamas per tutto il periodo, mentre ha cercato di mantenere la propria assistenza alla popolazione locale.
7. A seguito della presa di potere di Hamas, Israele ha imposto nel 2007 una chiusura ancor più rigida di Gaza che ha comportato un notevole deterioramento della situazione umanitaria nella zona. Alla fine del 2008, Israele ha lanciato una campagna militare di un mese a Gaza (denominata «operazione piombo fuso») diretta contro Hamas, che ha causato considerevoli perdite di vite umane e danni materiali. Tuttavia, dopo un periodo di calma relativa, una ripresa delle tensioni ha indotto Israele ad avviare un'altra campagna militare a Gaza nel novembre 2012 (cfr. paragrafo 73).
8. A maggio del 2011, Hamas e Fatah hanno raggiunto un accordo formale di riconciliazione, anche se non si sono tenute nuove elezioni generali e le due parti devono ancora concordare le condizioni per la costituzione di un governo di unità. Con l'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU della risoluzione 67/19, avvenuta il 29 novembre 2012, la Palestina, rappresentata dal presidente dell'AP Mahmoud Abbas, ha ottenuto il riconoscimento di «Stato osservatore non membro» nell'ambito delle Nazioni Unite.

¹ Fatah, fondata e diretta da Yasser Arafat sino alla sua morte nel 2004, è la più grande fazione politica in seno all'OLP.

9. Il 2012 ha tuttavia registrato anche un notevole deterioramento della già debole situazione di bilancio dell'AP. Le difficoltà di bilancio complessive sono in gran parte dovute alle continue restrizioni imposte da Israele all'AP. È opinione ampiamente diffusa che tali restrizioni pregiudichino la fattibilità di uno Stato palestinese indipendente.
10. L'UE ha stipulato un accordo di associazione con Israele che contiene disposizioni in materia di dialogo politico, cooperazione economica e liberalizzazione degli scambi. Israele è anche un paese beneficiario della politica europea di vicinato (PEV). Israele è il solo paese non europeo che gode dello status di paese associato nell'ambito dei programmi quadro dell'UE per la ricerca e sviluppo e l'UE rappresenta la sua principale fonte di finanziamenti pubblici per la ricerca².

² A dicembre 2012, il settimo programma quadro per la ricerca e sviluppo dell'UE (2007-2013) finanziava oltre 1 200 progetti che interessavano quasi 1 500 partecipanti israeliani.

³ L'ENPI copre 16 paesi beneficiari: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia e Ucraina.

ASSISTENZA FINANZIARIA DELL'UE

11. Dopo la firma dell'accordo Oslo I, l'UE ha considerevolmente aumentato la cooperazione con il territorio palestinese occupato (TPO). Nel 1997 è stato definito un accordo interinale di associazione relativo agli scambi e alla cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'OLP per conto dell'AP dall'altra. L'obiettivo primario degli aiuti finanziari (indubbiamente molto significativi) era, e continua ad essere, di contribuire al progresso verso una soluzione fondata sull'esistenza di due Stati. Nel corso del periodo 1994-2006, sono stati erogati alla Palestina oltre 2,7 miliardi di euro a carico del bilancio generale dell'UE.
12. Nel quadro della nuova PEV lanciata nel 2004, si è stabilito nel 2005 un piano d'azione UE-Autorità palestinese a sostegno del programma di riforme politiche ed economiche dell'AP nel corso dei tre a cinque anni successivi. Al momento dell'audit, si stava finalizzando un nuovo piano d'azione in sostituzione del primo. Dopo l'introduzione dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) nel 2007, i finanziamenti sono stati ulteriormente incrementati in maniera significativa: tra il 2007 e il 2012 sono stati impegnati nel bilancio generale dell'UE circa 2,9 miliardi di euro per l'assistenza (cfr. **tabella 1**). In effetti, all'incirca il 20 % della dotazione dell'ENPI per tutti i paesi beneficiari è destinato al TPO³.

- 13.** Come illustrato nella **tabella 1**, l'elemento centrale dell'assistenza UE è costituito dal sostegno finanziario diretto (SFD) finanziato dall'ENPI, che ha rappresentato il 47,4 % dell'assistenza complessiva per il periodo 2007-2012. Una quota significativa degli stanziamenti è andata anche all'UNRWA⁴, agli aiuti umanitari e alimentari, e al sostegno dello Stato di diritto (comprese due missioni UE nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)).

⁴ L'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente, che fornisce servizi pubblici di base quali l'istruzione primaria e l'assistenza sanitaria a circa 5 milioni di rifugiati palestinesi delle guerre del 1948 e del 1967 e ai loro discendenti. L'UNRWA mette a disposizione infrastrutture in 59 campi situati in Libano, Siria, Giordania, Cisgiordania e Gaza.

TABELLA 1

TOTALE DEGLI AIUTI CONCESSI ALLA PALESTINA TRAMITE IL BILANCIO GENERALE DELL'UE PER IL PERIODO 2007-2012 (MILIONI DI EURO)

Settori prioritari	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Totale a carico del bilancio generale UE	563,3	501,5	525,2	446,8	452,7	451,7	2 941,1
— di cui, ENPI	456,1	392,0	357,5	380,2	323,3	356,1	2 265,2
SFD ¹	370,0	258,0	219,1	237,7	145,0	166,0	1 395,8
Sostegno all'UNRWA ²	100,6	120,0	175,9	104,6	142,9	146,0	789,9
— di cui, ENPI	73,4	76,0	81,5	88,0	96,7	117,8	533,3
Altri tipi di sostegno (aiuto umanitario e alimentare, infrastrutture, Stato di diritto) ³	92,7	123,5	130,2	104,6	164,8	139,6	755,4
— di cui, ENPI	12,7	58,0	57,0	54,5	81,7	72,3	336,1

¹ Tutti dalla linea di bilancio ENPI per la Palestina: 19.08.01.02. Dall'1.1.2007 al 29.2.2008 i pagamenti sono stati effettuati nel quadro del meccanismo internazionale temporaneo (TIM). Dal 2010, il totale comprende l'assistenza fornita tramite la componente PSRG (*Private Sector Reconstruction in Gaza*).

² Principalmente dalla linea di bilancio ENPI 19.08.01.02.

³ Dalle linee di bilancio 19.08.01.01, 19.08.01.02, 19.08.01.04, 19.03.01/19.03.07/ 19.04.01/19.04.03 (Stato di diritto, diritti umani e missioni PSDC), 21.02.01/21.02.02/21.02.04 (Aiuto alimentare), 21.05.01 (Investire nelle persone), 23.02.01/23.02.02 (Aiuti umanitari (ECHO) e aiuti alimentari di emergenza).

Fonte: Commissione europea e Corte dei conti europea.

- 14.** Il sostegno finanziario diretto (SFD) ha rappresentato la risposta dell'UE alla crisi politica, monetaria e di bilancio che ha fatto seguito alla sospensione temporanea della maggior parte degli aiuti all'AP dopo la vittoria di Hamas alle elezioni del gennaio 2006 (cfr. paragrafo 6). Nel maggio 2006, il Quartetto ha accettato la proposta dell'UE di creare un «meccanismo temporaneo internazionale» (*Temporary international mechanism*, TIM) la cui finalità era di assicurare assistenza diretta al popolo palestinese eludendo il governo guidato da Hamas. Il TIM, previsto inizialmente per tre mesi, ha operato dal giugno 2006 a febbraio 2008, ed è poi stato sostituito dall'attuale meccanismo Pegase ampiamente basato sul TIM (cfr. **allegato I** per i dettagli).
- 15.** L'SFD Pegase mirava principalmente ad aiutare l'AP a continuare a operare fino a che non si fosse approdati alla soluzione politica generale che prevede l'esistenza di due Stati. Gli obiettivi più specifici dell'SFD Pegase sono i seguenti:
- a) aiutare l'AP a far fronte ai propri obblighi nei confronti dei dipendenti pubblici, dei pensionati e delle famiglie palestinesi vulnerabili;
 - b) mantenere il funzionamento dell'amministrazione e l'erogazione di servizi pubblici essenziali alla popolazione;
 - c) attuare le riforme della GFP e ridurre il disavanzo di bilancio (compresa la riduzione dell'accreditamento netto e degli arretrati dovuti al settore privato).
- 16.** Nel periodo che va dal febbraio 2008 al dicembre 2012, l'SFD Pegase è stato erogato tramite le cinque diverse componenti descritte nel **riquadro 1**.
- 17.** La **tabella 2** presenta un riepilogo degli importi impegnati per le singole componenti dell'SFD Pegase fino al dicembre 2012. Risulta evidente che la componente CSP era la più rilevante (72,5 % del finanziamento totale). Nell'**allegato III** viene fornita la ripartizione su base mensile di tutti gli esborsi dell'SFD Pegase ai beneficiari finali nel periodo compreso tra febbraio 2008 e dicembre 2012⁵.

⁵ Tale ripartizione comprende tutti i fondi dell'SFD Pegase raccolti nel sottoconto del conto unico di tesoreria dell'AP e non solo i fondi provenienti dal bilancio generale dell'UE.

TABELLA 2

CONTRIBUTI DELL'SFD PEGASE A CARICO DEL BILANCIO GENERALE DELL'UE VERSATI ALL'AP, PER COMPONENTE (2008-2012) (MILIONI DI EURO)

Donatore	CSP	VPF	SEPS	Arretrati	PSRG	Totale
A carico del bilancio generale UE	726,9	137,5	106,6	10,0	22,0	1 003,01 ¹
In percentuale del contributo totale a carico del bilancio generale UE	72,5 %	13,7 %	10,6 %	1,0 %	2,2 %	100 %

¹ Escludendo l'importo di 22,8 milioni di euro relativo ad entrate con destinazione specifica (dall'Austria: 1 milione di euro nel 2008; 0,5 milioni di euro nel 2009; 1,5 milioni di euro nel 2010 e 1 milione di euro nel 2011. Dal Giappone: 4,78 milioni di euro nel 2011. Dal Belgio: 9 milioni di euro nel 2012 e 5 milioni di euro dedicati al programma «ESSP» della Banca mondiale nell'ambito della convenzione di finanziamento ENPI/2008/019-776 (EC)).

Fonte: Commissione europea e Corte dei conti europea.

RIQUADRO 1

LE COMPONENTI DELL'SFD PEGASE

- Dipendenti pubblici dell'AP e pensionati (CSP)** (in corso). I dipendenti pubblici e i pensionati sul libro paga dell'AP che sono considerati ammissibili sono pagati direttamente a partire da un sottoconto del conto unico di tesoreria in cui tutti i contributi dei donatori a Pegase sono messi in comune.
- Famiglie palestinesi vulnerabili (VPF)** (in corso). L'SFD Pegase viene dato a sostegno dell'AP per fornire assistenza in denaro a persone che vivono in condizioni di estrema povertà in Cisgiordania e a Gaza.
- Sostegno per la fornitura di servizi pubblici essenziali (SEPS) — Fornitura di combustibile per la centrale elettrica di Gaza** (sospeso alla fine del 2010). Il SEPS ha fornito combustibile per assicurare l'erogazione continua di energia elettrica alla popolazione residente a Gaza. La componente è stata sospesa alla fine del 2010 e sostituita da un progetto di sviluppo nel settore dell'energia elettrica.
- Arretrati nei confronti del settore privato** (in corso). Mediante questa componente la Commissione paga le fatture non saldate accumulate dall'AP nei confronti delle imprese private.
- Ricostruzione del settore privato a Gaza (PSRG)** (dal dicembre 2009). Tale componente fornisce assistenza finanziaria alle imprese distrutte o danneggiate nel corso dell'offensiva israeliana «operazione piombo fuso» del 2008. Provvede solitamente al pagamento di beni quali macchinari, mobili e apparecchiature per ufficio, e immobili.

- 18.** Il meccanismo Pegase è stato concepito in modo tale da garantire che i fondi possano essere trasferiti direttamente ai singoli beneficiari a partire dal sottoconto del conto unico di tesoreria dell'AP. Prima che vengano autorizzati i pagamenti, tutti i beneficiari sono scrutinati in conformità alle «procedure concordate» (*Agreed upon procedures, AUP*) per le singole componenti da società di revisione contabile incaricate dalla Commissione (per i dettagli, cfr. **allegato I**). Tali procedure sono state previste al fine di ridurre il rischio di finanziare beneficiari non ammissibili e attività terroristiche. Sin dall'avvio del programma, un'organizzazione internazionale è stata incaricata di assistere la Commissione nella gestione dello stesso.
- 19.** Dal 2011, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la direzione generale della Commissione per la cooperazione allo sviluppo (EuropeAid) hanno la responsabilità congiunta della programmazione annuale dell'SFD Pegase. L'Ufficio del rappresentante UE (EUREP)⁶ a Gerusalemme est ha il compito di gestire l'attuazione dell'assistenza mediante gestione centralizzata diretta sotto la supervisione di EuropeAid.

⁶ Il rappresentante dell'UE è nominato dal SEAE e funge da capo della delegazione UE a Gerusalemme est. Oltre al rappresentante UE vi è un Consiglio nominato dal rappresentante speciale dell'UE per il processo di pace in Medio Oriente che funge da inviato dell'UE per il Quartetto in Medio Oriente (cfr. paragrafo 5).

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 20.** L'audit della Corte ha risposto al seguente quesito generale:
- 21.** «Il SEAE e la Commissione hanno gestito bene il sostegno finanziario diretto (SFD) Pegase destinato all'Autorità palestinese?» Per rispondere al quesito, l'audit si è concentrato sui seguenti aspetti:
- a) la concezione e le modalità di esecuzione dell'SFD Pegase;
 - b) i risultati dell'SFD Pegase e la loro sostenibilità.
- 22.** L'audit ha preso in esame l'SFD Pegase dal 2008 al 2012. Sono anche stati esaminati i relativi contratti di assistenza tecnica, in particolare per quel che riguarda il settore della gestione delle finanze pubbliche, stipulati nel corso di tale periodo. Le convenzioni di finanziamento dell'SFD Pegase interessate dall'audit hanno un importo complessivo di 1 025,8 milioni di euro, mentre l'importo dei contratti di assistenza tecnica (AT) controllati è pari a 36,9 milioni di euro. L'elenco completo delle convenzioni di finanziamento e dei contratti coperti dall'audit è fornito nell'**allegato II**.
- 23.** L'audit è stato espletato dal 1° luglio 2012 al 31 dicembre 2012; gli elementi probatori su cui si è basata la valutazione della Corte sono stati raccolti mediante esami documentali e una serie di interviste. Il lavoro di audit ha incluso una missione in Cisgiordania, compresa Gerusalemme est, e a Gaza, dal 30 settembre al 12 ottobre 2012 (cfr. **carta**, paragrafo 4).
- 24.** L'audit si è basato quanto più possibile sul lavoro degli auditor incaricati dalla Commissione di controllare l'SFD Pegase erogato nel periodo febbraio 2008 - dicembre 2011 (cfr. **allegato I** per maggiori dettagli). Per testare l'affidabilità del lavoro svolto dagli altri auditor, gli auditor hanno effettuato test di riesecuzione procedurale per quel che riguarda le AUP per un campione di pagamenti, nonché verifiche in loco e colloqui di 20 beneficiari occupati presso due scuole e due ospedali in Cisgiordania e a Gaza⁷. L'audit ha incluso anche controlli in loco e colloqui con 10 beneficiari VPF in Cisgiordania e a Gaza e di due beneficiari delle componenti arretrati del settore privato e PSRG.
- 25.** Un esperto della GFP con una considerevole esperienza nella regione ha fornito assistenza per la valutazione dello stato delle finanze pubbliche dell'AP e dei progressi da essa compiuti nella riforma della GFP.

⁷ Ospedale Rafidia (Nablus) e scuola Aziz Shahin (Ramallah) in Cisgiordania e ospedale Al Shifa e scuola Al Zahra nella città di Gaza.

OSSERVAZIONI

CONCEZIONE E MODALITÀ DI ESECUZIONE: OCCORRE RIESAMINARE UNA SERIE DI ASPETTI

- 26.** Nel valutare la concezione e le modalità di esecuzione dell'SFD Pegase, l'audit ha esaminato quanto segue:
- a) se siano stati chiaramente definiti e regolarmente riesaminati un quadro strategico e obiettivi pertinenti ai fini della strategia;
 - b) se le risorse assegnate all'SFD abbiano corrisposto alle necessità;
 - c) se siano stati definiti indicatori di performance;
 - d) se l'SFD Pegase sia stato adeguatamente coordinato con gli altri donatori;
 - e) se siano stati valutati in maniera approfondita i rischi per la sana gestione finanziaria, e se siano state poste in essere misure di attenuazione;
 - f) se i controlli stabiliti abbiano risposto al criterio di economicità;
 - g) se siano stati definiti criteri di condizionalità e un processo di dialogo politico.

IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE DEVE ESSERE RAFFORZATO

- 27.** Il piano d'azione PEV UE-AP del 2005 ha rappresentato la base generale della cooperazione UE-AP. Non vi era tuttavia alcun collegamento specifico tra le priorità definite nel piano d'azione e nell'SFD Pegase, sebbene quest'ultimo rappresentasse il più importante strumento di finanziamento dell'UE.
- 28.** Nello sviluppare il programma SFD Pegase, la Commissione ha cercato di rispondere alle priorità definite nei programmi triennali di sviluppo nazionale dell'AP: in primo luogo, il piano 2008-2010 di riforma e sviluppo della Palestina e poi il piano di sviluppo nazionale della Palestina per il 2011-2013. Tuttavia, i finanziamenti dell'SFD Pegase sono stati erogati solo su base annuale senza tener conto del ciclo triennale di questi piani di sviluppo nazionali sebbene ciò avrebbe facilitato la pianificazione dell'assistenza.

- 29.** La dotazione per i finanziamenti a titolo dell'SFD Pegase viene decisa ogni anno in tempi estremamente rapidi. La Commissione non applica al programma annuale SFD Pegase le proprie procedure interne standard di esame della qualità e consulta il comitato ENPI in merito al programma solo mediante una procedura scritta. Ciò ha reso più difficile per la Commissione procedere a revisioni dettagliate del meccanismo. Da quando è stato varato, nel febbraio 2008, all'SFD Pegase sono state apportate poche modifiche sostanziali per quel che riguarda la principale componente CSP (cfr. **riquadro 1**). Ciò a dispetto dei cambiamenti intervenuti nell'ambiente operativo, quali ad esempio il numero crescente di beneficiari, l'aumento dei dipendenti pubblici che non si recano al lavoro dopo gli scioperi del settore pubblico a Gaza dell'agosto-settembre 2008 e la crescente necessità di una riforma della funzione pubblica (cfr. paragrafo 46).
- 30.** Il meccanismo SFD Pegase era inteso a facilitare il coordinamento dei donatori e a migliorare di conseguenza l'efficienza dell'erogazione degli aiuti, consentendo anche agli Stati membri dell'UE e agli altri donatori di incanalare i finanziamenti attraverso questo strumento unico. Tuttavia, ciò è avvenuto sempre meno, come suggerisce la **tabella 3**: la percentuale della componente principale dell'SFD finanziata da fonti diverse dal bilancio dell'UE è calata dal 32,6 % del 2008 al 14,8 % nel 2012. Ciò è in parte attribuibile ad un declino generale dei finanziamenti dei donatori. Inoltre, alcuni Stati membri dell'UE fanno anche ricorso ad altri meccanismi, quali il Fondo fiduciario multidonatori PRSP della Banca mondiale o ai finanziamenti bilaterali. Allo stesso tempo, la Commissione è stata in grado di attrarre scarsi finanziamenti dagli Stati che non sono membri dell'UE.
- 31.** Nelle convenzioni di finanziamento nell'ambito dell'SFD Pegase non sono stati inclusi indicatori di performance, e ciò rende più difficile per il SEAE, la Commissione e gli Stati membri la valutazione dei risultati concreti dell'assistenza (cfr. anche paragrafo 53). L'assenza di indicatori di performance rende anche più difficile dimostrare i risultati ottenuti per attrarre nuovi finanziamenti. Inoltre, ciò non è conforme a quanto richiesto esplicitamente dal regolamento SEPV, secondo cui devono essere definiti indicatori di performance, a fini di monitoraggio, per tutte le forme di assistenza ENPI⁸.
- 32.** La Commissione e il SEAE non hanno definito una chiara strategia per ridurre nel corso del tempo la dipendenza dell'AP dall'assistenza dell'SFD Pegase. Anche se l'incerta situazione politica rende irrealistico stabilire una strategia di uscita definitiva, sarebbe tuttavia stato auspicabile definire un chiaro approccio, assieme agli altri donatori, all'AP e ad Israele, per ridurre gradualmente la necessità del finanziamento da parte dei donatori.

⁸ Articolo 13 del regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (GU L 310 del 9.11.2006, pag.1).

TABELLA 3

**CONTRIBUTI DEI DONATORI ALLA COMPONENTE CSP DELL'SFD PEGASE
2008-2012¹ (MILIONI DI EURO)**

Donatore	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Danimarca					6,03	6,03
Irlanda	1,50	1,50	0,50	1	1	5,50
Spagna	20	25	30	20	4	99
Lussemburgo	0,50	0,50	0,50	0,50		2
Ungheria	0,20					0,20
Malta	0,15					0,15
Paesi Bassi	19,85 ²	8,92 ³	5,07 ³		6,50	40,34
Slovenia	0,15					0,15
Finlandia	3	2		1		6
Svezia	10,62	4,60	5,20	6,60	5,13	32,15
Regno Unito	20,80					20,80
Totale parziale Stati membri	76,77	42,52	41,27	29,10	22,66	212,32
% del totale	32,6 %	22,0 %	19,4 %	20,1 %	14,8 %	22,6 %
Bilancio generale UE	159	150,50	171,40	116	130	726,90
% del totale	67,4 %	78,0 %	80,6 %	79,9 %	85,2 %	77,4 %
Totale	235,77	193,02	212,67	145,10	152,66⁴	939,22

¹ La tabella include pagamenti per stipendi e pensioni all'AP nell'ambito del TIM a gennaio e febbraio 2008.

² Gli importi includono 6 milioni di euro per il pagamento degli stipendi alla polizia/difesa civile (CPD) dell'AP, versati il 17.2.2009.

³ Destinati al pagamento degli stipendi della CPD dell'AP.

⁴ L'importo comprende 26,2 milioni di euro per il pagamento di stipendi/pensioni di dicembre 2011, versati il 5.1.2012.

Fonte: Commissione europea.

LE PROCEDURE PER VERIFICARE L'AMMISSIBILITÀ SONO VALIDE MA VI È LA POSSIBILITÀ DI RISPARMIARE

- 33.** La Commissione ha definito procedure di verifica specifiche per l'SFD Pegase che sono ben concepite per garantire che i fondi siano utilizzati esclusivamente per pagare i beneficiari che rispondono ai criteri di ammissibilità specificati (cfr. *allegato I*, riquadri 1-3). Ciò contrasta con i programmi tradizionali di sostegno al bilancio in cui non è possibile tracciare l'iter dei fondi fino al beneficiario finale una volta che la Commissione li ha trasferiti al conto di tesoreria del paese beneficiario.
- 34.** Tuttavia, la Commissione non ha predisposto una valutazione del rischio che tratti gli altri rischi relativi all'SFD Pegase, quali ad esempio i rischi specifici di corruzione a Gaza, oppure che i fondi non siano usati per sostenere la fornitura di servizi pubblici, o ancora la distruzione di infrastrutture finanziate dall'UE da parte dell'esercito israeliano.
- 35.** Allo stesso tempo, a causa della mancanza di una valutazione del rischio dettagliata, i costi e i benefici dei singoli controlli dettagliati non sono stati valutati. Tale valutazione potrebbe essere utilizzata per identificare i controlli che non sono efficienti in termini di costi.
- 36.** Tutti i contratti con le società di revisione contabile e l'organizzazione internazionale⁹ riguardanti le procedure concordate (AUP) sono stati conclusi a seguito di procedure negoziate dirette. La Commissione ha giustificato il ricorso a tali procedure flessibili invocando la situazione di crisi nel TPO¹⁰. Tuttavia, anche in paesi e territori considerati in crisi, la Commissione può ancora applicare, ove fattibile, procedure di gara d'appalto. La Corte considera che le gare d'appalto sarebbero state fattibili nel caso dei contratti per i servizi di gestione e di audit.
- 37.** L'uso continuativo della stessa organizzazione internazionale quale contraente per assistere nella gestione dell'SFD Pegase ha posto, col passare del tempo, EUREP in una posizione di crescente dipendenza dall'organizzazione internazionale stessa. Tale dipendenza è problematica per la natura critica e riservata dei compiti dell'organizzazione internazionale, in particolare in rapporto alla sua gestione della banca dati informatica di Pegase relativa ai pagamenti ai singoli beneficiari. L'appalto di questi servizi di gestione da parte della Commissione tende a iniziare tardi nel corso dell'anno e tale fatto viene poi usato come una ragione per applicare le trattative dirette per accelerare la procedura d'appalto.

⁹ L'Organizzazione è specializzata in interventi di ricostruzione postbellica, compresa la valutazione dei danni.

¹⁰ Note del direttore generale di AIDCO, Koos Richelle, dell'1.12.2006, 3.7.2007, 20.6.2008, 15.7.2010 — Estensione del riconoscimento della situazione di crisi, nota del 26.6.2011 del sig. Fotiadis, DG Sviluppo e cooperazione — EuropeAid. Le autorizzazioni preventive per l'uso di procedure flessibili erano state formalmente accordate dal responsabile di EUREP, ai sensi dell'articolo 190, paragrafo 2 delle modalità di esecuzione del regolamento finanziario.

38. Sebbene i controlli per verificare l'ammissibilità siano validi, vi è la possibilità di ridurre il numero delle tappe procedurali¹¹. In maniera analoga, le procedure di gestione della banca dati Pegase sono complesse: la verifica dei dati nel database richiede il coinvolgimento di un contraente esterno, di una società di revisione contabile e della Commissione, sia prima che dopo i pagamenti (cfr. **allegato I**, paragrafi 8-13). Riconoscendo la necessità di semplificare il sistema dell'SFD Pegase, la Commissione ha avviato uno studio in tre fasi, due delle quali erano state completate a maggio del 2012¹².

39. La tariffa giornaliera di 1 642 euro corrisposta dalla Commissione al capo dell'equipe di una delle società di audit aggiudicatarie è notevolmente superiore alle tariffe di altre società di revisione rientranti tra le «Big 4»¹³ che operano nella regione. La tariffa di 1 000 euro per un capo equipe applicata da un'altra società di revisione, che è incaricata dell'effettuazione della maggior parte delle AUP, corrisponde maggiormente alle tariffe corrisposte ad altre società di revisione contabile rientranti tra le «Big 4». Tuttavia, se la Commissione avesse fatto ricorso a società di revisione contabile locali e competenti, avrebbe potuto potenzialmente ottenere un ulteriore risparmio del 25 % per quello che riguarda le tariffe per questo contratto¹⁴. Dal momento che le AUP non richiedevano particolari competenze nell'applicare norme contabili e di revisione riconosciute a livello internazionale, l'eventuale maggiore competenza che avrebbe potuto offrire una società di revisione «Big 4» non era necessaria.

L'EFFETTO LEVA POTENZIALE È RIDOTTO A CAUSA DELLA MANCANZA DI CRITERI DI CONDIZIONALITÀ

40. L'SFD Pegase è accordato all'AP senza criteri di condizionalità. Il solo requisito di base per l'erogazione dei fondi è che i singoli beneficiari rispettino i criteri di ammissibilità stabiliti dall'UE (cfr. **allegato I**). Il SEAE e la Commissione hanno seguito tale approccio per far sì che l'AP goda di un flusso prevedibile di fondi senza il rischio che questi siano bloccati dalla Commissione in quanto non vengono rispettate le condizioni. Tale approccio, tuttavia, riduce anche il potenziale effetto leva che il suo considerevole finanziamento potrebbe fornire per conseguire maggiori riforme da parte dell'AP. Mentre il riesame della politica europea di vicinato svolto dal SEAE e della Commissione nel 2011 prevedeva maggiori finanziamenti ai paesi che facevano i maggiori progressi in materia di riforme (il cosiddetto principio del «*more for more*»), un approccio di questo tipo non è ancora stato adottato per il TPO¹⁵.

¹¹ Per le componenti CSP e VPF, i «flussi di attività» che descrivono i controlli da effettuare da parte di EUREP, delle società di revisione, dell'AP e delle banche consistono in più di 50 azioni. Escludendo il personale dell'AP interessato, i controlli dell'SFD Pegase richiedono il coinvolgimento di 16 unità di personale equivalente a tempo pieno.

¹² Due dei tre scenari di semplificazione proposti nella relazione sulla fase 2 propongono che una parte del lavoro attualmente svolto dalle società di revisione contabile, come ad esempio i controlli informatizzati, possa essere ripreso da EUREP e dall'AP. Viene anche proposto che la funzione attualmente svolta dall'organizzazione internazionale sia in tutto o in parte assegnata a EUREP. La relazione stima che i risparmi potenziali ottenibili scegliendo lo scenario più economico ammonterebbero a 472 200 euro l'anno, ovvero a poco più di 1 milione di euro dopo tre anni.

¹³ Deloitte, KPMG, Ernst & Young e PriceWaterhouseCoopers.

¹⁴ La Corte ha confrontato le tariffe pagate con quelle delle «Big 4» e di altre società internazionali di audit incaricate dalla Commissione di effettuare altri audit in Cisgiordania, Libano, Giordania, Siria ed Egitto. Le tariffe giornaliere da esse applicate per i capo equipe variavano tra i 1 100 ed i 1 250 euro. Un'altra società competente di revisione contabile, basata in Cisgiordania, che è stata visitata dagli auditor della Corte e che aveva ricevuto incarichi da altri donatori, incluso USAID, applicava una tariffa giornaliera di 750 euro per un capo equipe.

¹⁵ COM(2011) 303 definitivo del 25.5.2011, «Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento».

41. Anche in assenza di criteri di condizionalità, la grande dimensione dell'SFD Pegase offre un'opportunità al SEAE e alla Commissione, congiuntamente alla più ampia comunità dei donatori, di avere un dialogo strutturato con l'AP su aspetti chiave delle riforme in settori che beneficiano dei finanziamenti, in particolare la riforma della gestione della funzione pubblica (cfr. paragrafo 46) e un miglior rapporto costi-benefici per gli interventi nel campo dell'istruzione e della sanità. Tuttavia, in questi settori si sono compiuti solo scarsi progressi attraverso il dialogo con l'AP:

- a) il dialogo nell'ambito dell'attuazione della componente CSP si è in gran parte limitato a problemi pratici relativi a singoli, ricorrenti dipendenti a libro paga;
- b) si sono compiuti scarsi progressi attraverso il dialogo nel gruppo di lavoro donatori-AP in materia di pubblica amministrazione e funzione pubblica, che non si è mai riunito nel periodo che va da febbraio 2011 a ottobre 2012. Neanche il gruppo di lavoro sul settore della sanità ha funzionato in maniera soddisfacente;
- c) il tema della riforma della funzione pubblica è stato sollevato dalla Commissione nella riunione annuale del 2008 del sottocomitato PEV che si occupa delle riforme della governance contenute nel piano d'azione. Tuttavia, si è dovuto attendere il 2012 affinché il sottocomitato selezionasse, fra le realizzazioni attese da parte dell'AP, una legge sulla funzione pubblica.

42. Le convenzioni di finanziamento dell'SFD Pegase hanno sistematicamente incluso una condizione speciale che chiede a Israele di non imporre ulteriori restrizioni sul TPO. Anche se il rispetto di tale condizione potrebbe incidere in maniera significativa sull'efficacia dell'SFD, il SEAE e la Commissione, nonostante i maggiori sforzi a partire dal 2012, non sono stati in grado di ottenere l'accordo d'Israele in proposito. Ciò avviene nonostante Israele sia anch'esso, in ultima istanza, un beneficiario dell'SFD Pegase, se non altro nella misura in cui l'SFD Pegase contribuisce ad una relativa stabilità nel TPO limitrofo¹⁶.

¹⁶ Dal punto di vista della IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, si potrebbe ritenere che Israele benefici del fatto che l'SFD Pegase contribuisce alla fornitura di servizi pubblici essenziali nel TPO, il cui costo dovrebbe altrimenti essere sostenuto dalla potenza occupante.

RISULTATI E SOSTENIBILITÀ: L'SFD PEGASE HA OTTENUTO ALCUNI RISULTATI MA LA SOSTENIBILITÀ DEGLI STESSI È SEMPRE PIÙ A RISCHIO

- 43.** L'audit ha esaminato per ciascuno dei tre obiettivi chiave (cfr. paragrafo 15) i seguenti aspetti:
- L'SFD Pegase è stato utilizzato per i fini previsti?
 - Gli importi versati ai singoli beneficiari erano giustificati?
 - Sono stati raggiunti gli obiettivi, le realizzazioni e i risultati attesi?
 - Sono state adottate misure idonee volte a garantire la sostenibilità?

¹⁷ Il picco registrato per le retribuzioni di dicembre 2011 indica che l'intero contributo annuale della Spagna è stato utilizzato per contribuire a quel pagamento mensile (cfr. anche **tabella 3** e i dati forniti nell'**allegato IV**).

L'SFD PEGASE RAGGIUNGE I BENEFICIARI AMMISSIBILI MA I TRASFERIMENTI STANNO AVVENENDO IN RITARDO

COMPONENTE CSP

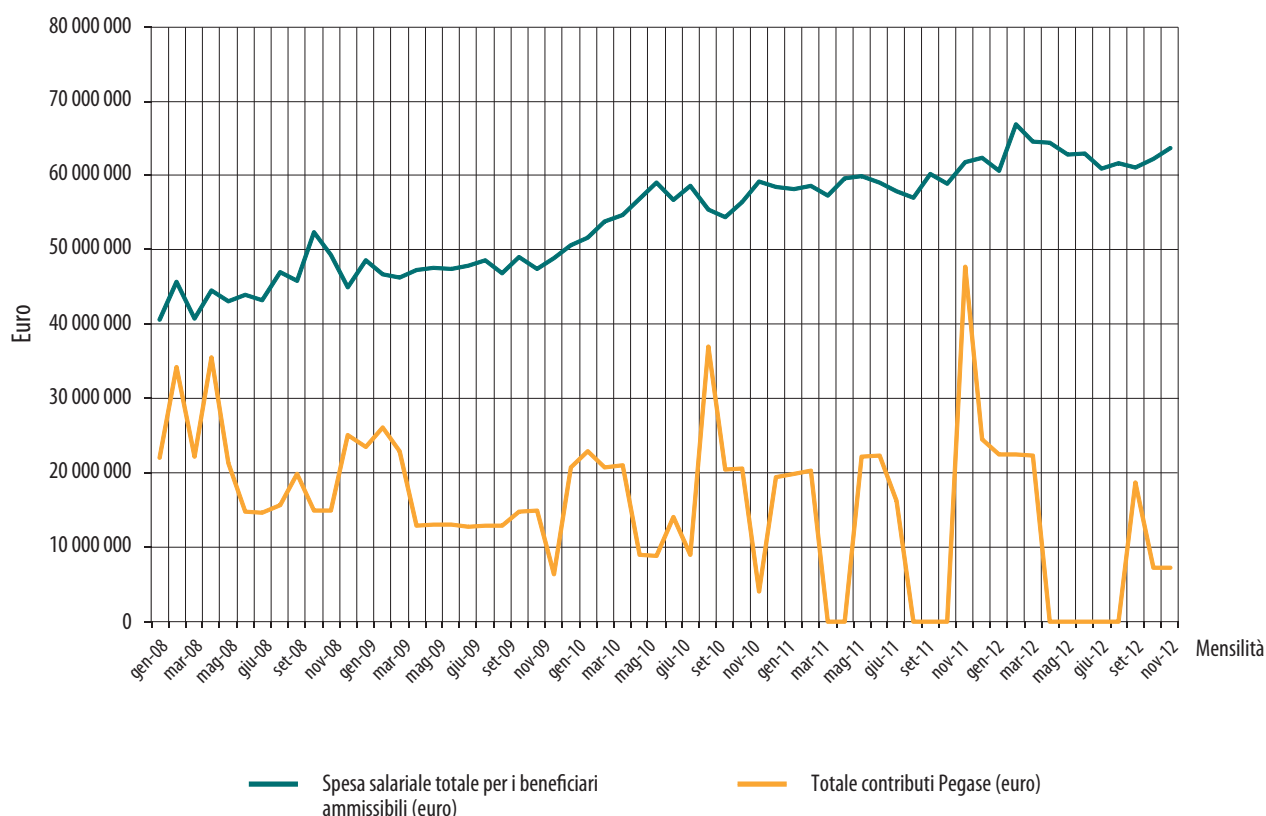
- 44.** L'audit ha confermato che i fondi dell'SFD Pegase sono stati erogati e hanno raggiunto i beneficiari ammissibili. Dal 2008 al 2012, il numero medio di dipendenti pubblici e pensionati la cui retribuzione era regolarmente in parte pagata dai contributi della componente CSP è salito da 75 502 a 84 320. Tale cifra rappresenta circa la metà dei 170 000 dipendenti pubblici e pensionati dell'AP.
- 45.** Nel corso di tale periodo, la spesa media mensile dell'AP per le retribuzioni dei beneficiari ammissibili al sostegno Pegase è salita da 45,1 milioni a 62,9 milioni di euro, con un incremento pari a circa il 39 %. Tuttavia, nello stesso periodo, i contributi dell'SFD Pegase per la componente CSP sono diminuiti passando dai 21,3 milioni di euro (il 47 % del totale delle retribuzioni per i beneficiari ammissibili) del 2008 ai 10,4 milioni di euro (16 %) del 2012, soprattutto a causa di riduzioni dei contributi all'SFD Pegase da parte degli altri donatori. Ciò sta creando crescenti tensioni sulla capacità dell'SFD Pegase di sostenere efficacemente questa componente. Come indicato nel **grafico 1**, i contributi della componente CSP Pegase sono stati versati regolarmente ogni mese per coprire il pagamento delle retribuzioni dell'AP sino al mese di marzo 2011. Dopo di che, i contributi sono stati meno regolari e l'assistenza è stata sempre più anticipata al primo trimestre dell'anno in quanto le entrate dell'AP sono particolarmente sotto pressione durante tale periodo¹⁷.

46. Dopo una rapida espansione tra il 2000 e il 2007, a partire dal 2008 l'AP ha cercato di limitare la crescita dell'occupazione nel settore pubblico a 3 000 dipendenti l'anno. Tuttavia, un tale livello di crescita rappresenta ancora un notevole onere aggiuntivo per un bilancio già in situazione critica. Al tempo stesso, l'AP ha compiuto scarsi progressi per quel che riguarda la riforma della funzione pubblica e delle pensioni al fine di ridurre l'impatto di bilancio dovuto a un numero crescente di dipendenti e pensionati, riducendo ad esempio il numero dei dipendenti dell'AP o modificando le norme che regolano i diritti¹⁸. Il SEAE e la Commissione, assieme alla più ampia comunità dei donatori, non sono riusciti a definire un'agenda delle riforme per affrontare questi problemi.

¹⁸ Mentre una decisione di congelare le assunzioni pubbliche e le promozioni potrebbe costituire una misura appropriata nel breve termine, un'agenda più approfondita a lungo termine dovrebbe concentrarsi sulle riforme strutturali del sistema della funzione pubblica. Tale agenda potrebbe includere un riesame delle qualifiche e delle tabelle salariali della pubblica amministrazione, comprese le categorie delle indennità, che sono attualmente regolate dalla legge sulla funzione pubblica (relazioni di monitoraggio economico della Banca mondiale al Comitato ad hoc di collegamento (AHL) in data 18.9.2011 e 23.9.2012).

GRAFICO 1

CONFRONTO TRA LA SPESA SALARIALE TOTALE DELL'AP PER I BENEFICIARI AMMISSIBILI AL CSP E I CONTRIBUTI DELL'SFD PEGASE VERSATI AI BENEFICIARI (2008-2012)



Fonte: Commissione europea.

- 47.** L'attenzione del SEAE e della Commissione si è concentrata nel garantire che l'SFD Pegase raggiunga i beneficiari ammissibili, senza prestare un'attenzione sufficiente alla fungibilità dei finanziamenti forniti. Il sostegno finanziario diretto Pegase alla componente CSP ha liberato il bilancio dell'AP per finanziare personale non ammissibile all'SFD Pegase, in particolare l'apparato di sicurezza dell'AP.
- 48.** Un chiaro segno delle sfide alla sostenibilità dell'attuale sistema, in assenza di una riforma del pubblico impiego e delle pensioni, è la crescente difficoltà che incontra l'AP per pagare in tempo le retribuzioni e le pensioni. Da febbraio 2008 sino a giugno 2012, su 52 pagamenti mensili degli stipendi e pensioni dell'AP, 47 sono stati effettuati entro sette giorni dalla fine del mese del pagamento. Tuttavia, per quel che riguarda tutti i pagamenti a libro paga dell'AP tra giugno e dicembre 2012, gli stipendi e le pensioni sono stati pagati con oltre dieci giorni di ritardo, e persino in tre rate, a causa della mancanza di fondi. Tali ritardi hanno provocato dimostrazioni e scioperi dei dipendenti pubblici a partire da settembre 2012¹⁹. L'imprevedibilità dei finanziamenti e il conseguente malcontento sociale rischiano di compromettere i precedenti risultati conseguiti dall'SFD Pegase.

COMPONENTE VPF

- 49.** L'audit ha anche confermato che la componente VPF è stata pagata ai beneficiari ammissibili registrati nella banca dati del ministero degli Affari sociali. Il contributo trimestrale medio alla componente VPF è stato pari a 9,7 milioni di euro. Sino al 2011, l'SFD Pegase ha fornito il 100 % dei finanziamenti al VPF; in seguito ha fornito all'incirca il 74 %, mentre l'AP ha erogato il restante 26 % ai beneficiari ammissibili al sostegno VPF Pegase. Inoltre, dal 2011 l'AP ha sostenuto altri 30-40 000 beneficiari non ammissibili al sostegno SFD Pegase. In totale, l'UE copre il 47 % della spesa totale per indennità sociali, mentre il restante 53 % è coperto dall'AP (50 %) e dalla Banca mondiale (3 %) (cfr. **allegato V**).
- 50.** A differenza della componente CSP, l'AP e i donatori, compresa l'UE, hanno cooperato strettamente per riformare l'assistenza sociale e ciò ha portato ad una significativa revisione del sistema nel 2010. La riforma ha prodotto un sistema più razionale per individuare le famiglie molto povere (VPF) utilizzando tecniche di *proxy means testing*. L'assistenza tecnica della Commissione ha contribuito al processo di riforma.

¹⁹ Ci sono stati scioperi a settembre 2012 (*Palestinian Economic Bulletin*, n. 72, The Portland Trust, settembre 2012, pag. 1) e più di recente a febbraio 2013 (*Palestinian Economic Bulletin*, n. 77, The Portland Trust, febbraio 2013, pag. 2).

- 51.** Nonostante i progressi compiuti con le riforme, il sistema di tutela sociale è anche messo sotto pressione dal numero crescente di beneficiari. Il numero medio di beneficiari assistiti dai contributi trimestrali della componente VPF è salito da 44 035 nel 2008 a 59 915 nel 2012²⁰. A causa della pressione sul sistema, il livello attuale del sostegno fornito ai beneficiari è basso: si ritiene che copra solo il 19 % del consumo di una famiglia tipo, a causa della grande dimensione di molte delle famiglie che dipendono dal sostegno.
- 52.** Le difficoltà che incontra l'AP per finanziare il sistema si riflettono nei recenti ritardi nei pagamenti. I pagamenti trimestrali nell'ambito della componente VPF sono stati effettuati con regolarità sino al terzo trimestre del 2011 ma, in seguito, tre pagamenti (ottobre 2011, aprile e ottobre 2012) sono stati effettuati con ritardi che vanno da uno a tre mesi (cfr. dati all'*allegato V*). Così come per la componente CSP, anche questi ritardi nei pagamenti VPF nel 2012 riflettono la crescente crisi di bilancio dell'AP.

²⁰ Tale incremento si è registrato nonostante il congelamento del numero dei beneficiari a Gaza dall'ottobre del 2009.

L'SFD PEGASE HA DATO UN CONTRIBUTO AI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, MA ANCHE PAGATO DIPENDENTI PUBBLICI CHE NON STANNO LAVORANDO A CAUSA DELLA SITUAZIONE POLITICA A GAZA

SOSTEGNO ALLA FORNITURA DI SERVIZI PUBBLICI

- 53.** Il 53 % circa del finanziamento Pegase per gli stipendi del CSP 2008-2012 è andato al settore dell'istruzione e il 17 % a quello della sanità. Pertanto l'SFD Pegase ha anche contribuito in maniera significativa alla fornitura di servizi pubblici essenziali. In mancanza di indicatori di performance legati all'SFD Pegase (cfr. paragrafo 31), è più difficile valutare sino a che punto i settori sostenuti da Pegase abbiano ottenuto benefici dalle risorse fornite.

- 54.** L'audit ha tuttavia trovato indicazioni che a Gaza un numero considerevole di dipendenti pubblici riceveva lo stipendio, in parte finanziato dall'SFD Pegase, essendo ammissibile al sostegno in quanto iscritto a libro paga dell'AP, pur non recandosi al lavoro a causa della situazione politica a Gaza (cfr. paragrafo 6)²¹. Dei dieci beneficiari di Gaza selezionati dall'audit per essere intervistati, tre hanno dichiarato che non stavano lavorando, mentre uno era assente. L'audit ha anche riscontrato che l'Ufficio di audit e controllo amministrativo di Stato era obbligato, ai sensi della normativa dell'AP, a pagare gli stipendi dei suoi 90 dipendenti a Gaza, nessuno dei quali era in grado di lavorare. Queste constatazioni concordano con le stime basate sui dati ricavati dai colloqui e contenuti in una valutazione del 2010 di Pegase, realizzata per conto della Commissione, da cui risulta che rispettivamente il 22 ed il 24 % del personale occupato a Gaza presso i ministeri della Sanità e dell'Istruzione dell'AP non stava lavorando in quel momento²².
- 55.** La Commissione e il SEAE, pur essendo a conoscenza del problema, non hanno preso misure adeguate per porvi rimedio e non sono stati in grado di fornire informazioni precise sull'estensione di tale pratica. Considerata l'entità dei fondi che l'UE eroga tramite l'SFD Pegase, ci si sarebbe potuti attendere che essa fosse in grado di ottenere tali informazioni da parte dell'AP. Gli audit appaltati dalla Commissione non erano destinati a stabilire se il personale pagato dall'SFD Pegase stesse effettivamente lavorando, ma solo se esso fosse o meno ammissibile al finanziamento.
- 56.** Nonostante l'importanza di tale problema, in nessun documento di finanziamento della Commissione per i programmi annuali viene fatto chiaramente riferimento al fatto che l'SFD Pegase venga usato per pagare lavoratori inattivi.
- 57.** L'audit ha anche rilevato che i beneficiari di Gaza della componente CSP SFD di Pegase devono affidarsi, sul loro posto di lavoro, a persone di contatto dell'AP per comunicare con l'AP stessa in merito a modifiche della loro situazione personale che producono effetti sullo stipendio e sulle indennità. Tuttavia, tali persone di contatto in alcuni casi non possono agire apertamente nei confronti dell'amministrazione guidata da Hamas. La natura informale di questi canali di comunicazione tra i pubblici dipendenti di Gaza e l'AP a Ramallah rendono il sistema della contabilità del personale a rischio di corruzione degli attori a tutti i livelli. La Commissione e il SEAE non hanno affrontato tali rischi.

²¹ Alcuni dipendenti pubblici erano stati licenziati dopo la presa del potere di Hamas in quanto sostenevano l'AP, mentre altri erano stati rimossi o era stato loro impedito l'accesso, a seguito degli scioperi organizzati dai sindacati dell'AP in agosto-settembre 2008.

²² Colloqui effettuati nel gennaio 2010 (Valutazione intermedia PEGASE 2010, pagg. 23 - 24).

- 58.** La finalità di Pegase è di sostenere i servizi pubblici a beneficio della popolazione palestinese, ma il pagamento di dipendenti pubblici che non lavorano non risponde a tale obiettivo.

FORNITURA DI COMBUSTIBILE ALLA CENTRALE ELETTRICA DI GAZA

- 59.** L'SFD Pegase ha anche fornito combustibile per la centrale elettrica di Gaza dal 2008 al 2010 con una spesa di 183,8 milioni di euro, che include 106,6 milioni di euro provenienti dal bilancio generale dell'UE²³. La scelta di usare combustibile industriale, al posto del gas per il cui impiego la centrale era stata progettata in origine, non ha rappresentato una soluzione economica né tanto meno sostenibile. Anche se il sostegno ha contribuito a fornire elettricità, le interruzioni di energia elettrica sono continuate²⁴. La fine dei finanziamenti dei donatori verso la fine del 2010 e il blocco israeliano in corso della striscia di Gaza hanno portato a un deterioramento della situazione.

- 60.** Circa la metà (quasi 90 milioni di euro) del finanziamento da parte dell'SFD Pegase per l'acquisto di combustibile è stata spesa per il pagamento dell'IVA e delle accise. La Commissione non è stata in grado di stabilire sino a che punto tale importo sia stato rimborsato all'AP dal governo israeliano mediante il meccanismo di liquidazione che era stato convenuto (cfr. anche paragrafo 70). La Commissione non è stata neanche in grado di stabilire se l'AP abbia effettivamente usato gli importi rimborsati per i fini previsti, che consistevano nella fornitura di servizi pubblici essenziali. Ciò rappresenta una lacuna nella gestione da parte della Commissione dell'SFD Pegase²⁵, in particolare nel momento in cui l'AP ha difficoltà a rispettare persino i suoi obblighi più elementari.

LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELL'AP È A RISCHIO NONOSTANTE I FINANZIAMENTI SU VASTA SCALA DELL'SFD PEGASE

RIFORME DELLA GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE

- 61.** Una valutazione PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*, Spese pubbliche e responsabilità finanziaria) inserita in un documento della Banca mondiale del 2007 (*World Bank Public Expenditure Review*) ha fornito una valida base di riferimento per poter misurare i miglioramenti nella GFP. Tuttavia, non è ancora stato effettuato un esercizio di verifica del seguito dato, nonostante i miglioramenti nella GFP siano un obiettivo chiave dell'SFD Pegase e che sia pratica corrente effettuare ogni tre o cinque anni degli esercizi di verifica del seguito dato alle raccomandazioni PEFA. Soltanto nel 2012²⁶ la Commissione ha raccomandato all'AP di svolgere tale verifica.

²³ La Germania aveva contribuito con un finanziamento di 65,3 milioni di euro.

²⁴ Interruzioni della fornitura di energia elettrica programmate a Gaza dal luglio 2006: sabato, dalle 8 alle 16; domenica, dalle 16 alle 23; martedì, dalle 8 alle 16; mercoledì, dalle 16 alle 23; venerdì (a settimane alterne), dalle 8 alle 16 e dalle 16 alle 23.

²⁵ La Corte dei conti aveva attirato l'attenzione della Commissione su tale problema nel contesto del lavoro sulla DAS 2008. La struttura di audit interno di EuropeAid lo aveva poi evidenziato nel 2009 nel contesto dell'audit svolto su PEGASE.

²⁶ Raccomandazione formulata nel documento «*Implementation of the European Neighbourhood Policy in the occupied Palestinian territory – Progress in 2011 and recommendations for action*», 15.5.2012, SWD(2012) 120 final del 15.5.2012, pag. 3.

- 62.** Le valutazioni più recenti sulla GFP dell'AP²⁷ suggeriscono che, sebbene vi siano stati dei miglioramenti nella GFP, permangono ancora carenze significative. Una delle debolezze riscontrate risiede nell'inadeguato esame del bilancio e delle relazioni di audit esterno da parte delle autorità legislative. Sono anche state rilevate debolezze nei controlli da parte dell'AP sugli appalti pubblici e sugli impegni, nonché nella disponibilità di informazioni sulle risorse ricevute dalle unità di servizi.
- 63.** Il sostegno finanziario diretto e la relativa assistenza tecnica hanno contribuito ad alcuni dei miglioramenti registrati nella gestione delle finanze pubbliche dell'AP:
- a) l'assistenza tecnica è stata fornita per aiutare a realizzare la funzione di audit interno. Per il principale progetto completato, le realizzazioni sono state per lo più conseguite anche se la componente controllo interno ha sofferto per alcune carenze. Le attività di un altro progetto di audit interno, ancora in corso, procedono in linea di massima come previsto;
 - b) l'assistenza tecnica viene anche fornita all'organismo nazionale di audit, l'SAACB (*State Audit and Administrative Control Bureau*), anche se ha subito alcuni ritardi. In maniera più sostanziale, l'indipendenza e l'efficacia dell'SAACB sono minacciate dal protrarsi dell'assenza di un parlamento attivo ed efficace cui riferire;
 - c) il progetto «Istituzioni finanziarie dell'Autorità nazionale palestinese» ha fornito formazione e attrezzature al ministero delle Finanze. La maggior parte dei risultati sono stati raggiunti secondo le previsioni.
- 64.** Tuttavia, la crescente crisi economica che deve affrontare l'AP implica che i progressi nello sviluppo istituzionale, specialmente nel settore della gestione delle finanze pubbliche, rischiano di essere compromessi²⁸.

L'OBIETTIVO DI RIDURRE IL DISAVANZO DI BILANCIO

- 65.** L'SFD Pegase ha fornito, tra il 2008 ed il 2012, più di 1 miliardo di euro all'AP ossia, in media, 200 milioni di euro l'anno. Ciò corrisponde a più del 10 % delle entrate annuali dell'AP e ha svolto pertanto un ruolo fondamentale nel contenere il disavanzo di bilancio dell'AP.

²⁷ Compresa le relazioni periodiche dell'IMF al Comitato ad hoc di collegamento (AHLC) di settembre 2012 e marzo 2013 e la sua «PFM Progress Review» di gennaio 2012.

²⁸ Tale problema è evidenziato nella relazione di monitoraggio economico della Banca mondiale e nella relazione dello staff del FMI al comitato ad hoc di collegamento (entrambe in data del 19.3.2013).

- 66.** L'SFD Pegase ha incluso una componente specifica, cui il bilancio generale dell'UE ha fornito un contributo di 10 milioni di euro, per far fronte al problema degli arretrati verso il settore privato²⁹. Essa ha coperto beni e servizi, nonché i rimborsi IVA, a 416 imprese beneficiarie in Cisgiordania e a Gaza in un ampio gruppo di settori³⁰, sebbene la Commissione non abbia definito criteri di selezione chiari per stabilire quali imprese e settori dovessero ricevere i fondi (cfr. anche **riquadro 2**). La componente ha aiutato l'AP a pagare una quota rilevante degli arretrati dovuti al settore privato nel 2008³¹. Tuttavia, questo incentivo a ridurre il problema degli arretrati è stato di breve durata.
- 67.** Mentre la fornitura di combustibile per la centrale elettrica di Gaza era destinata anche a ridurre i prestiti netti dell'AP riducendo le bollette dell'elettricità di Gaza, essa ha apportato un miglioramento solo a breve termine. Ciononostante, un nuovo progetto UE di assistenza tecnica, avviato nel 2011 con una dotazione di 2 milioni di euro, per ristrutturare il settore elettrico in Cisgiordania e a Gaza ha buone prospettive di apportare, a medio termine, risultati più sostenibili.

²⁹ La componente arretrati al settore privato ha erogato in totale 27,8 milioni di euro, inclusi i contributi trasferiti dal programma TIM e di altri donatori (cfr. **allegato III**).

³⁰ Alberghi, forniture mediche, tipografie, settore automobilistico, noleggio autoveicoli, computer, elettronica, industria tessile, turismo, prodotti per l'agricoltura, ingegneria e assicurazioni.

³¹ Nel 2008, l'AP ha versato circa 48 milioni di euro (70 milioni di dollari USA) su un totale (stima PRSP 2008-2010) di 86 milioni di euro di arretrati da liquidare.

RIQUADRO 2

RIMBORSO IVA A UN ALBERGO DI LUSO DI GAZA

I criteri in base ai quali è stato selezionato il principale beneficiario della componente arretrati al settore privato paiono dubbi. Un albergo di lusso a Gaza ha ricevuto un rimborso IVA di 2 586 266 euro, che rappresenta il 9 % dell'importo totale erogato dall'SFD Pegase per il pagamento di arretrati e il 23 % degli arretrati complessivamente pagati ai fornitori a Gaza. Al contrario, le imprese hanno ricevuto in media 59 864 euro e l'88 % di esse ha ricevuto un importo inferiore a 100 000 euro. Inoltre, mentre le imprese che beneficiavano del sostegno Pegase fornivano degli input a supporto dei servizi pubblici, l'albergo in questione, al momento della visita di audit nell'ottobre 2012, era a malapena funzionante.

- 68.** Nel complesso, la già fragile situazione finanziaria dell'AP si è deteriorata in maniera significativa nel 2012. Il disavanzo complessivo di bilancio è stimato a 1,7 miliardi di dollari USA (1,3 miliardi di euro) (pari al 17,1 % del PIL). In particolare, l'AP è confrontata ad una crisi di liquidità con un ingente accumulo di arretrati netti (cfr. **tabella 4**). Anche il livello dei prestiti all'AP da parte del settore bancario palestinese è continuato a crescere dal 2008, e nel 2012 ha raggiunto gli 1,4 miliardi di dollari USA (1,1 miliardi di euro, equivalenti al 112 % del capitale delle banche). Ciò rischia di minare la stabilità del settore bancario. Allo stesso tempo, i finanziamenti dei donatori, da cui l'AP è fortemente dipendente, sono diminuiti in maniera sostanziale passando da 1 146 milioni di dollari USA (858 milioni di euro) nel 2010 a 774 milioni di dollari USA (587 milioni di euro) nel 2012 (cfr. anche paragrafo 45). Nel 2012, il sostegno dei donatori per finanziare il ricorrente disavanzo di bilancio era di 214 milioni di dollari USA (166,6 milioni di euro) inferiore al previsto³².
- 69.** L'AP stessa può adottare alcune misure per far fronte alla crisi. Tra queste rientrano le riforme strutturali fondamentali, in particolare quelle riguardanti la funzione pubblica e le pensioni (cfr. paragrafo 46). Il deteriorarsi della situazione di bilancio accresce la necessità per il SEAE e la Commissione, in cooperazione con gli altri donatori, di impegnarsi efficacemente per indurre l'AP a risolvere tali problemi.
- 70.** Tuttavia, sia la sostenibilità finanziaria dell'AP che lo sviluppo economico del TPO, che è essenziale ai fini della sostenibilità finanziaria, continuano a essere fundamentalmente minati da una serie di vincoli imposti dal governo israeliano (cfr. di seguito). Tali vincoli minano anche l'efficacia dell'SFD Pegase e anche l'assistenza da parte degli altri donatori. Nonostante gli sforzi significativi, l'attuale approccio del SEAE e della Commissione, congiuntamente agli Stati membri dell'UE, non è stato efficace nello spingere Israele ad adottare una posizione più cooperativa:

³² *Fiscal Challenges and Long term Economic Costs*, relazione di monitoraggio economico al Comitato ad hoc di collegamento, 19.3.2013, Banca mondiale, pag. 6.

TABELLA 4

ACCUMULO DEGLI ARRETRATI NETTI NEL PERIODO 2009-2012 (MILIONI DI EURO)

	2009	2010	2011	2012
Totale	190,7	83,3	392,1	451,9

Fonte: Relazione dello staff del FMI per la riunione dell'AHLC, 19.3.2013, pag. 14.

- a) sebbene il 70 % circa delle entrate dell'AP provenga dalle cosiddette entrate doganali, che sono tasse indirette riscosse da Israele per conto dell'AP sui beni importati, tale sistema è inficiato dalla sporadica sospensione di questi trasferimenti da parte di Israele e dalla mancanza di trasparenza per quel che riguarda l'ammontare dei diritti dedotti da Israele per i beni e servizi forniti all'AP. Questi elementi incidono entrambi negativamente sulla prevedibilità delle entrate dell'AP;
- b) Israele continua a controllare l'intera area C in Cisgiordania, che è la parte più estesa del TPO e quella che ha il maggior potenziale di sviluppo economico. La politica di pianificazione e le limitazioni ai viaggi per i palestinesi da parte d'Israele che sono attualmente in vigore nell'area C, come pure i continui sconfinamenti nelle superfici più fertili dei nuovi insediamenti israeliani, hanno per lo più impedito ai palestinesi di sviluppare l'area C. Trovare una soluzione al problema dell'area C è essenziale ai fini della sostenibilità a lungo termine dell'AP. Il problema è stato affrontato a luglio 2011 in una relazione interna critica dei capi missione dell'UE;
- c) restrizioni alle importazioni e alle esportazioni dal TPO nonché al movimento e all'accesso in Israele e tra la Cisgiordania e Gaza. Le restrizioni a Gaza sono particolarmente rigide.

³³ Dati basati su uno studio svolto per conto della Commissione.

³⁴ Il valore complessivo dei beni finanziati dalla componente PSRG è stimato a 150 000 dollari USA.

71. L'SFD Pegase ha finanziato una componente, la PSRG, per sostenere la ricostruzione del settore privato a Gaza dopo che l'«operazione piombo fuso» di Israele nel 2008 aveva distrutto molte imprese locali. I danni relativi specificamente al settore privato erano stimati a 108,7 milioni di euro³³. La componente PSRG ha erogato finanziamenti per un totale di 22 milioni di euro a favore di 915 imprese.

72. Gli ingegneri incaricati di monitorare l'attuazione del PSRG hanno stimato che i fondi erogati dal programma PSRG erano in grado di sostituire solo un 20 % circa della precedente capacità delle imprese. In maniera più sostanziale, le imprese hanno continuato a soffrire per le pesanti restrizioni imposte da Israele, come si è potuto direttamente constatare nel corso di una visita di audit presso uno dei beneficiari nell'ottobre 2012 (cfr. **riquadro 3**).

73. La sostenibilità dei risultati PSRG dipende più dal contesto politico che dall'ulteriore assistenza finanziaria dei donatori. Ciò è stato chiaramente dimostrato quando una nuova operazione militare israeliana a Gaza nel novembre 2012 ha provocato ulteriori danni, compresi danni limitati a 22 dei beneficiari della componente PSRG³⁴.

RIQUADRO 3**Sostegno PSRG ad un'impresa di componenti elettrici di Gaza**

L'azienda è stata fondata nel 1986 in prossimità di una zona franca industriale. Essa produce apparecchiature elettriche, interruttori e apparecchiature per l'illuminazione. Prima dell'«operazione piombo fuso» aveva 90 dipendenti ed occupava un immobile di tre piani di 900 m² che è andato completamente distrutto nel corso dei bombardamenti. L'impresa ha ricevuto dal PSRG una sovvenzione pari a 641 180 euro.

Al momento dell'audit, i dipendenti erano 25 e l'azienda operava al 30 % della sua capacità precedente, con una gamma ridotta di prodotti. I problemi che doveva affrontare erano diversi:

- a) quattro apparecchiature comprate dall'azienda nell'ambito della componente PSRG, per un importo di 71 300 dollari USA, erano state trattenute nel porto di Ashdod sino all'8 settembre 2011, a seguito di quanto ordinato dal ministero della Difesa israeliano nel giugno e luglio 2010. Al momento dell'audit, si stimava che le autorità israeliane stessero bloccando apparecchiature acquistate da diverse aziende nel quadro della componente PSRG per un valore complessivo di almeno 400 000 euro.
- b) la chiusura di Gaza da parte d'Israele, che comportava l'assenza di ogni accesso fisico alla Cisgiordania e agli altri mercati;
- c) la mancanza di capitali e l'impossibilità di accedere al credito. Il fatto che la componente PSRG non avesse rimborsato all'azienda il costo delle apparecchiature acquistate e ancora trattenute dalle autorità israeliane aveva chiaramente contribuito all'insorgere di tale problema.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

CONCLUSIONI

- 74.** La conclusione dell'audit è che la Commissione e il SEAE sono riusciti a fornire un sostegno finanziario diretto all'Autorità palestinese in circostanze difficili ma che una serie di aspetti dell'attuale approccio richiedono sempre più di essere rivisti. Anche se si sono conseguiti alcuni risultati importanti, la loro sostenibilità è dubbia in assenza di una revisione di fondo dell'approccio corrente. Nell'ambito di tale revisione, anche l'AP deve essere incoraggiata ad intraprendere nuove riforme, in particolare per quel che riguarda la sua funzione pubblica. Al tempo stesso, occorre trovare un modo per convincere Israele ad adottare le misure necessarie volte a garantire l'efficacia dell'SFD Pegase.
- 75.** L'SFD Pegase è stato generalmente finanziato su base annuale utilizzando procedure accelerate di approvazione e con poche modifiche alla sua componente principale — il pagamento degli stipendi ai pubblici dipendenti e delle pensioni — nonostante l'ambiente operativo in mutazione. Nonostante sia richiesto dal regolamento ENPI, vi è una mancanza di indicatori di performance che rende difficile per il SEAE e la Commissione valutare e dimostrare i risultati. Sebbene l'SFD Pegase sia concepito come un meccanismo per incanalare i finanziamenti anche di altri donatori, i loro contributi stanno diminuendo.
- 76.** La Commissione ha istituito un valido sistema di verifica per garantire che i finanziamenti pervengano ai beneficiari ammissibili. Il sistema richiede tuttavia di essere semplificato. Allo stesso tempo, la Commissione ha incaricato contraenti senza svolgere gare d'appalto a causa della situazione di crisi nel TPO, mentre sarebbe invece stato possibile esperire procedure di gara e ottenere i servizi in maniera più economica.
- 77.** I finanziamenti Pegase hanno raggiunto i beneficiari designati, hanno svolto un ruolo importante nel dare sostegno alle famiglie vulnerabili (e incoraggiato utili riforme in questo settore) e hanno contribuito a mantenere i servizi sanitari e dell'istruzione. Tuttavia, la Commissione e il SEAE non hanno fatto sufficientemente uso dei finanziamenti su scala molto ampia dell'SFD Pegase per le retribuzioni dei pubblici dipendenti quale leva nei confronti dell'AP per portare avanti riforme estremamente necessarie della funzione pubblica. Il numero crescente di beneficiari e la riduzione dei finanziamenti dei donatori pongono l'attuale approccio in un contesto sempre più teso. Nella seconda metà del 2012, si sono registrati notevoli ritardi nel pagamento degli stipendi da parte dell'AP, che hanno provocato un diffuso malcontento. Anche il sostegno nel campo dell'assistenza sociale subisce una forte pressione. Il crescente numero di beneficiari, i recenti ritardi dei trasferimenti trimestrali a favore dei beneficiari e la modesta entità degli assegni destano preoccupazioni circa la sostenibilità del sistema. Sono necessarie azioni urgenti per far fronte a questi problemi.

- 78.** A Gaza, l'audit ha constatato che gli stipendi venivano pagati a un gran numero di beneficiari che non stavano lavorando a causa della situazione politica. La situazione a Gaza ha reso difficile per la Commissione effettuare controlli in loco e garantire che non avesse luogo una ricerca di rendita. Il SEAE e la Commissione non hanno avuto informazioni precise sulla portata di questo problema e non fanno riferimento al problema nella documentazione da essi fornita in merito ai finanziamenti dell'SFD Pegase. Il pagamento degli stipendi a pubblici dipendenti che non lavorano non rispetta uno dei principali obiettivi di Pegase: fornire servizi pubblici a beneficio del popolo palestinese. La Commissione non è stata neanche in grado di stabilire come Israele e l'AP abbiano utilizzato circa 90 milioni di euro che l'SFD Pegase ha pagato a titolo di IVA e accise sul carburante destinato alla produzione di energia elettrica presso la centrale di Gaza.
- 79.** Qualche progresso è stato compiuto per quel che riguarda le riforme della gestione delle finanze pubbliche realizzate con il sostegno dell'assistenza tecnica fornita dalla Commissione. È tuttavia difficile valutare la portata dei progressi compiuti, in quanto la Commissione e il SEAE non hanno ancora concordato con l'AP di effettuare un esame del seguito dato alla valutazione PEFA del 2007. I progressi compiuti nel miglioramento della gestione delle finanze pubbliche dell'AP rischiano di essere erosi dal crescente forte disavanzo di bilancio e dalla crisi di liquidità. Nonostante il sostegno finanziario su larga scala da parte dell'SFD Pegase sin dal 2008, la situazione di bilancio dell'AP si è notevolmente deteriorata nel 2012. In definitiva, l'efficacia dell'SFD Pegase in termini di rafforzamento della sostenibilità finanziaria dell'AP è minata dalle numerose restrizioni economiche imposte da Israele. Il SEAE e la Commissione, nonostante i loro sforzi, non sono ancora riusciti a garantire che Israele si impegni in maniera positiva a contribuire a rendere efficace l'SFD Pegase.

RACCOMANDAZIONI

- 80.** Sulla base delle suesposte conclusioni e date le opportunità fornite dal nuovo periodo di programmazione 2014-2020 e da un nuovo piano d'azione UE-AP, la Corte raccomanda che il SEAE e la Commissione intraprendano un'approfondita revisione del programma Pegase. Tale revisione dovrebbe tener conto delle raccomandazioni qui di seguito formulate.

- 81.** Il SEAE e la Commissione dovrebbero rafforzare la programmazione del futuro SFD Pegase in particolare:
- collegandola più strettamente al nuovo piano d'azione UE-AP;
 - pianificando gli stanziamenti su una base pluriennale;
 - definendo indicatori di performance, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione e della GFP, per valutare e dimostrare meglio i risultati ottenuti.
- 82.** La Commissione dovrebbe ridurre, come segue, i costi di amministrazione dell'SFD Pegase:
- usando ogni qualvolta possibile le gare d'appalto per i contratti relativi alla gestione e al controllo dell'SFD Pegase;
 - semplificando il sistema di gestione dell'SFD Pegase dando alla rappresentanza UE in Palestina la responsabilità di amministrare la banca dati Pegase e recuperando alcuni dei controlli attualmente esternalizzati.
- 83.** Il SEAE e la Commissione dovrebbero applicare dei criteri di condizionalità al futuro SFD Pegase, collegandolo specificamente ai progressi concreti compiuti dall'AP per quel che riguarda le riforme del pubblico impiego e della gestione delle finanze pubbliche.
- 84.** Il SEAE e la Commissione dovrebbero pervenire ad un accordo con l'AP per porre termine al finanziamento da parte dell'SFD Pegase degli stipendi dei pubblici dipendenti e delle pensioni a Gaza e per trasferirlo alla Cisgiordania.
- 85.** Il SEAE e la Commissione, congiuntamente alla comunità più ampia dei donatori, dovrebbero impegnarsi ulteriormente con Israele, nel quadro di una più ampia cooperazione UE-Israele, per stabilire quali provvedimenti debba prendere Israele affinché l'SFD Pegase sia più efficace.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 22 ottobre 2013.

Per la Corte dei conti

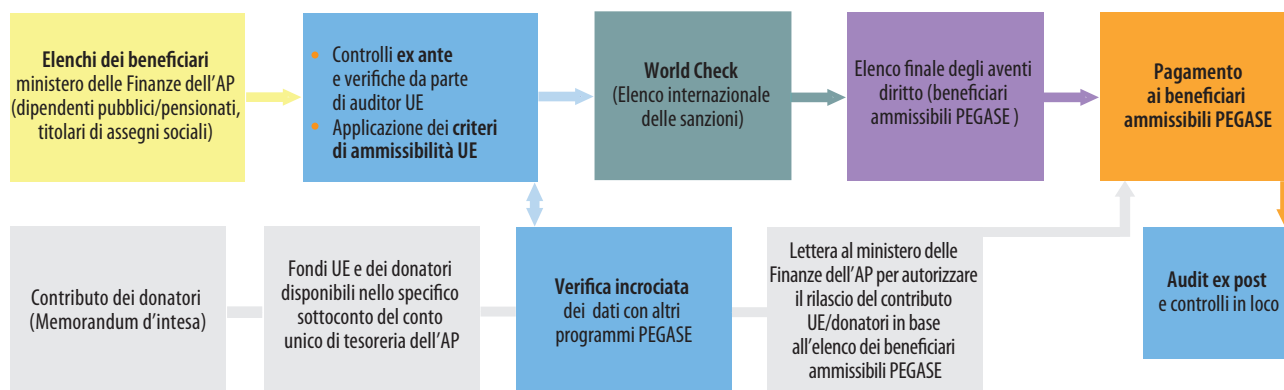


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

IL MECCANISMO PEGASE

1. Il meccanismo Pegase è destinato a garantire che il sostegno venga fornito direttamente ai beneficiari designati e che i fondi siano erogati in maniera trasparente e responsabile. Il **grafico 1** sintetizza il sistema di pagamento e verifica posto in essere dalla Commissione.

GRAFICO 1 — SCHEMA DEL SISTEMA DI PAGAMENTO E VERIFICA DEL MECCANISMO PEGASE



Fonte: Commissione europea.

2. Per assicurare una verifica affidabile dei singoli beneficiari dei fondi, nonché per mitigare i rischi connessi a un uso improprio dei fondi stessi, tutti i beneficiari dei fondi Pegase nell'ambito delle differenti componenti sono controllati facendo uso del software «World Check» per verificare se i loro nominativi siano inseriti negli elenchi relativi alle sanzioni internazionali o in altri elenchi specifici. Un'organizzazione internazionale è incaricata (mediante un accordo di sovvenzionamento) di ospitare, gestire ed effettuare controlli informatici di base sui dati dei beneficiari (cfr. paragrafo 8 per maggiori dettagli).

3. Tutte le componenti dell'SFD Pegase sono gestite con il sostegno di società di revisione contabile rientranti tra le «Big 4» appositamente incaricate. Gli auditor incaricati hanno la responsabilità di identificare le popolazioni ammissibili Pegase e di proporre loro il livello dei pagamenti in base a criteri definiti dalla Commissione e a una serie di procedure concordate (AUP). I criteri di ammissibilità per tre delle componenti verificate mediante AUP sono esposti nel **riquadro 1**.

RIQUADRO 1 — CRITERI DI AMMISSIBILITÀ PEGASE PER LE COMPONENTI CSP, VPF E ARRETRATI

Dipendenti pubblici e pensionati (CSP)	Famiglie palestinesi vulnerabili (VPF)	Arretrati dell'AP verso il settore privato
<p>I dipendenti a libro paga dell'AP che occupano le seguenti posizioni e che hanno il seguente status <i>non sono ammissibili</i> ai contributi dell'SFD Pegase nell'ambito del programma CSP:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) ministri e vice ministri; ii) lavoratori «giornalieri» (pagati a giornata); iii) dipendenti/pensionati delle forze di sicurezza e della polizia civile; iv) dipendenti che lavorano presso ONG, organizzazioni sindacali e vari partiti politici che operano con il sostegno dell'AP; v) coloro che sono esclusi in quanto iscritti negli elenchi di sanzioni internazionali e specifici (ovvero «<i>World Check</i>»). 	<p>Le famiglie registrate nel programma di trasferimento di fondi (CTP) del ministero per gli Affari sociali dell'AP hanno diritto a ricevere un'indennità mensile, compresa tra un minimo di 250 NIS e un massimo di 600 NIS, a carico del programma VPF Pegase, alle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) essere ammissibili a ricevere assistenza in denaro alla data stabilita della relativa banca dati CTP (ossia, i beneficiari registrati per ricevere <i>esclusivamente</i> i seguenti tipi di assistenza non sono ammissibili: assistenza medica, assistenza alimentare, affidamento a istituzioni di assistenza sanitaria, per i giovani, di ricovero o altro); ii) essere state riconosciute come «estremamente povere» applicando i criteri di <i>proxy means testing</i>; iii) avere un conto corrente bancario valido, completo e corretto su cui possa essere versata l'indennità per i <i>beneficiari della Cisgiordania</i>: non ricevere pagamenti diretti nell'ambito di altri regimi Pegase (ossia, CSP). 	<p>Per essere ammissibili, gli arretrati verso il settore privato devono rispondere ai seguenti criteri:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) devono essere in sospeso per oltre 45 giorni dalla data di fatturazione, essere stati approvati dal ministero delle Finanze dell'AP in conformità alle sue procedure interne e risultare ancora non pagati; ii) se del caso, lo status giuridico del beneficiario risponde a tutti i requisiti giuridici previsti dalle norme dell'AP per il settore privato; iii) le domande devono essere accompagnate da tutti i necessari documenti giustificativi; iv) non devono essere già stati coperti da altri pagamenti della CE nell'ambito di altri programmi; v) i beneficiari e/o i loro rappresentanti non devono comparire su eventuali liste di società/persona coinvolte in attività illegali o terroristiche; vi) non devono riguardare beni o servizi forniti a beneficio diretto o indiretto dei servizi di sicurezza e militari dell'AP.

Fonte: Commissione europea.

4. Oltre alle verifiche ex ante dell'ammissibilità, vengono effettuate verifiche ex post per confermare che i versamenti alle persone (principalmente tramite conti bancari) siano stati eseguiti correttamente.
5. Per la componente CSP vengono effettuati controlli dettagliati (ma non ispezioni in loco) sul 5 % di tutti i nuovi beneficiari a intervalli di sei mesi.
6. Per la componente SEPS, il beneficiario era la centrale elettrica di Gaza. Per ogni consegna di combustibile, sono state effettuate le verifiche descritte nel **riquadro 2**.

RIQUADRO 2 — VERIFICHE PER LA COMPONENTE SEPS

L'auditor incaricato verifica che le fatture presentate dal fornitore del combustibile al ministero delle Finanze siano esatte, valide e ammissibili al pagamento e che si riferiscano a beni e servizi effettivamente resi.

Un'equipe di audit assiste alle consegne di combustibile su base giornaliera e redige anche una relazione di verifica ex ante sull'ammissibilità delle richieste di pagamento trasmesse dal ministero delle Finanze.

Un'organizzazione internazionale prepara e mantiene una banca dati contenente le informazioni relative a tutti gli aspetti della fornitura del combustibile e dei relativi servizi.

7. I criteri di ammissibilità per la componente PSRG sono presentati nel **riquadro 3**.

RIQUADRO 3 — CRITERI DI AMMISSIBILITÀ PER LA COMPONENTE PSRG

L'AP definisce i criteri in base ai quali le imprese sono ammissibili al programma.

- a) Imprese commerciali e manifatturiere registrate; imprese che hanno perso attrezzature produttive o infrastrutture fondamentali; imprese che sono in grado di provare i danni subiti.
- b) Il richiedente deve essere il proprietario dei beni danneggiati o un suo mandatario legale.
- c) L'ambito dei programmi era limitato ai seguenti beni operativi: macchinari per la produzione, mobilio e apparecchiature da ufficio; edifici, infrastrutture e altri locali commerciali fisicamente danneggiati.

L'UE fissa dei criteri di ammissibilità aggiuntivi.

- i) L'importo della domanda non deve essere inferiore a 1 000 dollari USA.
- ii) Registrazione della persona giuridica, che le consente di operare in conformità alla normativa dell'AP, compresa se del caso la registrazione IVA; e compresa la registrazione della proprietà e dei rappresentanti della persona giuridica.
- iii) Per essere ammissibili al finanziamento, i potenziali beneficiari dovevano essere registrati presso l'AP entro e non oltre il 26 dicembre 2008.

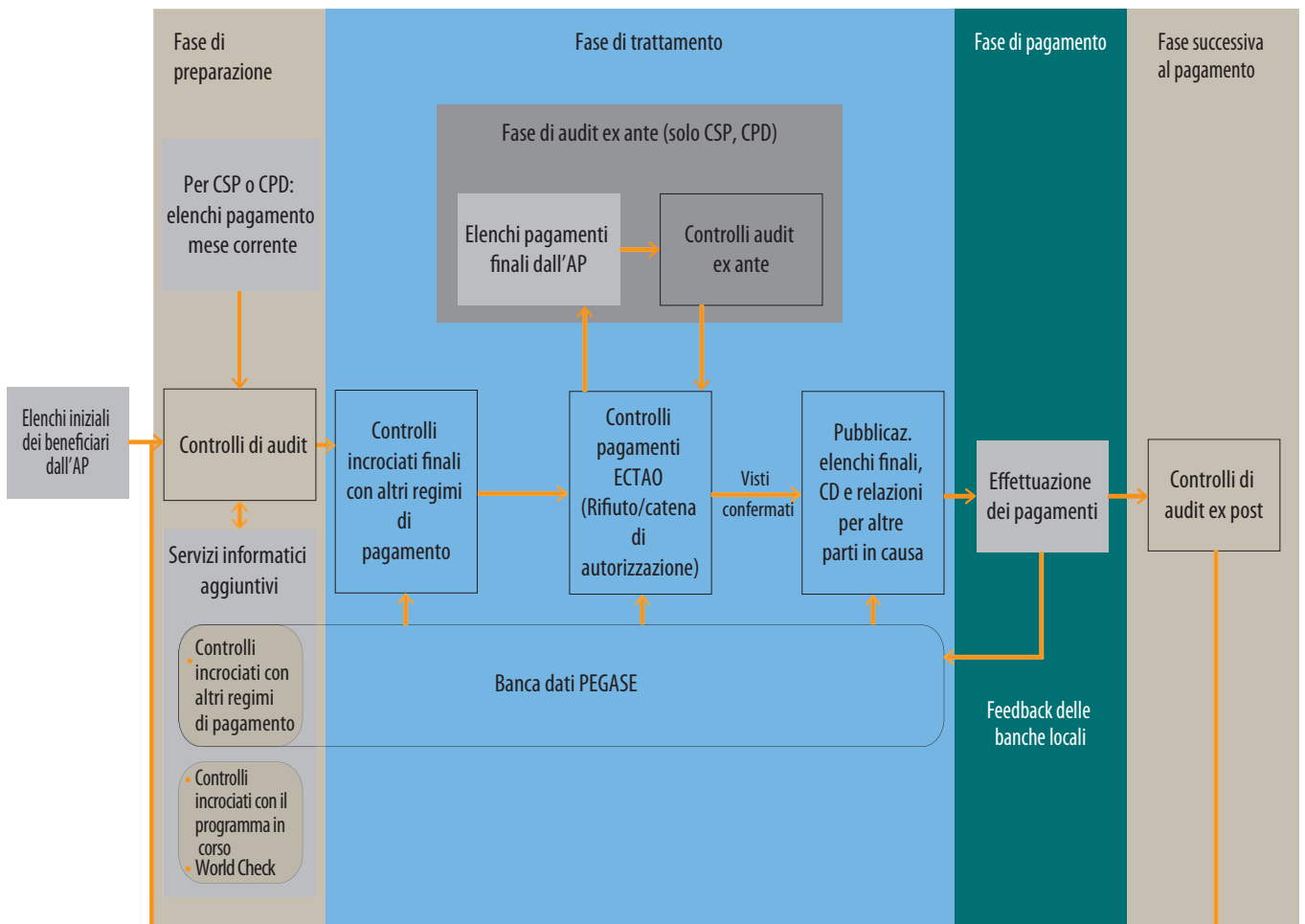
Considerando il gran numero di imprese registrate presso entità diverse dal ministero, quali la Camera di commercio, vari ministeri e associazioni (albo dei medici, dei farmacisti ecc.), EUREP si è vista costretta a rendere meno rigidi i criteri. La convenzione di finanziamento con l'AP è stata modificata di conseguenza, sostituendo la parola «registrazione» con «autorizzazione a svolgere attività commerciale a Gaza».

8. Il meccanismo Pegase dipende dalla sicura gestione di una grande quantità di dati contenuti in banche dati elettroniche e concernenti migliaia di singoli beneficiari. L'organizzazione internazionale fornisce il supporto informatico e tecnico per il processo di pagamento ed effettua la manutenzione del sistema, compreso l'hardware e il software di sistema, le infrastrutture di rete e le applicazioni informatiche (interfacce utente, banche dati, servizi di rendicontazione e notifica) nonché il sostegno tecnico relativo all'integrazione di altro software (ad esempio, «*World-Check*»).
9. I dati del sistema informatico Pegase sono ricevuti da fonti esterne (trasmessi all'organizzazione internazionale da EUREP), sono trasformati nel formato adeguato, sono convalidati per quel che riguarda la completezza, e sono poi caricati nella banca dati e trattati in base ad un insieme di regole. I dati sono anche esportati dal sistema e trasferiti alle parti competenti al momento giusto del processo di pagamento.

10. Il sistema contiene informazioni sui pagamenti e sui beneficiari, compresa l'approvazione dei beneficiari, la conferma dei pagamenti, le esclusioni, i risultati delle verifiche ex ante e le banche rifiutate. EUREP può attualmente esaminare e aggiornare i dati, che possono essere caricati nel sistema da EUREP o dal personale dell'organizzazione internazionale.
11. L'accesso al sistema è bloccato a seconda dei differenti livelli di autorizzazione, relativi alle funzioni del personale, ai compiti da eseguire e il livello di responsabilità. Il sistema supporta i pagamenti a beneficio di tutte e cinque le componenti dell'SFD Pegase.
12. Il sistema informatico Pegase supporta le seguenti quattro fasi di verifica:
 - o fase di preparazione
 - o fase di trattamento
 - o fase di pagamento
 - o fase successiva al pagamento
13. Il **grafico 2** mostra i flussi dei dati, le verifiche effettuate in ciascuna delle quattro fasi e come sono interconnesse.
14. Per avere un'ulteriore garanzia indipendente, gli audit finanziari dell'SFD Pegase nel suo insieme vengono effettuati periodicamente. Gli audit finanziari per i periodi febbraio 2008 - giugno 2009 e luglio 2009 - dicembre 2010 sono stati effettuati, mentre l'audit finanziario per il 2011 era ancora in corso alla data del 31 marzo 2013.

GRAFICO 2

VERIFICHE NEL SISTEMA INFORMATICO PEGASE



Fonte: Commissione europea (Assessment of the Simplification of Procedures/Enhancement, Cost-Effectiveness and Efficiency of the Pegase DFS Mechanism: Inception and Phase 1 Report, novembre 2011).

QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE CONVENZIONI DI FINANZIAMENTO E DEGLI APPALTI RELATIVI ALL'SFD PEGASE

Numero della convenzione di finanziamento/dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
Sostegno finanziario diretto — Spese ricorrenti¹					
ENPI/2008/019-776 (EC)	Sostegno Pegase a spese ricorrenti dell'AP	19.3.2008	176 000 000	176 000 000	176 000 000
ENPI/2008/154-854 (CL)	Sostegno alla fornitura di servizi pubblici essenziali	8.4.2008	56 000 000		56 000 000
ENPI/2008/155-591 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti nell'ambito della cassa anticipi Pegase, programma VPF, spese bancarie	14.4.2008	500 000		500 000
ENPI/2008/155-637 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti effettuati tramite la cassa anticipi Pegase, programma VPF	14.4.2008	9 500 000		9 500 000
ENPI/2008/155-640 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto	14.4.2008	95 000 000		95 000 000
ENPI/2008/159-007 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di arretrati nell'ambito della DEC 19776	22.5.2008	10 000 000		10 000 000
ENPI/2008/166-130 (EC)	Contributo aggiuntivo alla fase III dell'ESSP TF 070598-MDTF «gruppo della Banca mondiale»	14.12.2008	5 000 000		5 000 000
ENPI/2008/020-254 (EC)	Sostegno Pegase a spese ricorrenti dell'AP (Parte II)	8.8.2008	40 000 000	40 000 000	40 000 000
ENPI/2008/163-882 (EC)	Pagamento di indennità alla componente CSP Pegase Sostegno alle spese ricorrenti Parte II	20.8.2008	34 000 000		34 000 000
ENPI/2008/164-449 (EC)	Pagamento di indennità alla componente VPF Pegase Sostegno alle spese ricorrenti Parte II (cassa anticipi)	20.8.2008	5 946 765,17		5 946 765,17
ENPI/2008/164-456 (EC)	Pagamento di spese bancarie — Indennità alla componente VPF Pegase Sostegno alle spese ricorrenti Parte II (cassa anticipi)	20.8.2008	53 234,83		53 234,83
ENPI/2008/020-425 (EC)	Sostegno Pegase a spese ricorrenti dell'AP (parte III)	5.11.2008	42 000 000	42 000 000	42 000 000
ENPI/2008/169-663 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto III	17.11.2008	30 000 000		30 000 000
ENPI/2008/169-666 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti effettuati tramite la cassa anticipi Pegase, programma VPF	17.11.2008	1 000 000		1 000 000
ENPI/2008/169-667 (CL)	Sostegno alla fornitura di servizi pubblici essenziali	1.12.2008	11 000 000		11 000 000
Totale parziale 2008			258 000 000	258 000 000	258 000 000

¹ Gli importi impegnati comprendono entrate con destinazione specifica dell'Austria: 1 milione di euro nel 2008; 0,5 milioni di euro nel 2009; 1,5 milioni di euro nel 2010 e 1 milione di euro nel 2011; del Giappone: 4,78 milioni di euro nel 2011 e del Belgio: 9 milioni di euro nel 2012. Le entrate con destinazione specifica sono ammontate in totale a 17,88 milioni di euro.

ALLEGATO II

Numero della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
ENPI/2008/020-577 (EC)	Pegase 2009: Sostegno a spese ricorrenti dell'AP	17.12.2008	168 000 000	168 000 000	168 000 000
ENPI/2008/172-720 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2009: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	31.12.2008	108 000 000		108 000 000
ENPI/2008/172-721 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti effettuati tramite la cassa anticipi Pegase, componente VPF	31.12.2008	20 795 000		20 795 000
ENPI/2008/172-722 (EC)	Sostegno alla fornitura di servizi pubblici essenziali	31.12.2008	38 930 000		38 930 000
ENPI/2009/214-989 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione delle spese bancarie per i pagamenti VPF effettuati tramite la cassa anticipi Pegase	31.12.2008	275 000		275 000
ENPI/2009/021-634 (EC)	Pegase 2009 (II): Sostegno aggiuntivo a spese ricorrenti dell'AP	13.7.2009	39 000 000	39 000 000	39 000 000
ENPI/2009/215-912 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 200 (Parte II): Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	22.7.2009	39 000 000		39 000 000
ENPI/2009/021-840 (EC)	Pegase: 2009 — Sostegno a spese ricorrenti dell'AP (parte III)	30.11.2009	12 100 000	12 100 000	12 100 000
ENPI/2009/226-722 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2009 — Parte III: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	2.12.2009	3 500 000		3 500 000
ENPI/2009/226-733 (EC)	Pegase 2009 — Parte III: Componente 2 delle spese ricorrenti: Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti effettuati tramite la cassa anticipi Pegase, componente VPF	2.12.2009	7 744 000		7 744 000
ENPI/2009/226-734 (EC)	Pegase 2009 — Parte III: Componente 3 delle spese ricorrenti: Sostegno alla fornitura di servizi pubblici essenziali	2.12.2009	700 000		700 000
ENPI/2009/227-317 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione delle spese bancarie per i pagamenti VPF effettuati tramite la cassa anticipi Pegase	2.12.2009	156 000		156 000
Totale parziale 2009			219 100 000	219 100 000	219 100 000

ALLEGATO II

Numero della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
ENPI/2010/021-955 (EC)	Pegase 2010: Sostegno a spese ricorrenti dell'AP	16.12.2009	169 500 000	169 500 000	169 455 197,80
ENPI/2010/230-426 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2010: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	31.12.2009	127 000 000		127 000 000
ENPI/2010/230-836 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione delle spese bancarie per i pagamenti VPF effettuati tramite la cassa anticipi Pegase	31.12.2009	557 060,22		542 160,22
ENPI/2010/230-838 (CL)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti VPF effettuati tramite la cassa anticipi Pegase	31.12.2009	30 872 388,14		30 872 388,14
ENPI/2010/256-540 (EC)	Addendum tecnico all'impegno specifico esistente per la regolarizzazione dei pagamenti VPF effettuati tramite la cassa anticipi Pegase ENPI.2010/ 230-838	1.12.2010	8 070 551,64		8 038 649,45
ENPI/2010/256-579 (EC)	Addendum tecnico all'impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2010: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi ENPI/2010/ 230-426	1.12.2010	3 000 000		3 000 000
ENPI/2010/022-594 (EC)	Pegase 2010: Sostegno aggiuntivo a spese ricorrenti dell'AP (parte III)	5.10.2010	41 400 000	41 400 000	41 400 000
ENPI/2010/253-282 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2010: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	22.10.2011	41 400 000		41 400 000
ENPI/2009/021-839 (EC)	Ricostruzione del settore privato a Gaza (PSRG)	23.12.2009	26 781 281,79 ²	26 752 630,25	23 346 684,70
ENPI/2010/241-786 (EC)	Impegno specifico per l'assistenza finanziaria ai beneficiari del programma per la ricostruzione del settore privato a Gaza	23.5.2010		25 781 281,79	21 010 876,69
ENPI/2010/235-337	Assistenza tecnica a sostegno dell'ECTAO per l'attuazione dei programmi Pegase nei territori palestinesi occupati.	31.3.2010		686 943,46	686 943,46
ENPI/2010/236-718	Assistenza tecnica a sostegno dell'ECTAO per l'attuazione dei programmi Pegase «sostegno alla liquidazione degli arretrati dell'AP al settore privato» e «ricostruzione del settore privato a Gaza» (PSRG)	19.4.2010		284 405	90 000
Totale parziale 2010			237 681 281,80	237 652 630,30	232 643 018

² Convenzione di finanziamento ENPI/2009/021-839 di 22 milioni di euro più il contributo giapponese di 4,78 milioni di euro.

ALLEGATO II

Numero della convenzione di finanziamento/dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
ENPI/2010/022-829 (EC)	Pegase 2011: Sostegno a spese ricorrenti dell'AP — Parte I	MULTI	77 000 000	77 000 000	77 000 000
ENPI/2011/261-044 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2011 — Parte II: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	18.1.2011	77 000 000 ³		77 000 000
ENPI/2011/023-095 (EC)	Pegase 2011: Sostegno aggiuntivo a spese ricorrenti dell'AP	MULTI	94 200 000	94 200 000	94 200 000
ENPI/2011/266-987 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti VPF effettuati tramite il conto unico di tesoreria Pegase dell'AP	30.5.2011	29 000 000		29 000 000
ENPI/2011/266-991 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2011: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi — Parte II	30.5.2011	65 200 000 ⁴		65 200 000
ENPI/2011/023-376 (EC)	Pegase: Sostegno a spese ricorrenti dell'AP 2011/2012 ⁵	19.12.2011	46 000 000	46 000 000	46 000 000
ENPI/2012/284-110 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2011/2012: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi — Anticipazioni 2012	25.1.2012	45 000 000 ⁶		45 000 000
ENPI/2012/284-113 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti VPF effettuati tramite il conto unico di tesoreria Pegase dell'AP	25.1.2012	1 000 000 ⁷		1 000 000
Totale parziale 2011			217 200 000⁸	217 200 000	217 200 000

³ Di tale importo, 17 milioni di euro sono stati destinati al pagamento degli stipendi e pensioni di dicembre 2011 e sono stati erogati in gennaio 2012.

⁴ Di tale importo, 9,2 milioni di euro sono stati destinati al pagamento degli stipendi e pensioni di dicembre 2011 e sono stati erogati in gennaio 2012.

⁵ Codificato in parallelo con ENPI/2011/023-610 in quanto parte integrante della stessa convenzione di finanziamento.

⁶ Tale importo è stato destinato al pagamento di stipendi e pensioni dell'AP per il primo trimestre del 2012. L'importo complessivo di 90 milioni di euro nell'ambito dell'impegno specifico ENPI/2012/284-110 è stato codificato in parallelo con ENPI/2011/023-376 ed ENPI/2011/023-610 in quanto parte integrante della stessa convenzione di finanziamento.

⁷ Tale importo è stato destinato al pagamento di stipendi e pensioni dell'AP per il primo trimestre del 2012.

⁸ 26,2 milioni di euro sono stati aggiunti a fine 2011 per gli stipendi di dicembre e 46 milioni di euro impegnati su stanziamenti 2011 sono per anticipazioni al primo trimestre del 2012, compreso 1 milione di euro in stanziamenti con destinazione specifica da parte dell'Austria. Il totale di 72,2 milioni di euro dovrebbe pertanto essere considerato parte del bilancio 2012. La dotazione totale per il 2011 ammonta pertanto a 145 milioni di euro.

ALLEGATO II

Numero della convenzione di finanziamento/dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
ENPI/2011/023-610 (EC)	Pegase: Sostegno a spese ricorrenti dell'AP 2012 — Parte II	19.12.2011	69 000 000	69 000 000	69 000 000
ENPI/2012/284-110 (EC)	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2011/2012: Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi - Anticipazioni 2012	25.1.2012	45 000 000		45 000 000
ENPI/2012/284-113 (EC)	Impegno specifico per la regolarizzazione dei pagamenti VPF effettuati tramite il conto unico di tesoreria Pegase dell'AP	24.1.2012	24 000 000		24 000 000
ENPI/2012/023-843	Pegase 2012: Sostegno a spese ricorrenti dell'AP — Parte II	18.10.2012	24 800 000	24 800 000	24 800 000
ENPI/2012/305-379	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 1 del CSP, spese ricorrenti del progetto 2012 (Parte II): Sostegno all'amministrazione e ai servizi palestinesi	25.10.2012	13 800 000		13 800 000
ENPI/2012/305-390	Impegno specifico per il pagamento di indennità alla componente 2 del VPF, spese ricorrenti del progetto 2012 (Parte II): Sostegno al sistema di protezione sociale palestinese	25.10.2012	11 000 000		11 000 000
Totale parziale 2012			93 800 000⁹	93 800 000	93 800 000
Totale SDF Pegase			1 025 781 282	1 025 752 630	1 020 743 018

⁹ 72,2 milioni di euro erano già stati impegnati per anticipazioni sul credito 2011, il che porta ad un totale di 166 milioni di euro gli stanziamenti per il 2012.

ALLEGATO II

Numero della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
I principali appalti per assistenza tecnica (AT) relativi al supporto all'attuazione dell'SFD¹⁰					
MED/2007/145-324	AT per il meccanismo di finanziamento II — Arretrati	29.10.2007	659 136,50		659 136,50
ENPI/2007/145-484	Azione AT in Cisgiordania e Gaza a sostegno del TIM	1.11.2007	545 000		545 000
ENPI/2007/146-120	Ulteriore sostegno di emergenza CE al popolo palestinese in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza (TIM, finestre 2 e 3)	26.11.2007	1 210 496,84		1 210 496,84
MED/2008/153-790	Sostegno all'unità DFS del meccanismo Pegase	20.3.2008	2 550 722,85		2 550 722,85
ENPI/2009/200-563	Missione Pegase di valutazione delle necessità a Gaza e identificazione dei settori prioritari per il sostegno finanziario dei donatori	16.2.2009	694 465,20		694 465,20
ENPI/2009/201-712	Sostegno di emergenza CE al popolo palestinese in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza (Pegase — Sostegno a spese ricorrenti dell'AP)	27.2.2009	1 190 399,72		1 190 399,72
ENPI/2009/207-600	AT per l'identificazione, attuazione e monitoraggio di progetti di sviluppo in Cisgiordania, Striscia di Gaza e Gerusalemme est, nonché sostegno all'SFD Pegase	29.4.2009	3 896 917		3 896 917
ENPI/2010/246-160	AT per l'identificazione, attuazione e monitoraggio di progetti di sviluppo in Cisgiordania, Striscia di Gaza e Gerusalemme est, nonché sostegno all'SFD Pegase	25.8.2010	1 983 662,05		1 983 662,05
ENPI/2011/264-701	Azione di AT 2011 per l'identificazione, attuazione e monitoraggio di progetti di sviluppo in Cisgiordania, Striscia di Gaza e Gerusalemme est, nonché sostegno all'SFD Pegase	29.4.2011	2 500 000		2 434 252,84
ENPI/2011/262-520	Assistenza tecnica a sostegno dell'EUREP per l'attuazione dei programmi Pegase in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza	30.3.2011	1 235 600		975 785,75
ENPI/2012/284-005	AT 2012 per l'identificazione, attuazione e monitoraggio di progetti di sviluppo in Cisgiordania, Striscia di Gaza e Gerusalemme est, nonché sostegno all'SFD Pegase	29.2.2012	2 500 000		2 370 000
Totale parziale			18 966 400,16		18 510 838,75

¹⁰ Gli appalti sono stati selezionati in base alla loro rilevanza (importo superiore ai 275 000 euro).

ALLEGATO II

Numero della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Titolo	Data della convenzione di finanziamento/ dell'appalto	Importo impegnato (euro)	Importo dell'appalto (euro)	Importo erogato (euro)
I principali appalti per assistenza tecnica (AT) relativi al rafforzamento delle istituzioni e delle capacità					
ENPI/2009/209-464	Sostegno alle istituzioni finanziarie dell'Autorità nazionale palestinese	11.6.2009	310 366,80		279 330
ENPI/2010/231-390	Assistenza tecnica al ministero degli Affari sociali nei territori palestinesi occupati	9.3.2010	2 198 379		1 946 509,42
ENPI/2010/231-065	Assistenza tecnica (fase III) per rafforzare i servizi di audit e controllo interno dell'AP	22.3.2010	800 000		794 115,88
ENPI/2010/243-559	Miglioramento della salute e del benessere della popolazione affetta da malattie mentali a Gaza: creazione di capacità locale per la fornitura di servizi e di sostegno	15.7.2010	2 329 848		1 612 911
ENPI/2010/248-920	Rafforzamento istituzionale dell'Ufficio statale di audit e controllo amministrativo	8.10.2010	3 722 300		1 940 379,71
ENPI/2011/248-905	AT di sostegno all'EUREP nell'attuazione del progetto «Sviluppo istituzionale e riforma del settore dell'energia elettrica» nell'ambito dell'attuazione dei programmi SFD Pegase in Cisgiordania e a Gaza	27.1.2011	1 995 105		1 984 242,85
ENPI/2011/261-041	AT per migliorare le capacità dell'AP in materia di efficacia degli aiuti e di buona <i>governance</i> (coordinatore GSG)	24.2.2011	432 027		341 289,30
ENPI/2011/270-253	Sostegno UE allo sviluppo TVET nel TPO	17.8.2011	4 000 000		1 500 000
ENPI/2011/279-345	AT per rafforzare la GFP e l'audit interno	1.12.2011	2 184 400		826 506,45
Totale parziale			17 972 425,8		11 225 284,61
Totale			1 062 720 108		1 050 479 141

ALLEGATO III

QUADRO RIEPILOGATIVO DEI FONDI EROGATI TRAMITE IL PROGRAMMA PEGASE

Anno	Mese di pagamento	Publici dipendenti e pensionati (CSP)	Polizia e difesa civile (CPD)	Famiglie palestinesi vulnerabili	Sostegno servizi pubblici essenziali	Arretrati settore privato	Ricostruzione settore privato a Gaza	Totale
		Importo (euro)						
2008	Febbraio	22 061 275			8 283 749			30 345 024
	Marzo	34 284 281		7 512 910	4 748 826	5 872 358		52 418 376
	Aprile	22 190 184			12 170 064	5 443 951		39 804 199
	Maggio	35 530 287			6 424 669			41 954 957
	Giugno	21 326 546		7 475 092	9 896 548	3 722 310		42 420 495
	Luglio	14 763 600			11 233 844	4 685 347		30 682 790
	Agosto	14 654 950			12 644 495			27 299 445
	Settembre	35 403 365		8 873 487	9 059 387	4 559 654		57 895 892
	Ottobre				12 784 641			12 784 641
	Novembre	14 956 569			5 320 646			20 277 216
	Dicembre	14 849 556		9 363 890	3 266 549			27 479 995
	Totale 2008	230 020 614		33 225 378	95 833 417	24 283 619		383 363 028
2009	Gennaio	25 019 151			914 999			25 934 150
	Febbraio	23 535 916	5 957 387		365 837			29 859 141
	Marzo	26 042 684		9 166 509	7 935 189			43 144 382
	Aprile	22 934 571			6 582 430			29 517 001
	Maggio	12 928 927			10 461 756	2 999 875		26 390 558
	Giugno	12 973 571		13 483 031	7 204 661			33 661 264
	Luglio	12 983 581			7 562 712			20 546 293
	Agosto	12 746 538			8 450 202			21 196 740
	Settembre	25 726 437		9 288 785	8 480 912			43 496 134
	Ottobre				4 080 359	200 000		4 280 359
	Novembre	29 789 693			10 619 722			40 409 415
	Dicembre			9 219 962	6 670 249			15 890 211
Totale 2009	204 681 069		5 957 387	41 158 287	79 329 028	3 199 875		334 325 647
2010	Gennaio	6 290 363	7 171 680					13 462 043
	Febbraio	20 676 363	1 964 134		1 353 402			23 993 900
	Marzo	22 852 534		10 137 710		149 875		33 140 118
	Aprile	20 773 605						20 773 605
	Maggio	20 950 191			4 363 234			25 313 425
	Giugno	8 959 311		10 223 374	1 991 637			21 174 322
	Luglio	8 893 244			3 067 502		4 782 616	16 743 362
	Agosto	14 036 739		9 701 649	1 625 455			25 363 843
	Settembre	8 930 184			1 989 776		3 582 649	14 502 608
	Ottobre	37 056 283			4 011 936			41 068 219
	Novembre	20 389 247			2 123 295			22 512 542
	Dicembre	20 590 940		6 856 359	1 133 941			28 581 240
Totale 2010	210 399 003		9 135 815	36 919 092	21 660 178	149 875	8 365 265	286 629 228

ALLEGATO III

Anno	Mese di pagamento	Publici dipendenti e pensionati (CSP)	Polizia e difesa civile (CPD)	Famiglie palestinesi vulnerabili	Sostegno servizi pubblici essenziali	Arretrati settore privato	Ricostruzione settore privato a Gaza	Totale
		Importo (euro)						
2011	Gennaio	3 981 591					1 231 765	5 213 356
	Febbraio	19 471 331	4 915 131					24 386 462
	Marzo	19 796 636		9 406 668		146 134		29 349 438
	Aprile	20 226 656						20 226 656
	Maggio						2 566 615	2 566 615
	Giugno			9 765 125		3 866		9 768 990
	Luglio	22 153 357						22 153 357
	Agosto	22 383 281					2 830 515	25 213 796
	Settembre	16 246 382						16 246 382
	Ottobre			10 042 543				10 042 543
	Dicembre			12 051 842			3 456 350	15 508 192
Totale 2011		124 259 235	4 915 131	41 266 178		150 000	10 085 245	180 675 788
2012	Gennaio	47 668 179					1 050 485	48 718 664
	Febbraio	24 510 502						24 510 502
	Marzo	22 405 955						22 405 955
	Aprile	22 420 524		9 990 238				32 410 762
	Maggio	22 315 959						22 315 959
	Giugno			9 875 815				9 875 815
	Ottobre			9 759 786			1 620 414	11 380 200
	Novembre	18 677 130						18 677 130
	Dicembre	6 715 634		10 882 801				17 598 435
	Totale 2012		164 713 884		40 508 640			2 670 899
Totale generale		934 073 804	20 008 333	193 077 575	196 822 624	27 783 369	21 121 409	1 392 887 114
Totale CSP e CDP		954 082 137						

Fonte: Commissione europea.

ALLEGATO IV

SPESA SALARIALE TOTALE DELL'AP PER I CSP AMMISSIBILI E PAGAMENTI TOTALI DELLA COMPONENTE CSP PEGASE 2008-2012, DATI MENSILI IN EURO E NUMERO DEI BENEFICIARI AMMISSIBILI

Mensilità da pagare	Data di pagamento stipendi/pensioni (grassetto corsivo = ritardo) ¹	Contributo ² Pegase ai beneficiari (euro)	Pagamento totale dell'AP per i beneficiari ammissibili (euro)	Numero totale dei beneficiari ammissibili ³
Gen-08	5.2.2008	22 061 275	40 648 607	73 826
Feb-08	6.3.2008	34 284 281	45 693 175	74 014
Mar-08	6.4.2008	22 190 184	40 719 893	74 063
Apr-08	6.5.2008	35 530 287	44 557 242	74 160
Mag-08	10.6.2008	21 326 546	43 033 758	73 761
Giu-08	7.7.2008	14 763 600	43 881 800	73 818
Lug-08	7.8.2008	14 654 950	43 158 255	73 947
Ago-08	4.9.2008	15 617 485	46 932 662	78 493
Set-08	25.9.2008	19 785 879	45 824 002	78 340
Ott-08	5.11.2008	14 956 569	52 360 648	78 153
Nov-08	3.12.2008	14 849 556	49 363 160	77 951
Dic-08	6.1.2009	25 019 151	45 037 410	78 162
Media 2008		21 253 314	45 100 884	75 724
Gen-09	17.2.2009	23 535 916	48 610 399	78 038
Feb-09	5.3.2009	26 042 684	46 754 502	78 049
Mar-09	6.4.2009	22 934 571	46 285 785	77 994
Apr-09	7.5.2009	12 928 927	47 323 840	78 063
Mag-09	7.6.2009	12 973 571	47 607 723	78 298
Giu-09	6.7.2009	12 983 581	47 433 886	80 580
Lug-09	4.8.2009	12 746 538	47 882 970	80 620
Ago-09	3.9.2009	12 831 501	48 555 553	78 696
Set-09	16.9.2009	12 894 936	46 839 660	78 996
Ott-09	4.11.2009	14 835 798	49 017 979	79 916
Nov-09	24.11.2009	14 953 895	47 421 969	80 163
Dic-09	6.1.2010	6 290 363	48 820 026	80 021
Media 2009		15 496 023	47 712 858	79 120
Gen-10	4.2.2010	20 676 363	50 577 131	80 551
Feb-10	3.3.2010	22 852 534	51 708 439	80 608
Mar-10	6.4.2010	20 773 605	53 766 495	80 585
Apr-10	5.5.2010	20 950 191	54 692 448	80 576
Mag-10	7.6.2010	8 959 311	56 814 476	81 032
Giu-10	5.7.2010	8 893 244	59 043 295	80 988
Lug-10	5.8.2010	14 036 739	56 735 240	81 133
Ago-10	6.9.2010	8 930 184	58 631 942	84 628
Set-10	6.10.2010	37 056 283	55 454 559	84 981
Ott-10	4.11.2010	20 389 247	54 457 318	85 026
Nov-10	6.12.2010	20 590 940	56 492 298	84 948
Dic-10	5.1.2011	3 981 591	59 150 450	84 808
Media 2010		17 340 853	55 627 007	82 035

ALLEGATO IV

Mensilità da pagare	Data di pagamento stipendi/pensioni (grassetto corsivo = ritardo) ¹	Contributo ² Pegase ai beneficiari (euro)	Pagamento totale dell'AP per i beneficiari ammissibili (euro)	Numero totale dei beneficiari ammissibili ³
Gen-11	6.2.2011	19 471 331	58 409 452	84 465
Feb-11	6.3.2011	19 796 636	58 218 925	84 544
Mar-11	5.4.2011	20 226 656	58 590 035	84 444
Apr-11	5.5.2011	0	57 359 539	-
Mag-11	5.6.2011	0	59 599 729	-
Giu-11	6.7.2011	22 153 357	59 859 246	84 274
Lug-11	2.8.2011	22 383 281	58 999 587	82 864
Ago-11	14.9.2011	16 246 382	57 855 264	83 070
Set-11	3.10.2011	0	57 009 951	-
Ott-11	5.11.2011	0	60 178 790	-
Nov-11	6.12.2012	0	58 874 557	-
Dic-11	5.1.2012	47 668 179	61 866 492	84 581
Media 2011		13 995 485	58 901 797	84 035
Gen-12	7.2.2012	24 510 502	62 406 634	84 569
Feb-12	7.3.2012	22 405 955	60 706 774	84 278
Mar-12	11.4.2012	22 420 524	66 930 548	83 937
Apr-12	9.5.2012	22 315 959	64 595 271	83 987
Mag-12	7.6.2012	0	64 354 004	-
Giu-12	11 e 18.7.2012	0	62 891 548	-
Lug-12	12 e 29.8.2012	0	63 029 985	-
Ago-12	11 e 16.9.2012	0	60 889 140	-
Set-12	18 e 21.10.2012	0	61 593 991	-
Ott-12	11 e 21 e 23.11.2012	18 677 130	61 055 815	84 168
Nov-12	23.12.2012 e 14.1.2013	7 277 887	62 298 382	84 064
Dic-12	20.1.2013	7 192 124	63 683 828	83 820
Media 2012		10 400 007	62 869 660	84 174
TOTALE		941 828 181	3 242 546 483	

¹ Beneficiari pagati con oltre sette giorni di ritardo rispetto alla scadenza mensile.

² I contributi di gennaio e febbraio 2008 sono stati effettuati ricorrendo al TIM.

³ Le medie includono solo i mesi in cui ci sono stati contributi da Pegase.

ALLEGATO V

**CONTRIBUTO TOTALE PEGASE A BENEFICIARI VPF A FRONTE DEI PAGAMENTI DI
INDENNITÀ SOCIALI A BENEFICIARI VPF AMMISSIBILI DA PARTE DELL'AP — 2008-2012**

Mensilità da pagare	Pagamenti Pegase ai beneficiari, in totale (euro)	Numero di beneficiari Pegase	Pagamento medio Pegase (euro)	Contributo AP (euro)	Pagamenti AP ai beneficiari Pegase, in totale (euro)	Pagamenti dell'AP ad altri beneficiari, in totale (euro)	Numero di altri beneficiari AP	Pagamenti medi dell'AP ad altri beneficiari (euro)
Mar-08	7 512 910	41 321	182	0	0	0	0	0
Giu-08	7 475 092	41 113	182	0	0	0	0	0
Set-08	8 873 487	46 025	193	0	0	0	0	0
Dic-08	9 363 892	47 680	196	0	0	0	0	0
Media 2008	8 306 345	44 035	188	0	0	0	0	0
Mar-09	9 166 509	48 798	188	0	0	0	0	0
Giu-09	13 483 031	49 645	272	0	0	0	0	0
Set-09	9 288 785	50 531	184	0	0	0	0	0
Dic-09	9 219 962	52 114	177	0	0	0	0	0
Media 2009	10 289 573	50 272	205	0	0	0	0	0
Mar-10	10 137 710	51 826	196	0	0	0	0	0
Giu-10	10 223 374	49 672	206	0	0	0	0	0
Ago-10	9 701 649	49 754	194	0	0	0	0	0
Dic-10	6 856 359	33 134	207	0	0	0	0	0
Media 2010	9 229 773	46 097	201	0	0	0	0	0
Mar-11	9 406 668	57 912	162	0	0	0	0	0
Giu-11	9 765 125	49 578	197	0	0	0	0	0
Ott-11 ¹	10 042 543	50 556	199	0	0	0	0	0
Dic-11	12 051 842	66 626	181	45	4 834 134	2 986 118	27 339	109
Media 2011	10 316 545	56 168	185	45	4 834 134	2 986 118	27 339	109
Apr-12 ¹	9 990 238	64 743	154	79	5 663 659	5 116 698	30 704	167
Giu-12	9 875 815	64 417	153	86	6 043 567	5 569 566	31 952	174
Ott-12 ¹	9 759 786	55 599	176	58	7 975 634	3 242 195	40 219	81
Dic-12	10 882 801	54 900	198	40	8 501 210	2 169 995	42 372	51
Media 2012	10 312 201	59 915	170	66	6 603 641	4 024 613	34 517	118

¹ Pagamenti ritardati a causa della mancanza di contanti/liquidità presso le banche di Gaza e di fondi a seguito della ricorrente crisi finanziaria dell'AP.

Fonte: Dati del ministero delle Finanze dell'AP con disaggregazione UE, donatori e AP, e dati registrati nella banca dati Pegase.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

SINTESI

III.

Alla fine del 2011, la Commissione ha avviato un progetto per valutare le necessità e individuare i progetti realizzabili nel settore della riforma della funzione pubblica in Palestina (tale designazione non pregiudica le posizioni relative al riconoscimento della Palestina come Stato). Su tale base e a partire dalla seconda metà del 2013, sarà fornito un sostegno globale all'Autorità palestinese (AP) nella riforma della funzione pubblica con il finanziamento dell'UE. L'Ufficio del rappresentante UE (EUREP) assicurerà stretti collegamenti tra questa azione e il programma di sostegno ai pubblici dipendenti e ai pensionati (CSP), favorendo altresì un più potente effetto leva sul dialogo politico.

Va detto che la Commissione e il SEAE hanno cercato attivamente di assicurare la cooperazione israeliana. Si sono svolte numerose riunioni con il ministero della Difesa israeliano (COGAT) e con vari funzionari del governo israeliano in diversi contesti e consessi. Ove necessario, è stata coinvolta anche la delegazione UE a Tel Aviv. L'efficacia di tali iniziative potrebbe essere rafforzata da un approccio più coerente e robusto sulla questione da parte degli Stati membri.

IV.

Nel 2011 è stata presa in considerazione la necessità di aumentare la concorrenza, esigenza che viene ora affrontata tramite l'avvio di una gara d'appalto internazionale per la sottoscrizione di contratti di servizi di audit ex ante ed ex post collegati all'attuazione di tutti i programmi SFD Pegase. L'avviso di previsione è stato pubblicato nell'agosto del 2012 e i nuovi contratti dovrebbero essere firmati entro la fine del 2013.

Per quanto riguarda la riforma della funzione pubblica, si veda il precedente punto III (sintesi).

L'effetto leva del dialogo politico a livello di autorità palestinese attraverso l'SFD non deve essere sottovalutato.

V.

Va detto che per diversi mesi del 2012 Israele non ha trasferito il gettito proveniente dalle operazioni di sdoganamento all'AP. Questo è stato un fattore chiave nei ritardi dei pagamenti dei salari dell'AP. Ciononostante, dall'inizio del Wafa 2013, i lavoratori del PBS e del ministero degli Affari religiosi sono stati rimossi dall'elenco dei beneficiari ammissibili, riportando il numero a circa 75 000 (da 84 000).

VI.

Le questioni connesse ai dipendenti pubblici che non sono in grado di svolgere il loro lavoro a Gaza (ad esempio lo sciopero a sostegno dell'AP, la sua durata, portata e i relativi effetti, le reazioni di Hamas) sono complesse nella situazione della Striscia di Gaza, dove è difficile svolgere verifiche obiettive. L'SFD è un programma condotto dall'AP. La Commissione e il SEAE confermano la propria decisione di sostenere politicamente l'AP (centro del futuro Stato palestinese), che ha deciso di continuare a pagare tutti i lavoratori ammissibili sia nella Cisgiordania sia nella Striscia di Gaza, indipendentemente dal loro status lavorativo, che in ogni caso è molto difficile da definire in maniera chiara. Alcuni dipendenti pubblici non stanno lavorando a Gaza semplicemente perché sono esclusi dalle autorità de facto. Altri, anche se in realtà stanno lavorando, dichiarerebbero comunque di non avere alcun impiego per ragioni politiche.

Si prevede che ogni decisione riguardante l'interruzione dei contributi ai salari a Gaza sarà politicamente sensibile.

La Commissione e il SEAE ritengono di aver affrontato questo problema in maniera adeguata. La questione è stata sollevata con l'AP a più riprese ai massimi livelli politici e continuerà ad essere al centro delle discussioni future.

VII.

Per quanto riguarda l'impegno con il governo israeliano, si veda il precedente punto III (sintesi).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

OSSERVAZIONI

27.

I piani d'azione dell'UE stabiliscono obiettivi prioritari concordati congiuntamente dall'UE e dall'AP che non prevedono un quadro finanziario indicativo. Un nuovo piano d'azione (PA) UE-AP è stato approvato dal Consiglio nel marzo 2013. Questo nuovo piano è maggiormente allineato alle necessità in materia di assistenza allo sviluppo (e viceversa) rispetto al suo predecessore, che è stato concluso prima della creazione del meccanismo palestinese-europeo di gestione e aiuto socio-economico (Pegase).

28.

A partire dal 2014, l'UE intraprenderà un ciclo di programmazione di due anni per la parte relativa allo sviluppo della sua assistenza finanziaria. La Palestina rappresenta uno dei punti più sensibili nel bilancio generale per l'assistenza finanziaria esterna e l'autorità di bilancio, negli ultimi anni, ha aumentato di frequente la proposta iniziale della Commissione. Gli importi annuali disponibili per la Palestina vengono resi noti con un qualsiasi grado di affidabilità molto tardi nella procedura di bilancio. La situazione politica instabile richiede alla Commissione e al SEAE anche una maggiore vigilanza e di essere in grado di rivalutare la situazione ogniqualvolta risulti necessario.

Pochissimi Stati membri hanno programmato l'assistenza alla Palestina su base pluriennale, proprio per le stesse ragioni.

La strategia locale dell'UE per lo sviluppo è stata recentemente rivista in cooperazione con gli Stati membri e i rappresentanti locali.

29.

La Commissione e il SEAE ritengono che le misure presentate agli Stati membri mediante una procedura scritta non rendano più difficile svolgere una revisione dettagliata del meccanismo. In diverse occasioni, i programmi per la Palestina (il Pegase in particolare) sono stati presentati al comitato ENPI come punto informativo all'ordine del giorno. Gli Stati membri hanno generalmente indicato la loro soddisfazione rispetto alle procedure impiegate chiedendo ulteriori chiarimenti ogniqualvolta ritenuto necessario.

La Commissione e il SEAE ritengono che la creazione del programma di ricostruzione del settore privato a Gaza (PSRG), attuato dopo l'operazione «Piombo fuso» (Cast Lead), nonché l'utilizzo del sostegno alla fornitura di servizi pubblici essenziali (SEPS) e della componente arretrati dimostrino la capacità del programma di adattarsi ai cambiamenti nell'ambiente operativo.

La Commissione e il SEAE sono comunque cosci del fatto che questa situazione è a lungo termine insostenibile e che è arrivato il momento di intervenire, considerando che la situazione a Gaza è rimasta irrisolta negli ultimi sette anni. In effetti questo problema è stato sollevato con l'AP in diverse occasioni in passato.

Le discussioni con l'AP sono già iniziate e mirano a trovare una soluzione che tenga in considerazione le preoccupazioni sollevate dalla Corte, consentendo al contempo all'AP di continuare a sostenere i suoi lavoratori a Gaza.

La Commissione e il SEAE confermano il loro punto di vista politico secondo cui è fondamentale che l'AP continui a sostenere i suoi lavoratori a Gaza, al fine di mantenere l'unità del futuro Stato palestinese e permettere all'AP di mantenere una certa posizione a Gaza. Si deve tenere debito conto del fatto che la Commissione e il SEAE hanno preso e attuato questa decisione alla luce di considerazioni politiche e del fatto che alla maggior parte dei lavoratori che non lavorano a Gaza viene di fatto impedito di lavorare.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

30.

Escluso il Regno Unito, che ha contribuito al Pegase solo nel 2008, nessun altro donatore dell'SFD Pegase si è trasferito da quest'ultimo al Fondo fiduciario della Banca mondiale. Inoltre, il Pegase ha anche attirato finanziamenti da Stati non membri dell'UE, come il Giappone e la Svizzera.

La diminuzione dei finanziamenti può essere attribuita principalmente al deterioramento della situazione di bilancio degli Stati membri nonché a un certo calo dell'interesse da parte dei donatori. Alcuni Stati membri e altri donatori preferiscono sostenere progetti di sviluppo (piuttosto che fornire sostegno finanziario diretto) poiché ottengono in questo modo una maggiore visibilità.

31.

La Commissione riconosce che l'attuale situazione di Pegase non include indicatori di performance.

A questo riguardo, il SEAE e la Commissione sono guidati dagli indicatori contenuti nel piano di riforma e sviluppo della Palestina e dal piano di sviluppo nazionale palestinese, sulle cui priorità era e continua a essere basato il Pegase. Si tratta altresì di una misura di condizionalità.

La Commissione accetta inoltre di introdurre indicatori di performance per il Pegase, che terranno in considerazione la situazione specifica dell'AP e la peculiarità del programma Pegase.

Lo scopo di fornire sostegno finanziario diretto tramite il Pegase è quello di permettere all'AP di soddisfare gli impegni assunti nei confronti della sua popolazione, nei limiti del possibile. Non sembra realistico ipotizzare un loro significativo miglioramento qualitativo nell'attuale situazione finanziaria.

I fattori dai quali dipende il raggiungimento degli obiettivi sono principalmente esterni ed esulano dal controllo dell'AP. L'SFD Pegase rappresenta uno strumento politico il cui fine ultimo è mantenere la realizzabilità della soluzione basata sulla coesistenza dei due Stati sostenendo le condizioni di vita di base della popolazione palestinese. La Palestina non è un paese indipendente il cui governo può mobilitare un'ampia varietà di risorse per il sostegno di un particolare obiettivo.

L'SFD non è un progetto classico che può essere valutato in termini di gestione del ciclo dei progetti (PCM). È concepito per assistere l'AP nell'affrontare un problema a lungo termine in previsione del fatto che, mantenendo in vita l'autorità, l'UE contribuirà alla soluzione basata sulla coesistenza dei due Stati del processo di pace in Medio Oriente.

32.

In linea con il piano biennale di consolidamento dello Stato dell'AP del 2009, che prevedeva una riduzione della dipendenza dagli aiuti esterni, il SEAE (e precedentemente la DG RELEX) ha cercato in ogni periodo di programmazione di diminuire la percentuale dell'SFD, ma chiaramente non è stato possibile ridurla drasticamente a causa delle minacce alla sopravvivenza dell'AP. Queste questioni sono state sollevate anche nel quadro delle riunioni del Comitato di collegamento ad hoc (AHLC).

Nelle attuali circostanze e considerata la situazione politica, la possibilità di ridurre i finanziamenti non è in linea con l'attuale politica dell'UE.

34.

I beneficiari sono noti e soggetti a verifiche ex ante ed ex post. I fondi vengono erogati su richiesta dell'AP e subordinatamente alla presentazione dei necessari documenti giustificativi.

Sostanzialmente, questi fondi transitano solo attraverso il sottoconto del conto unico di tesoreria, che opera secondo un sistema «a duplice chiave» per l'esborso dei pagamenti, prevedendo cioè l'autorizzazione sia dell'UE sia dell'AP. Il rischio collegato alla corruzione è dunque minimo. Il rischio di distruzione dell'infrastruttura finanziata dall'UE nell'ambito del programma per il settore privato a Gaza era noto e sebbene la Commissione cerchi di minimizzarlo tramite periodici dialoghi con il ministero della Difesa israeliano (COGAT), tale rischio va accettato.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

35.

La Commissione e il SEAE sono pronti a esaminare criticamente l'efficacia dei controlli sotto il profilo dei costi e ponderarli secondo il rischio coinvolto.

36.

Nel 2011 è stata presa in considerazione la necessità di aumentare la concorrenza, esigenza che viene ora affrontata tramite l'avvio di una gara d'appalto internazionale per la sottoscrizione di contratti di servizi di audit ex ante ed ex post collegati all'attuazione di tutti i programmi SFD Pegase. L'avviso di previsione è stato pubblicato nell'agosto del 2012 e i nuovi contratti dovrebbero essere firmati prima della fine del 2013.

La procedura negoziata diretta è stata richiesta e approvata conformemente all'articolo 168, paragrafo 2, delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario ed è stata debitamente giustificata in tempo.

37.

L'assegnazione diretta è stata giustificata nell'ambito delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario.

In seguito a una richiesta specifica dell'EUREP, tutti gli accordi con un'organizzazione internazionale sono stati soggetti a ulteriori requisiti (deroghe dalle condizioni generali applicabili alle organizzazioni internazionali) in particolare per quanto riguarda gli obblighi d'informazione aggiuntivi, l'audit e il trasferimento di attrezzature.

L'EUREP ha completato la transizione da un accordo di contributo a un contratto di servizi di un anno con l'organizzazione internazionale. Tutte le attrezzature previste nell'ambito di precedenti accordi sono state trasferite all'AP (eccetto la banca dati dell'SFD). Questi servizi saranno soggetti a una procedura d'appalto internazionale ristretta nel 2014.

38.

Occorre osservare che le procedure di verifica e gestione applicabili ai programmi PSFD sono in fase di revisione.

Si stanno concludendo accordi per appaltare dall'interno la banca dati del Pegase e la sua gestione.

39.

Tenendo in considerazione la dimensione del progetto e la sensibilità politica collegata all'attuazione del programma, l'EUREP in quel momento ha deliberatamente scelto di non assegnare il contratto a una azienda locale.

Successivamente all'esercizio di revisione delle procedure di verifica e gestione del Pegase, è stato pubblicato un bando di gara internazionale per l'aggiudicazione di contratti di servizi di audit ex ante ed ex post collegati all'attuazione di tutti i programmi SFD Pegase.

Mentre l'assenza di una condizionalità formale è dovuta a circostanze uniche, ciò non implica l'assenza di un effetto leva nei confronti dell'AP (si veda il punto 40).

40.

L'SFD Pegase è accordato all'AP senza criteri di condizionalità: si tratta di una scelta deliberata della Commissione, del SEAE e degli Stati membri in linea con i rispettivi obiettivi politici nel processo di pace in Medio Oriente.

Tuttavia, il SEAE e la Commissione sono guidati dagli indicatori contenuti nel piano di riforma e sviluppo della Palestina e nel piano di sviluppo nazionale palestinese, sulle cui priorità era e continua a essere basato il Pegase. Si tratta di una misura di condizionalità.

L'effetto leva esiste grazie a questo contributo attendibile e coerente dell'UE. L'EUREP si sta attualmente adoperando per migliorare l'effetto leva attraverso il dialogo politico, in coordinamento con gli Stati membri interessati mediante il gruppo informale UE Pegase recentemente istituito.

41. a)

Alla fine del 2011 la Commissione ha avviato un progetto per valutare le necessità e individuare i progetti realizzabili nel settore della riforma della funzione pubblica in Palestina. Su tale base e a partire dalla seconda metà del 2013, sarà fornito un sostegno all'Autorità palestinese nella riforma della funzione pubblica con il finanziamento dell'UE. L'EUREP assicurerà stretti collegamenti tra questa azione e il programma CSP, favorendo altresì un più potente effetto leva sul dialogo politico.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

42.

La Commissione e il SEAE hanno cercato attivamente di assicurare la cooperazione israeliana. Si sono tenuti numerosi incontri con il ministero della Difesa israeliano e sono in corso altre riunioni con Israele nel quadro delle relazioni bilaterali UE-Israele. Queste questioni sono state inoltre sollevate nel Comitato di associazione, nel Consiglio di associazione e nel dialogo politico con Israele. Ove necessario, è stata coinvolta anche la delegazione UE a Tel Aviv. L'efficacia di tali iniziative potrebbe essere rafforzata da un approccio più coerente e robusto sulla questione da parte degli Stati membri. Ciononostante, il Consiglio stesso è passato da conclusioni del Consiglio di natura più ampia ad altre molto più concrete (in particolare maggio 2012 e dicembre 2012).

46.

La Commissione ha avviato un progetto per valutare le necessità e individuare progetti realizzabili nel settore della riforma della funzione pubblica in Palestina alla fine del 2011. Su tale base, a partire dalla seconda metà del 2013, sarà fornito sostegno all'AP nella riforma della funzione pubblica con il finanziamento dell'UE. L'EUREP assicurerà stretti collegamenti tra questa azione e il programma CSP, favorendo altresì un più potente effetto leva sul dialogo politico.

47.

Il Pegase è uno strumento specifico creato per verificare che i fondi siano rintracciabili fino al beneficiario finale. Il finanziamento è messo a disposizione solamente previo raggiungimento di un accordo sull'elenco dei beneficiari finali tra l'UE e l'AP. Questo strumento è stato attuato per evitare qualsiasi possibile deviazione dei finanziamenti dell'Unione. Di conseguenza, la Commissione e il SEAE ritengono che i fondi Pegase non siano fungibili in termini di bilancio.

Per quanto riguarda il fatto che il Pegase abbia permesso all'AP di risparmiare una parte delle sue risorse e reindirizzarle verso altri usi, la Commissione e il SEAE contestano tale affermazione, che non può essere dimostrata nella pratica. La Commissione e il SEAE ritengono che non esistano prove che i fondi del Pegase siano stati reindirizzati al reclutamento di forze di sicurezza, che in ogni caso ricevono sostegno da altre fonti.

48.

Al di là delle riforme, la sostenibilità è strettamente collegata al progresso politico verso la riconciliazione e la fine dell'occupazione.

Un elemento chiave nella «crescente difficoltà incontrata dall'AP nel pagare in tempo retribuzioni e pensioni» negli ultimi tempi, è stato la sospensione del trasferimento del «gettito proveniente dalle operazioni di sdoganamento» da parte di Israele. Questa improvvisa riduzione delle entrate non era stata considerata dall'AP. La situazione fiscale degli Stati membri nonché un certo calo dell'interesse da parte dei donatori hanno certamente avuto un ruolo nella capacità e nella volontà dei donatori di reagire alla crisi. Al contempo, l'AP sperava di attrarre più finanziamenti dai donatori arabi.

51.

Occorre osservare che il numero dei beneficiari di assistenza diretta è aumentato dal 2010 in poi a causa di vari fattori, ivi compresa l'introduzione del programma di trasferimento di denaro (CTP) nel 2010 (consistente nella fusione del programma SSNRP con quello per i casi di povertà particolarmente urgenti nonché nella certificazione dei nuclei familiari nella lista d'attesa) e il suo successivo avvio a Gaza nel 2011. Obiettivo dell'AP è includere nel programma 120 000 nuclei familiari, corrispondenti al numero stimato di famiglie che vivono in condizioni di estrema povertà in Palestina. Per quanto riguarda il livello di assistenza, la base per calcolare l'importo dei sussidi finanziari per le famiglie ammissibili è la politica del «colmare il divario per il 50 %». Tale divario è rappresentato dalla differenza tra il tasso di benessere (consumo) e la soglia di povertà estrema dei nuclei familiari. La componente monetaria del CTP fornisce assistenza finanziaria per coprire il 50 % di questo divario e costituisce il tasso di assistenza base. Le famiglie beneficiarie solitamente hanno accesso a ulteriori fonti di reddito (rimesse) nonché ad assistenza ulteriore/complementare (vale a dire assicurazione sanitaria e assistenza in natura), che integrano la componente monetaria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

52.

I ritardi nei pagamenti sono la conseguenza di numerosi fattori che sfuggono al controllo dei ministeri per gli Affari sociali e delle Finanze, inclusi: 1) la disponibilità di denaro o liquidità nelle banche a Gaza e 2) la disponibilità di bilancio come conseguenza della periodica crisi finanziaria dell'AP (inclusi i trasferimenti del gettito proveniente dalle operazioni di sdoganamento da Israele).

Occorre osservare che i) i pagamenti di settembre 2011 e settembre 2012 sono stati elaborati rispettivamente il 3 ottobre 2011 e il 6 ottobre 2012, cioè con solo una settimana di ritardo rispetto alla data iniziale prefissata (solitamente l'ultimo fine settimana di settembre).

ii) il primo pagamento trimestrale del 2012 è stato effettuato alla fine del mese di aprile 2012, a causa di una mancanza di denaro, soprattutto shekel israeliani (NIS) e dollari americani, presso le banche locali di Gaza (come conseguenza delle restrizioni di Israele sulla liquidità). Sebbene ciò non riguardasse la Cisgiordania, l'AP ha invocato ragioni politiche per non procedere al pagamento in Cisgiordania senza garanzie che il pagamento stesso sarebbe avvenuto poco dopo a Gaza, se non nello stesso momento.

53.

Cfr. precedente punto 31.

54.

Le questioni connesse ai dipendenti pubblici non in grado di svolgere il loro lavoro a Gaza (per es. lo sciopero a sostegno dell'AP, la sua durata, portata e i relativi effetti, le reazioni di Hamas) sono complesse nella situazione della Striscia di Gaza, dove è difficile svolgere verifiche obiettive. L'SFD è un programma condotto dall'AP. La Commissione sostiene politicamente l'AP (centro del futuro Stato palestinese) che ha deciso di continuare a pagare tutti i lavoratori ammissibili sia nella Cisgiordania sia nella Striscia di Gaza, indipendentemente dal loro status lavorativo, che in ogni caso è molto difficile da definire in maniera chiara. È forse opportuno ricordare che tra i dipendenti pubblici che non lavorano a Gaza, molti sono in realtà esclusi dalle autorità de facto.

Si prevede che ogni decisione riguardante l'interruzione dei contributi ai salari a Gaza sarà politicamente sensibile.

55.

Si vedano le osservazioni al punto 54.

57.

I beneficiari sono noti e soggetti a verifiche ex ante ed ex post. I fondi vengono erogati su richiesta dell'AP e subordinatamente alla presentazione dei necessari documenti giustificativi.

Sostanzialmente, questi fondi transitano solo attraverso il sottoconto del conto unico di tesoreria, che opera secondo un sistema «a duplice chiave» per l'esborso dei pagamenti, prevedendo cioè l'autorizzazione sia dell'UE sia dell'AP.

58.

Cfr. risposta all'osservazione 54.

59.

Per quanto riguarda l'uso di combustibile industriale al posto del gas, occorre osservare che sono stati fattori esterni a influenzare questo problema. Né Israele né l'Egitto permetterebbero l'esportazione del gas a Gaza, di conseguenza l'uso del combustibile industriale era l'unica opzione possibile.

60.

La questione esistente con Israele in merito all'IVA e ad altre imposte sull'erogazione del combustibile va molto al di là del Pegase ed è parte di un problema globale nelle relazioni tra l'UE e il paese. La Commissione ha compiuto sforzi per ottenere un'esenzione dal pagamento dell'IVA sulle erogazioni di carburante, ma le discussioni non hanno avuto successo. Era evidente che la questione poteva essere risolta solo ai massimi livelli politici.

La Commissione ritiene di non poter essere criticata per non essere stata in grado di stabilire come vengano utilizzate dalle autorità, sia israeliane sia palestinesi, l'IVA e le accise versate, nell'ambito del protocollo di Parigi degli accordi di Oslo, che stabilisce le condizioni per il trasferimento di alcune entrate fiscali da Israele all'AP, ma del quale la Commissione e l'UE non fanno parte.

Questo è stato uno dei vari fattori che hanno portato la Commissione a smettere di finanziare l'erogazione del combustibile.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

61.

La Commissione aveva consigliato all'AP di considerare la possibilità di svolgere una valutazione PEFA prima del 2012.

Nel novembre del 2011, il ministero delle Finanze dell'AP aveva convenuto a livello tecnico sul principio di svolgere un esercizio PEFA. L'UE stava pianificando di finanziare parte della valutazione, ma l'AP ha successivamente deciso di ritardare la valutazione.

Una valutazione PEFA è stata avviata nel marzo 2013 e la relativa relazione è stata formalmente inviata al ministero delle Finanze nel giugno 2013 e, nello stesso mese, è stata approvata dal ministero. È stata poi pubblicata il 2 settembre 2013. L'UE ha contribuito a questa valutazione condotta dalla Banca mondiale con il finanziamento di un esperto.

Si sono svolte altre valutazioni dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche dell'AP oltre alle valutazioni PEFA. Il FMI ha svolto delle revisioni sui progressi nella gestione delle finanze pubbliche dell'AP nell'aprile 2008, nell'aprile 2009, nel dicembre 2009, nell'ottobre 2010, nel gennaio 2012 e nel gennaio 2013. Inoltre, i rapporti informativi del FMI alle riunioni del comitato di collegamento ad hoc (che si svolgono due volte l'anno) includono le valutazioni delle riforme della gestione delle finanze pubbliche dell'AP.

62.

La Commissione continua a lavorare sulla questione relativa alla gestione delle finanze pubbliche: una valutazione condotta dalla Banca mondiale è stata avviata nel marzo 2013 e la relazione è stata formalmente inviata al ministero delle Finanze nel giugno 2013.

Qualsiasi forma di scrutinio legislativo è difficile in assenza di un Consiglio legislativo palestinese funzionante. È stata accettata dal ministero nello stesso mese e pubblicata il 2 settembre 2013.

63. b)

A settembre 2012, la relazione sul monitoraggio orientata ai risultati ha indicato che: «il progetto è incorso in ritardi durante la prima metà dell'attuazione per varie ragioni (lunghi studi sulle necessità di valutazione, riorganizzazione delle attività, basso livello di conoscenza dell'inglese dei tirocinanti e mancanza di traduttori). Molti di questi problemi sono stati risolti durante la prima parte del 2012». In quel momento, l'efficacia e l'efficienza generali dell'attuazione del progetto erano considerate «buone» dall'équipe di monitoraggio.

66.

I rimborsi sono stati effettuati conformemente alle norme. Il problema maggiore è stato potenziare l'economia tramite l'iniezione nel settore privato di arretrati di lunga data dovuti. I principali arretrati sono stati soggetti ai controlli di audit obbligatori prima dell'erogazione dei pagamenti.

Riquadro 2

Il rimborso è stato effettuato conformemente alle norme. Occorre osservare che gli arretrati rimborsati a questa impresa erano stati accumulati in un periodo superiore ai sette anni, dal dicembre 2000 al gennaio 2008. Il fatto che l'albergo fosse a malapena funzionante nell'ottobre 2012 è dovuto alla situazione a Gaza e al blocco prolungato.

67.

Il sostegno alla centrale elettrica di Gaza era stato previsto per affrontare una particolare emergenza, piuttosto che per essere sostenibile. Quando l'AP ha proposto un nuovo approccio, questa componente del Pegase non è stata più finanziata.

68.

Un elemento chiave nella «crescente difficoltà incontrata dall'AP nel pagare in tempo retribuzioni e pensioni» negli ultimi tempi, è stato la sospensione del trasferimento del gettito proveniente dalle operazioni di sdoganamento da parte di Israele. Inoltre, la situazione fiscale degli Stati membri nonché un certo calo dell'interesse da parte dei donatori hanno certamente avuto un ruolo nella capacità dei donatori di reagire alla crisi. Al contempo, l'AP sperava di attrarre più finanziamenti dai donatori arabi.

70.

Occorre osservare che la Commissione e il SEAE hanno cercato attivamente di assicurare la cooperazione israeliana. Si sono tenuti numerosi incontri con il ministero della Difesa israeliano e ove necessario, è stata coinvolta anche la delegazione dell'UE a Tel Aviv. L'efficacia di tali iniziative potrebbe essere rafforzata da un approccio più coerente e robusto sulla questione da parte degli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

70. b)

Considerevoli somme sono state destinate all'area C dalla dotazione del 2012 (7 milioni di EUR) oltre a circa 3,5 milioni di EUR dal programma per la sicurezza alimentare. Il meccanismo Pegase renderà inoltre disponibili i fondi nell'area C mediante l'ampliamento del programma di recupero del settore privato alla Cisgiordania, ponendo particolare enfasi sugli agricoltori e sulle comunità colpite dal muro di separazione, dalle demolizioni dell'esercito israeliano e dalla violenza dei coloni.

Il problema riguardante l'area C è una delle massime priorità nell'agenda politica. È stato discusso diverse volte in seno al comitato politico e di sicurezza (CPS) e la delegazione dell'UE a Tel Aviv ha condotto un'iniziativa dell'Unione già nel dicembre 2011. L'area C è anche un obiettivo prioritario del nuovo piano d'azione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

74.

La sostenibilità può essere assicurata solo dal progresso politico verso la riconciliazione e la fine dell'occupazione.

Tuttavia, le due questioni di riforma e le misure israeliane sono importanti e la Commissione e il SEAE stanno affrontando tali problematiche come segue.

Alla fine del 2011 la Commissione ha avviato un progetto per valutare le necessità e individuare i progetti realizzabili nel settore della riforma della funzione pubblica in Palestina. Su tale base e a partire dalla seconda metà del 2013, sarà fornito un sostegno globale all'Autorità palestinese (AP) nella riforma della funzione pubblica con il finanziamento dell'UE. L'EUREP assicurerà stretti collegamenti tra questa azione e il programma CSP, favorendo altresì un più potente effetto leva sul dialogo politico.

La Commissione e il SEAE hanno cercato attivamente di assicurare la cooperazione israeliana. Si sono tenuti numerosi incontri con il ministero della Difesa israeliano e con Israele (a livelli differenti e in vari consessi) nel quadro delle relazioni bilaterali UE-Israele e attraverso la delegazione a Tel Aviv. L'efficacia di tali iniziative potrebbe essere rafforzata da un approccio più coerente e robusto sulla questione da parte degli Stati membri.

75.

La Commissione concorda sull'istituzione di indicatori di performance, tenendo conto che molti fattori che influenzano la performance sono esterni ed esulano dal controllo dell'AP. La Palestina non è un paese indipendente, il cui governo ha un normale controllo su un'ampia varietà di risorse per soddisfare obiettivi specifici.

L'SFD Pegase rappresenta uno strumento politico il cui obiettivo è mantenere la realizzabilità della soluzione basata sulla coesistenza dei due Stati sostenendo le condizioni di vita di base della popolazione palestinese. La mancanza di finanziamenti dei donatori attraverso Pegase è più il risultato di un calo dell'interesse da parte dei donatori o della situazione economica piuttosto che di una decisione deliberata di non usare Pegase. Come menzionato in precedenza, alcuni donatori preferiscono finanziare progetti di sviluppo (piuttosto che fornire sostegno finanziario diretto) anche perché ciò implica una maggiore visibilità.

76.

La procedura negoziata diretta è stata richiesta e approvata conformemente all'articolo 168, paragrafo 2, delle modalità d'esecuzione del regolamento finanziario ed è stata debitamente giustificata in tempo.

Le procedure di verifica e gestione applicabili ai programmi PSFD sono in fase di revisione (cfr. punto 38).

Nel 2011 è stata presa in considerazione la necessità di aumentare la concorrenza, esigenza che viene ora affrontata tramite l'avvio di una gara d'appalto internazionale per la sottoscrizione di contratti di servizi di audit ex ante ed ex post collegati all'attuazione di tutti i programmi SFD Pegase. L'avviso di previsione è stato pubblicato nell'agosto del 2012 e i nuovi contratti dovrebbero essere firmati entro la fine del 2013.

Nel 2014 verrà pubblicato un bando di gara per un contratto di servizi per la gestione e l'attuazione del programma (si veda il punto 37).

77.

Alla fine del 2011 la Commissione ha avviato un progetto per valutare le necessità e individuare i progetti realizzabili nel settore della riforma della funzione pubblica in Palestina. Su tale base e a partire dalla seconda metà del 2013, sarà fornito un sostegno globale all'Autorità palestinese (AP) nella riforma della funzione pubblica con il finanziamento dell'UE. L'EUREP assicurerà stretti collegamenti tra questa azione e il programma CSP, favorendo altresì un più potente effetto leva sul dialogo politico.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

78.

Le questioni riguardanti i dipendenti pubblici non in grado di lavorare a Gaza sono complesse nella situazione della Striscia di Gaza, dove è difficile svolgere verifiche obiettive. L'SFD è un programma condotto dall'AP. La Commissione sostiene politicamente l'AP (centro del futuro Stato palestinese) che ha deciso di continuare a pagare tutti i lavoratori ammissibili sia nella Cisgiordania sia nella Striscia di Gaza, indipendentemente dal loro status lavorativo, che in ogni caso è molto difficile da definire in maniera chiara. È opportuno ricordare che tra i dipendenti pubblici che non lavorano a Gaza, molti sono in realtà esclusi dalle autorità de facto.

Si prevede che ogni decisione riguardante l'interruzione dei contributi ai salari a Gaza sarà politicamente sensibile.

La questione esistente con Israele in merito all'IVA e ad altre imposte sull'erogazione del combustibile va molto al di là del Pegase ed è parte di un problema globale nelle relazioni tra l'UE e il paese. La Commissione ha compiuto sforzi per ottenere un'esenzione dal pagamento dell'IVA sulle erogazioni di carburante, ma le discussioni non hanno avuto successo.

È evidente come la questione possa essere risolta solo ai massimi livelli politici.

La Commissione ritiene di non poter essere criticata per non essere stata in grado di stabilire come vengano utilizzate dalle autorità, sia israeliane sia palestinesi, l'IVA e le accise versate, nell'ambito del protocollo di Parigi degli accordi di Oslo, che stabilisce le condizioni per il trasferimento di alcune entrate fiscali da Israele all'AP, ma del quale la Commissione e l'UE non fanno parte.

Questo è stato uno dei vari fattori che hanno portato la Commissione a smettere di finanziare l'erogazione del combustibile.

79.

Per dettagli sulla valutazione PEFA, si veda la risposta al precedente punto 61.

80.

La Commissione e il SEAE concordano sulla revisione del meccanismo del Pegase e prendono in considerazione le raccomandazioni della Corte.

Il SEAE e la Commissione stanno revisionando regolarmente il meccanismo del Pegase secondo i cambiamenti che avvengono sul territorio (per es. la componente PSRG dopo l'operazione «piombo fuso» e più di recente la componente per gli ospedali nella parte est di Gerusalemme).

Tuttavia, la Commissione dissente totalmente sul fatto che debba essere effettuata una revisione «approfondita» del Pegase.

81. a)

La Commissione e il SEAE condividono la raccomandazione che è già stata in parte attuata. Il nuovo piano di azione della Palestina è il primo di una nuova generazione di piani negoziati dopo la revisione del PEV, che include obiettivi prioritari da soddisfare che sono stati concordati dall'UE e dall'AP. Il testo è maggiormente allineato alle necessità di assistenza allo sviluppo (e viceversa) rispetto al suo predecessore, che è stato concluso prima della creazione del Pegase.

81. b)

La Commissione e il SEAE condividono in parte questa raccomandazione.

A partire dal 2014, l'UE intraprenderà un ciclo di programmazione di due anni per la parte relativa allo sviluppo della sua assistenza finanziaria. Il programma Pegase non era stato inizialmente pianificato per essere parte di questa programmazione pluriennale, ma la Commissione e il SEAE riconsidereranno la loro posizione.

Sebbene mantengano le loro riserve su questo punto, la Commissione e il SEAE sono pronti ad adottare ulteriori misure verso l'attuazione di questa raccomandazione, nei limiti del possibile.

81. c)

La Commissione e il SEAE condividono questa raccomandazione e, pertanto, saranno introdotti indicatori di performance per il Pegase nelle aree menzionate dalla Corte (si vedano i commenti al punto 31).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

82. a)

La Commissione condivide questa raccomandazione. Il processo di gare d'appalto competitive è in corso. Nel 2011 è stata presa in considerazione la necessità di aumentare la concorrenza, esigenza che viene ora affrontata tramite l'avvio di una gara d'appalto internazionale per la sottoscrizione di contratti di servizi di audit ex ante ed ex post collegati all'attuazione di tutti i programmi SFD Pegase. L'avviso di previsione è stato pubblicato nell'agosto del 2012 e i nuovi contratti dovrebbero essere sottoscritti entro la fine del 2013. Nel 2014 sarà pubblicato un bando di gara per un contratto di servizi (si veda il punto 37).

82. b)

La Commissione condivide questa raccomandazione e continuerà i piani in corso per semplificare il sistema di gestione dell'SFD Pegase. L'EUREP è ora responsabile dell'amministrazione della banca dati del Pegase, che è stata spostata nel palazzo EUREP all'inizio di ottobre 2013.

83.

La Commissione e il SEAE non condividono questa raccomandazione. Per quanto riguarda la condizionalità, si prega di fare riferimento alla risposta al punto 40. Relativamente alla riforma della funzione pubblica, la Commissione ha avviato una valutazione delle necessità nel 2011. Su tale base, il sostegno all'AP sarà fornito nel 2013. L'EUREP assicurerà stretti collegamenti tra questa azione e il programma CSP, permettendo un più potente effetto leva sul dialogo politico.

Il SEAE e la Commissione valutano inoltre l'attuazione del piano di riforma e sviluppo della Palestina e del piano di sviluppo nazionale palestinese, sulle cui priorità era e continua a essere basato il Pegase come misura di condizionalità.

Una valutazione PEFA è stata avviata nel marzo 2013 e la relativa relazione è stata formalmente inviata al ministero delle Finanze nel giugno 2013 e, nello stesso mese, è stata approvata dal ministero. È stata poi pubblicata il 2 settembre 2013. L'UE ha contribuito a questa valutazione condotta dalla Banca mondiale con il finanziamento di un esperto.

84.

La Commissione e il SEAE condividono solo in parte questa raccomandazione.

La Commissione e il SEAE concordano sull'avviare discussioni con l'AP in relazione al finanziamento dei salari e delle pensioni nella Striscia di Gaza allo scopo di ottenere un accordo che tenga conto delle preoccupazioni della Corte.

85.

La Commissione condivide questa raccomandazione.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 14/2013

Il sostegno finanziario diretto dell'Unione europea all'Autorità palestinese

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 64 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-458-0

doi:10.2865/58492

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

IN QUESTA RELAZIONE LA CORTE DEI CONTI EUROPEA HA VALUTATO IN CHE MODO LA COMMISSIONE ED IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA ABBIANO GESTITO IL PROGRAMMA DI SOSTEGNO FINANZIARIO DIRETTO (SFD) PEGASE. SI TRATTA DEL PIÙ VASTO PROGRAMMA ATTUATO NEL TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO DAL 2008, ATTRAVERSO IL QUALE SONO STATI EROGATI FINANZIAMENTI PER CIRCA UN MILIARDO DI EURO DAL 2008 AL 2012.

LA CORTE HA CONCLUSO CHE LA COMMISSIONE ED IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA SONO RIUSCITI, NONOSTANTE LE CIRCOSTANZE DIFFICILI, AD ATTUARE IL PROGRAMMA SFD PEGASE. TUTTAVIA, UNA SERIE DI ASPETTI DELL'ATTUALE APPROCCIO NECESSITANO SEMPRE PIÙ DI UNA REVISIONE. ANCHE SE SONO STATI CONSEGUITI ALCUNI RISULTATI IMPORTANTI, LA LORO SOSTENIBILITÀ NON PUÒ ESSERE GARANTITA IN ASSENZA DI CAMBIAMENTI PROFONDI, COME INCORAGGIARE L'AUTORITÀ PALESTINESE A INTRAPRENDERE MAGGIORI RIFORME, SOPRATTUTTO PER QUANTO RIGUARDA LA FUNZIONE PUBBLICA. AL TEMPO STESSO, OCCORRE TROVARE UN MODO PER CONVINCERE ISRAELE AD ADOTTARE LE MISURE NECESSARIE A GARANTIRE L'EFFICACIA DELL'SFD PEGASE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



ISBN 978-92-9241-458-0



9 789292 414580