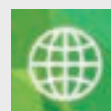


Relazione speciale

Sostegno dell'UE per la riabilitazione a seguito del terremoto di Haiti



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0823-1
doi:10.2865/58994

© Unione europea, 2014
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale

Sostegno dell'UE per la riabilitazione a seguito del terremoto di Haiti

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

Paragrafi

Glossario e abbreviazioni

I – VII **Sintesi**

1-11 **Introduzione**

1-3 **Haiti è uno Stato fragile**

4-5 **Il terremoto del 2010 ha drammaticamente aggravato la situazione**

6-7 **Anche la delegazione dell'UE è stata gravemente colpita**

8-11 **Nonostante la mobilitazione internazionale, la riabilitazione è stata difficile**

12-17 **Estensione e approccio dell'audit**

18-63 **Osservazioni**

18-27 **La Commissione ha risposto ai bisogni primari in materia di riabilitazione**

19-21 **I bisogni in materia di riabilitazione sono stati correttamente identificati**

22-24 **Il sostegno dell'UE per la riabilitazione è stato definito nel quadro di una strategia valida**

25-27 **La divisione del lavoro tra la Commissione e gli altri principali donatori è stata adeguata, ma il coordinamento in fase di attuazione è stato difficile**

28-40 **Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione, non vi è stato un collegamento sufficiente tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo**

30-32 **La Commissione ha utilizzato i diversi strumenti in modo flessibile**

33-35 **Il coordinamento all'interno della Commissione non è stato ottimale**

36-40 **Il CARS è stato ben studiato per quanto riguarda la concezione di singoli programmi di riabilitazione, ma talvolta difficilmente attuabile nella pratica**

- 41-63 **La Commissione non ha garantito a sufficienza l'efficace attuazione del sostegno UE per la riabilitazione**
- 42-54 **La maggior parte dei programmi ha subito ritardi e, per alcuni, i progressi compiuti sono stati limitati**
- 55-58 **Alcuni rischi significativi non sono stati gestiti in modo soddisfacente**
- 59-63 **Il monitoraggio disponeva di un quadro di riferimento adeguato, ma di risorse insufficienti**

64-68 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato I – Elenco dei programmi esaminati

Allegato II – Metodologia dell'attribuzione dei punteggi

Allegato III – Assegnazione dei punteggi ai programmi

Risposte della Commissione e del SEAE

BM: Banca mondiale

CAED: *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti* (Quadro per il coordinamento degli aiuti esterni allo sviluppo di Haiti)

CARS: Collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo

CTRH: Commissione temporanea per la ricostruzione di Haiti

DCI: *Development Cooperation Instrument* (Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo)
Istituito nel gennaio del 2007, lo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo fornisce aiuti soprattutto attraverso i) programmi geografici con i paesi partner di America latina, Asia, Asia centrale, Medio Oriente e Sudafrica per sostenere azioni in numerosi settori (istruzione, sanità, coesione sociale ed occupazione, governance, democrazia, diritti umani, assistenza in situazioni di post-crisi e a Stati fragili) e ii) cinque programmi tematici relativi agli investimenti nelle persone, ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, attori non statali e autorità locali nello sviluppo, miglioramento della sicurezza alimentare e cooperazione nel settore della migrazione e dell'asilo.

Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41).

Dipecho: *Disaster Preparedness ECHO* (Programma di preparazione alle catastrofi naturali di ECHO)
ECHO ha avviato il suo programma di preparazione alle catastrofi nel 1996. Esso è rivolto in particolare alle comunità vulnerabili che vivono nelle regioni maggiormente soggette a catastrofi naturali. Generalmente, i programmi finanziati dal Dipecho riguardano attività di formazione, sviluppo delle capacità, sensibilizzazione, allarme precoce, pianificazione e previsione e i fondi sono erogati attraverso agenzie e ONG operanti nelle regioni interessate.

ECHO: Direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile

Ha il mandato di salvare e proteggere vite umane, prevenire e alleviare la sofferenza e salvaguardare l'integrità e la dignità umana delle popolazioni vittime di calamità naturali o antropiche. Fornisce aiuti umanitari, sostegno a breve termine per interventi per la riabilitazione delle aree colpite nonché sostegno per la prevenzione delle catastrofi naturali e la preparazione ad affrontarle.

EuropeAid: Direzione generale Sviluppo e cooperazione EuropeAid

EuropeAid attua una vasta gamma di strumenti di assistenza esterna della Commissione finanziati dai FES e dal bilancio generale (compreso il DCI). Quasi tutti gli interventi del FES sono gestiti da EuropeAid.

FES: Fondi europei di sviluppo

I FES rappresentano lo strumento principale con cui l'Unione europea fornisce aiuti per la cooperazione allo sviluppo agli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), nonché ai paesi e territori d'oltremare (PTOM). L'accordo di partenariato, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 per un periodo di venti anni («accordo di Cotonou»), costituisce il quadro normativo che disciplina le relazioni tra l'Unione europea, gli Stati ACP e i PTOM. Esso mira, in particolare, a ridurre e, alla fine, eliminare la povertà.

FMI: Fondo monetario internazionale**FPI:** *Service for Foreign Policy Instruments* (Servizio degli strumenti di politica estera)

L'FPI è un servizio della Commissione istituito il 1° gennaio 2011, che riferisce direttamente all'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza. Le spese gestite dall'FPI riguardano principalmente azioni attuate nel quadro: a) della politica estera e di sicurezza comune, b) dello strumento per la stabilità (IfS), c) delle missioni di monitoraggio elettorale e d) dello Strumento per i paesi industrializzati.

G12: Gruppo dei 12 donatori

Il gruppo dei 12 donatori (G12) include Brasile, Canada, Francia, Giappone, Norvegia, Spagna, USA, Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), Banca Mondiale, Fondo monetario internazionale (FMI), ONU e Commissione europea. È presieduto dal vice direttore di Minustah in qualità di coordinatore umanitario. La delegazione dell'UE ha assunto la presidenza ad interim nel 2013.

GFP: Gestione delle finanze pubbliche**IDB:** *Inter-American Development Bank* (Banca Interamericana di Sviluppo)**IfS:** *Instrument for Stability* (Strumento per la stabilità)

Istituito nel 2007, lo Strumento per la stabilità vuole essere un meccanismo rapido e flessibile per prevenire i conflitti, sostenere la stabilizzazione politica post-conflitto e garantire una ripresa rapida dopo una catastrofe naturale. Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 1).

Minustah: Missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione ad Haiti**MOR:** Monitoraggio orientato ai risultati

Il sistema MOR è stato istituito da EuropeAid nel 2000 per rafforzare il monitoraggio, la valutazione e la trasparenza degli aiuti allo sviluppo. È basato su brevi valutazioni mirate eseguite in loco da esperti esterni. Si avvale di una metodologia strutturata e omogenea basata su cinque criteri: pertinenza, efficienza, efficacia, impatto potenziale e probabile sostenibilità.

OCHA: *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari)

ONG: Organizzazione non governativa

PDNA: *Post Disaster Needs Assessment* (Valutazione dei bisogni in seguito a catastrofi)

PIL: Prodotto interno lordo

RNL: Reddito nazionale lordo

RRC: Riduzione del rischio di catastrofi

Approccio sistematico all'identificazione, alla valutazione ed alla riduzione del rischio di catastrofi naturali. Mira a ridurre le vulnerabilità socio-economiche connesse alle catastrofi naturali e ad affrontare i rischi ambientali e di altra natura che le determinano.

SAI: Servizio di audit interno

Il SAI è una direzione generale della Commissione. È diretto dal revisore interno della Commissione e riferisce al comitato di controllo degli audit. Ha il compito di fornire una garanzia indipendente sull'efficacia dei sistemi di controllo interno e di assistere la Commissione formulando pareri, consigli e raccomandazioni.

SBG: Sostegno al bilancio generale

I programmi di SBG consistono generalmente in pacchetti di aiuti che comportano trasferimenti di fondi, misure di sviluppo delle capacità, dialogo con il paese partner e la definizione di condizioni per l'erogazione.

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

Il SEAE è entrato in funzione il 1° dicembre 2010. Il SEAE prepara le decisioni della Commissione per l'assegnazione di fondi ai vari paesi, i documenti di strategia nazionale e regionale e i programmi indicativi nazionali e regionali, congiuntamente ai servizi della Commissione, nell'ambito del ciclo di programmazione per la maggior parte degli strumenti di azione esterna.

I

Haiti è uno degli stati più fragili del mondo ed il terremoto che l'ha colpito il 12 gennaio 2010 ne ha drammaticamente aggravato la situazione. Il pesante tributo in termini di perdite umane e distruzioni generalizzate ha avuto gravi ripercussioni sull'economia nazionale e ha gravemente ridotto la già carente capacità dell'amministrazione di fornire servizi di base alla popolazione.

II

La Corte ha esaminato se il sostegno dell'UE per la riabilitazione di Haiti dopo il terremoto sia stato ben concepito ed attuato in modo soddisfacente.

III

La Corte conclude che il sostegno dell'UE per la riabilitazione di Haiti dopo il terremoto del 2010 è stato nel complesso ben concepito, ma che i programmi non sono stati attuati in modo sufficientemente efficace. La Commissione, come gli altri donatori, ha incontrato notevoli ostacoli nel fornire sostegno alla riabilitazione. Ha dovuto affrontare le difficoltà poste dalla necessità di collaborare con autorità nazionali deboli nel gestire gli aiuti — allo scopo di incoraggiare il coinvolgimento delle autorità locali e contribuire a creare un'amministrazione funzionante — mirando al tempo stesso a fornire rapidamente aiuti. La Commissione avrebbe però potuto gestire meglio alcuni fattori su cui aveva il controllo.

IV

La Commissione ha risposto ai bisogni prioritari in materia di riabilitazione. Insieme agli altri principali donatori, ha correttamente individuato i principali bisogni in materia di riabilitazione ad Haiti dopo il terremoto del 2010 e ha adottato una valida strategia di cooperazione che ha affrontato i principali problemi del paese, pur continuando a fornire sostegno allo sviluppo socio-economico a lungo termine. La divisione del lavoro tra donatori è stata adeguata, ma il coordinamento durante la fase di attuazione è stato difficile.

V

Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione, non vi è stato un collegamento sufficiente tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo. La Commissione ha utilizzato una serie di strumenti complementari flessibili ed elaborato singoli programmi di riabilitazione per garantire il collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo. Tuttavia, ECHO e EuropeAid non avevano una strategia comune chiara per il paese, che consentisse di ottimizzare le sinergie e agevolare la transizione tra le rispettive attività. Le debolezze dell'amministrazione nazionale e l'insufficiente impegno del governo ad attuare le riforme hanno notevolmente ostacolato una riabilitazione efficace e la creazione delle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

VI

La Commissione non ha garantito a sufficienza l'efficace attuazione del sostegno UE per la riabilitazione. Dieci dei 13 programmi esaminati dalla Corte hanno fornito, o probabilmente forniranno, le realizzazioni previste, anche se quasi tutti in ritardo. Tre programmi hanno conseguito progressi limitati, compreso il programma per il sostegno al bilancio generale del decimo FES. La Commissione, pur consapevole del contesto difficile, non ha affrontato in modo soddisfacente alcuni rischi significativi che gravavano sull'attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi dei suoi programmi. Il quadro di riferimento del monitoraggio dei programmi era adeguato, ma la Commissione ed il SEAE non hanno tempestivamente adottato misure per aumentare le risorse della delegazione UE, che non è stata quindi in grado di eseguire visite in loco, che sarebbero state particolarmente utili in una situazione in rapida evoluzione.

VII

La Corte raccomanda alla Commissione, durante le operazioni in un contesto post-catastrofe o in situazioni di fragilità, di:

- migliorare la gestione del rischio;
- adottare una strategia comune per garantire il collegamento e le sinergie tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo;
- nel fornire sostegno al bilancio, focalizzarsi sulle funzioni chiave della gestione delle finanze pubbliche e sulle riforme nonché, ove necessario, definire misure a più breve termine per proteggere i fondi dell'UE da sprechi, dispersioni e inefficienze;
- elaborare procedure per garantire la continuità operativa, comprendenti disposizioni per la redistribuzione del personale in situazioni di emergenza.

Haiti è uno Stato fragile

01

Nel XVIII secolo Haiti era uno dei maggiori produttori di canna da zucchero ed una delle regioni più ricche al mondo. Dopo l'indipendenza, nel 1804, il paese è stato però teatro di conflitti etnici ed ha attraversato lunghi periodi di anarchia e di instabilità politica¹. Le successive dittature della seconda metà del XX secolo² si sono macchiate dei crimini della repressione e della spoliatura delle ricchezze del paese. Oggi Haiti è uno Stato fragile (cfr. **riquadro 1**).

02

La situazione di insicurezza e di instabilità politica del paese ha determinato l'invio sul posto della Missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione ad Haiti (Minustah) alla fine del 2004³. Dopo i disordini scoppiati per la protesta contro i prezzi dei prodotti alimentari nel 2008, il paese non ha più avuto un governo stabile fino al marzo 2012, quando è diventato primo ministro Laurent Lamothe. La situazione della sicurezza è migliorata, ma la criminalità ha tuttora un impatto negativo sullo sviluppo.

03

Haiti resta uno dei paesi più poveri al mondo⁴. Oltre la metà della popolazione⁵ vive in condizioni di estrema povertà con meno di 1,25 dollari al giorno. L'aspettativa di vita è di 62 anni, 12 anni meno rispetto alla media dell'America latina. Circa metà della popolazione è analfabeta, il 20 % dei bambini è malnutrito, il 30 % non ha accesso a fonti di acqua pulita⁶. Haiti ha la più alta prevalenza di malati di HIV/AIDS dell'America latina⁷.

- 1 Nel 1791 la popolazione di schiavi della colonia francese è insorta; tale ribellione ha condotto poi all'indipendenza del paese nel 1804 e, due anni più tardi, alla fondazione della prima repubblica indipendente al mondo con popolazione di colore. Nel 1844 l'isola è stata divisa in due paesi: Haiti e la Repubblica dominicana.
- 2 A partire dal 1949, Haiti è stata governata da più dittatori: il generale Paul Magloire, a cui sono succeduti Francois Duvalier (Papa Doc) e poi suo figlio Jean-Claude Duvalier (Baby Doc).
- 3 La partenza della Minustah non è prevista prima del 2016, quando si procederà alla riconfigurazione ed al consolidamento della missione.
- 4 Il PNL pro capite ad Haiti nel 2012 (Metodo Atlas, BM) era di 760 dollari, rispetto ad una media dell'America latina e dei Caraibi di 8 981 dollari.
- 5 Haiti ha quasi 10 milioni di abitanti.
- 6 *Fonti: World DataBank – World development indicators 2011 and 2012, United Nations Development Programme (UNDP) Human development report, CIA – The World Factbook.*
- 7 La prevalenza dei soggetti affetti da HIV nella popolazione tra 15 e 49 anni è del 2,2 % (*Ministère de la Santé Publique et de la Population, Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale, marzo 2012*).

Riquadro 1

Definizione di fragilità di uno Stato

La Commissione indica con il termine «fragilità» la situazione in cui le strutture risultano deboli o carenti e situazioni in cui il contratto sociale è minato alla base dall'incapacità o dalla mancata volontà delle istituzioni di assolvere alle funzioni di base e di assumere i doveri e le responsabilità connesse alla fornitura di servizi, alla gestione delle risorse, allo Stato di diritto, all'accesso paritario al potere, alla sicurezza e all'incolumità della popolazione e alla protezione e alla promozione dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Fonte: COM(2007) 643 def. «Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità: l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace».

Il terremoto del 2010 ha drammaticamente aggravato la situazione

04

Haiti stava ancora riprendendosi dalle tempeste del 2008 quando, il 12 gennaio 2010, un terremoto di magnitudo 7.0 ha colpito la capitale e le zone circostanti (cfr. **cartina**), provocando ingenti perdite umane e distruzioni generalizzate⁸. I morti sono stati circa 230 000, per cui tale catastrofe si è rivelata più devastante dello tsunami dell'Oceano indiano del 2004 ma, a differenza di questo, è stata concentrata in un unico paese⁹. 300 000 persone sono state ferite, di cui la metà bambini. A Port-au-prince vi erano circa 1,3 milioni di senza tetto e oltre 500 000 persone hanno lasciato le zone colpite per cercare rifugio nel resto del paese¹⁰. Le precarie condizioni sanitarie, drammaticamente aggravate dopo il terremoto, hanno favorito l'insorgere di una epidemia di colera.

05

Molti edifici pubblici, tra cui il Palazzo nazionale nonché ospedali, scuole ed altri istituti pubblici sono stati distrutti e numerosi dipendenti pubblici sono rimasti uccisi¹¹. Ciò ha gravemente compromesso la capacità dell'amministrazione pubblica di Haiti di fornire servizi. Poiché il terremoto ha colpito la regione del paese economicamente più attiva, ha avuto un grave impatto sull'andamento del prodotto interno lordo (PIL)¹² e sul gettito fiscale. Il Tesoro non disponeva delle risorse di bilancio necessarie per far riprendere il funzionamento della pubblica amministrazione e pagare i dipendenti pubblici.

Anche la delegazione dell'UE è stata gravemente colpita

06

La delegazione dell'UE è stata gravemente colpita dal sisma: un agente è morto, il capo delegazione è stato ricoverato in ospedale e la maggior parte del personale ha subito traumi o altri danni psicologici. Entro 48 ore dalla catastrofe, 30 agenti sono stati evacuati a Bruxelles o nella Repubblica dominicana. L'edificio della delegazione UE era inagibile e la comunicazione con Bruxelles quasi impossibile. Molti fascicoli sono stati danneggiati o sono andati perduti.

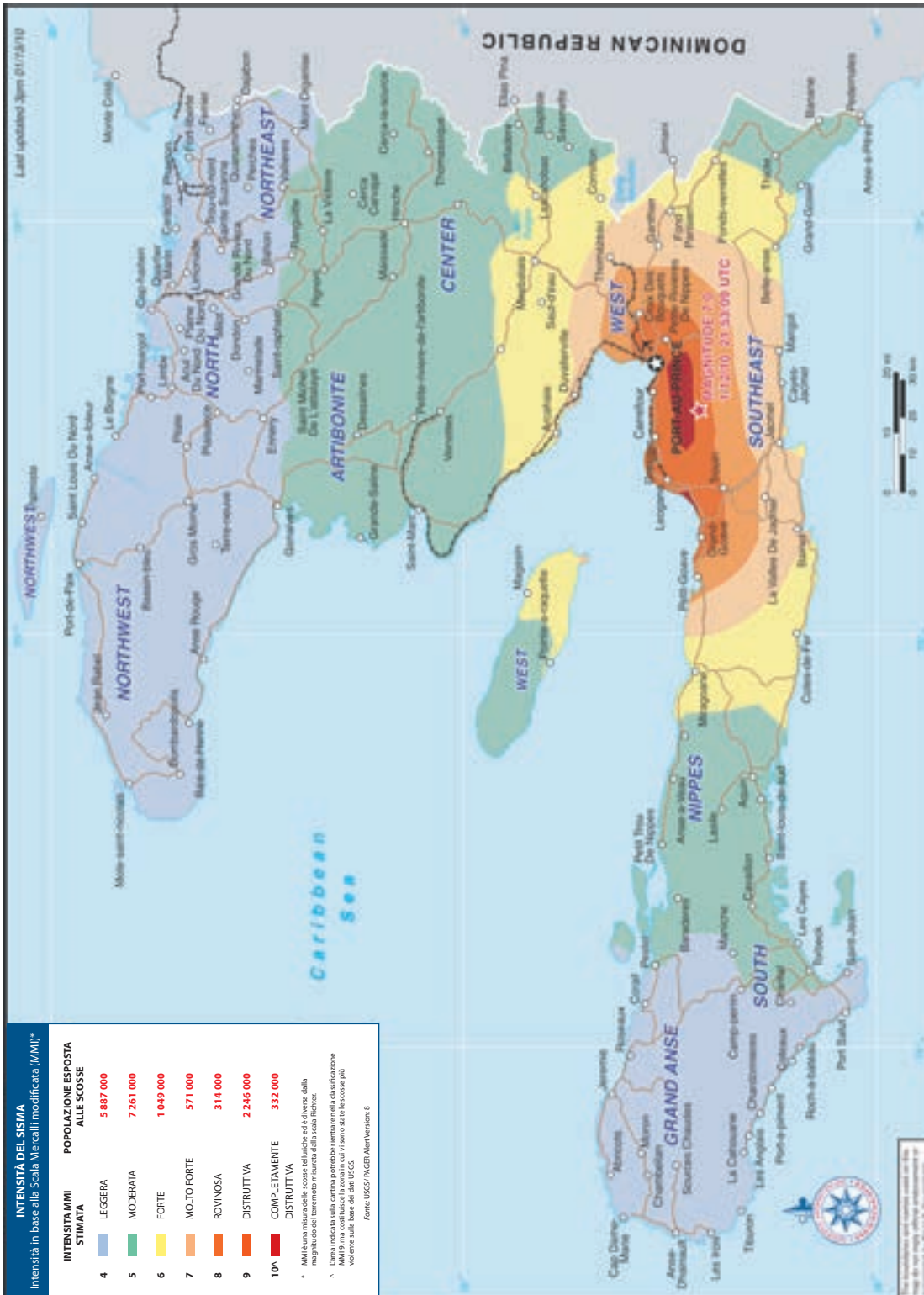
07

Alcuni agenti sono ritornati ad Haiti dopo alcune settimane ma, a causa delle numerose sostituzioni nei posti direttivi e dei lunghi periodi senza un capo delegazione, la capacità operativa della delegazione UE è stata a lungo gravemente compromessa.

- 8 Il terremoto del 12 gennaio 2010 ha colpito le città di Port-au-Prince, Léogâne e Jacmel, danneggiando il porto, l'aeroporto e le strade principali.
- 9 *Inter-Agency Standing Committee Real-Time Evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*; 31.8.2010.
- 10 Valutazione del fabbisogno in seguito a catastrofi (marzo).
- 11 In base alle stime del governo, 105 000 case sono state distrutte e 208 000 danneggiate; il 60 % degli ospedali a Port au prince e dintorni nonché 5 000 scuole sono crollati. Circa 3 milioni di persone hanno subito danni a seguito del terremoto. Il costo totale stimato dell'impatto del terremoto è stato di 7,8 miliardi di dollari, pari al totale del PIL di Haiti nel 2009.
- 12 Dopo un periodo di crescita relativamente costante tra il 2005 e il 2009, il PIL è diminuito del 5,4 % a seguito del terremoto.

Cartina

Zona colpita dal terremoto del 12 gennaio 2010



Fonte: United States Agency for International Development (USAID).

Nonostante la mobilitazione internazionale, la riabilitazione è stata difficile

08

Nei momenti immediatamente successivi al sisma, molte centinaia di organizzazioni internazionali, paesi e singoli individui da tutto il mondo hanno risposto all'urgente bisogno di aiuti umanitari¹³. L'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari

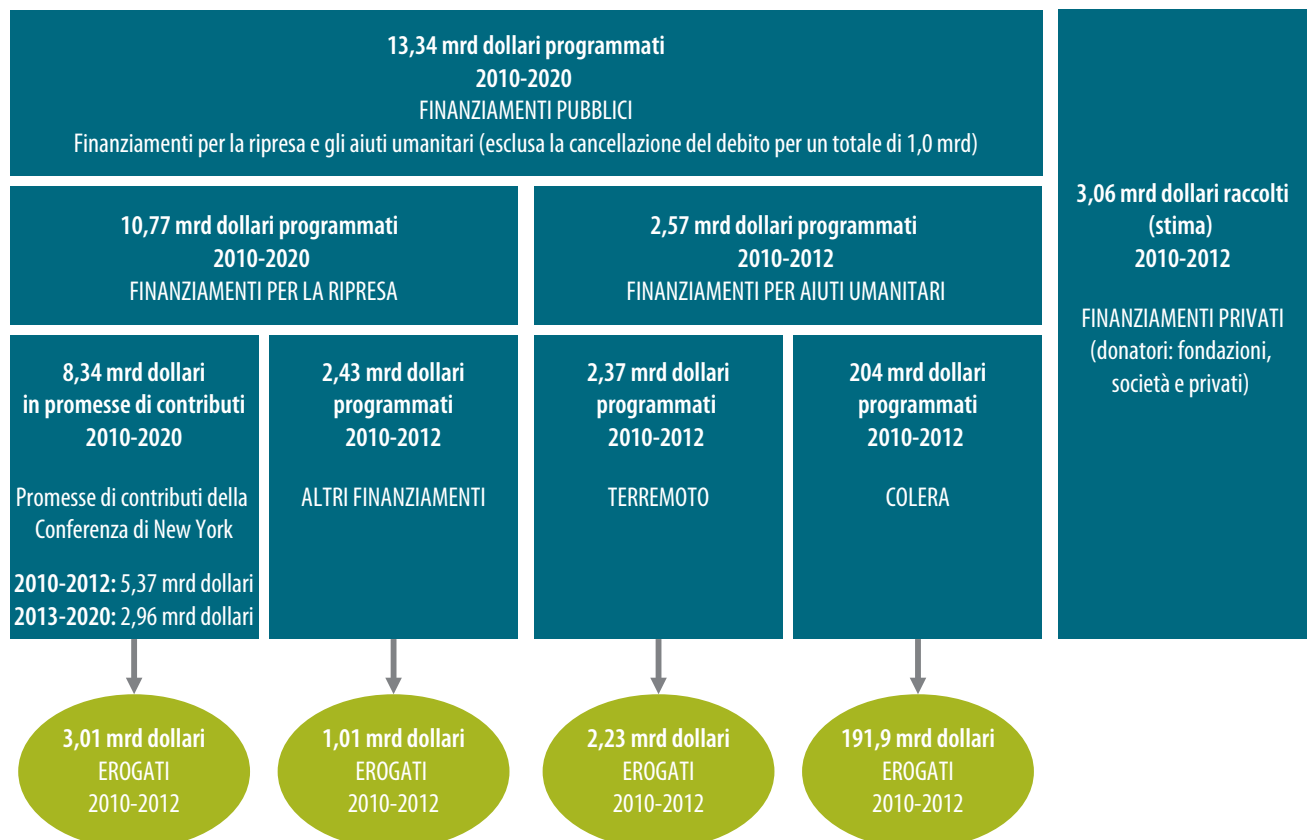
umanitari (OCHA) ha lanciato un appello lampo, grazie al quale sono stati raccolti 575 milioni di dollari in 72 ore. Alla fine del 2012, i donatori del settore pubblico avevano versato 2,23 miliardi di dollari per aiuti umanitari e altri 192 milioni di dollari per combattere l'epidemia di colera (cfr. **figura**). Inoltre, i donatori privati avevano contribuito con importi stimati a 3 miliardi di dollari versati alle agenzie delle Nazioni Unite e ad organizzazioni non governative¹⁴.

13 Le organizzazioni internazionali già da tempo presenti ad Haiti (Croce rossa internazionale e principali ONG) sono state in grado di mobilitarsi immediatamente e nel maggio 2010, oltre 1 000 organizzazioni internazionali avevano prestato aiuti umanitari.

14 Office of the Special Envoy for Haiti – Key Facts as of December 2012.

Figura

Fondi raccolti e erogati a favore di Haiti al dicembre 2012



Fonte: Office of the Special Envoy for Haiti, sulla base di comunicazioni dei donatori e di dati pubblici.

09

Al fine di mobilitare il sostegno internazionale per la ricostruzione e il successivo sviluppo del paese, il 31 marzo 2010 l'ONU ha organizzato a New York una Conferenza dei donatori internazionali dal titolo «Verso un nuovo futuro per Haiti». I donatori hanno concordato di sostenere il «*Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National d'Haiti*»¹⁵ (PARDH) del governo e fornire assistenza per la ripresa a medio e lungo termine con l'obiettivo di «ricostruire migliorando»¹⁶. Alla conferenza, 55 donatori si sono impegnati a stanziare 5,37 miliardi di dollari per il periodo 2010-2012 e ulteriori 2,96 miliardi per il 2013 e anni successivi. Inoltre, diversi paesi hanno cancellato il debito di Haiti per un importo complessivo di 1 miliardo di dollari¹⁷.

10

L'Unione europea (UE) è stato uno dei principali donatori e si è impegnata a contribuire complessivamente con 1,23 miliardi di euro. Tale importo includeva fondi per la ricostruzione e sviluppo del paese provenienti dalla Commissione (460 milioni di euro)¹⁸, da 18 Stati membri e dalla Banca europea per gli investimenti¹⁹. La Commissione ha inoltre fornito aiuti umanitari attraverso la direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO). Nel periodo 2010-2013, l'ECHO ha stanziato in totale 232 milioni di euro²⁰.

11

Nonostante gli ingenti aiuti finanziari e l'immenso impegno internazionale, il paese è tuttora in grande difficoltà. La rimozione delle macerie è durata troppo a lungo, contribuendo a rallentare il ritmo della ricostruzione²¹. Si stima che 20 000 persone vivessero ancora nelle tendopoli alla fine del 2013 e nessuno dei palazzi ministeriali distrutti era ancora stato interamente ricostruito. La ripresa risente dei problemi strutturali che affliggevano il paese già prima del 2010. La pubblica amministrazione, appena funzionante, ostacola fortemente l'erogazione di servizi in settori quali la sanità, l'istruzione, l'approvvigionamento idrico e gli impianti igienico-sanitari. Carenze nella gestione delle finanze pubbliche rendono difficile un uso ottimale delle risorse e non consentono di impedire casi di frode e corruzione. L'assenza di un sistema catastale, che è all'origine di controversie sulla proprietà dei terreni, ostacola il processo di ricostruzione. L'estrema vulnerabilità del settore agricolo alle frequenti calamità naturali e la mancanza di investimenti compromette la produzione alimentare²².

- 15 Piano d'azione per la rinascita e lo sviluppo nazionale di Haiti.
- 16 Il principio base del PARDH non era semplicemente di ristabilire la situazione esistente prima del terremoto, ma di cogliere l'opportunità di ricostruire affrontando le principali cause di vulnerabilità del passato e del presente.
- 17 Tra questi, Belgio, Germania, Irlanda, Francia, Italia, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia.
- 18 Questi contributi promessi, consistenti principalmente di fondi del FES, sono stati successivamente aumentati a 522 milioni di euro.
- 19 Per la ripartizione degli importi impegnati per paese/istituzione, cfr. http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf
- 20 *European Commission's humanitarian aid and civil protection response in Haiti – Two years after the earthquake (2012)*; ECHO Factsheet Haiti – Aprile 2013.
- 21 Cfr. ad esempio «*From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti*», Oxfam 2011. Uno dei principali aspetti critici era la lentezza del processo di rimozione delle macerie.
- 22 A causa delle numerose catastrofi naturali che hanno colpito Haiti tra il 1996 e il 2010, il paese stava già attraversando una lunga crisi prima del terremoto, con il 57 % della popolazione sottoutilizzata.

Estensione e approccio dell'audit

14

12

La Corte ha esaminato se il sostegno dell'UE per il risanamento di Haiti sia stato progettato ed attuato in modo soddisfacente. L'audit si è focalizzato su tre quesiti principali:

- a) La Commissione ha risposto ai bisogni prioritari in materia di riabilitazione?
- b) La Commissione ha garantito il collegamento tra aiuto di emergenza, riabilitazione e sviluppo?
- c) La Commissione ha garantito l'efficace attuazione del sostegno UE per la riabilitazione?

13

L'audit ha riguardato il sostegno fornito ad Haiti nel periodo 2010-2013 da ECHO, dalla Direzione generale Sviluppo e cooperazione (EuropeAid) e dal Servizio degli strumenti di politica estera (FPI).

14

L'audit si è svolto tra maggio e novembre 2013 e ha incluso:

- a) un esame della decima strategia di cooperazione per paese del FES e di altri documenti strategici fondamentali;
- b) colloqui con gli agenti della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a Bruxelles;

- c) una visita ad Haiti dal 26 agosto al 6 settembre 2013, nel corso della quale vi sono stati colloqui con il personale della delegazione dell'UE, i rappresentanti delle autorità di Haiti, i principali partner internazionali per gli aiuti allo sviluppo, le ONG e le organizzazioni della società civile, nonché visite dei progetti.

15

L'audit ha incluso un esame dei 13 programmi finanziati dall'UE destinati a fornire sostegno per la riabilitazione e la riduzione del rischio di catastrofi naturali (cfr. *allegato I*). In termini finanziari, il campione rappresenta circa due terzi degli impegni sottoscritti dalla Commissione per questi due settori²³. I sette programmi finanziati da ECHO riguardavano l'edilizia (alloggi temporanei), l'approvvigionamento idrico e gli impianti igienico-sanitari, la preparazione alle catastrofi e il settore alimentare a Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne e Jacmel. I tre programmi finanziati da EuropeAid riguardavano il sostegno al bilancio generale (SBG), la ricostruzione di zone residenziali e il miglioramento della sicurezza alimentare nella regione di Artibonite. I tre programmi dell'FPI miravano a ripristinare la preparazione alle crisi dell'amministrazione haitiana.

16

L'esame si è concentrato sulla valutazione della pertinenza, della concezione e delle realizzazioni di questi programmi, cui è stato attribuito un punteggio sulla base dei criteri del metodo del Monitoraggio orientato ai risultati (MOR) (cfr. *allegati II e III*)²⁴.

- 23 Nel periodo febbraio 2010 - dicembre 2012, nel settore della riabilitazione e della RRC, la Commissione ha impegnato 202 milioni di euro. I programmi selezionati nel campione avevano un valore totale di 141 milioni di euro. Di questo importo, al 31 dicembre 2013 erano stati pagati 81,1 milioni di euro (cfr. *allegato III*).
- 24 Quando nelle osservazioni viene fatto riferimento ai programmi, viene indicata la numerazione attribuita negli *allegati I e III*.

17

Nel corso della preparazione dell'audit, gli auditor hanno esaminato i principi di audit, gli orientamenti e le buone pratiche sviluppate dal gruppo di lavoro dall'Intosai sull'obbligo di rendiconto e l'audit degli aiuti forniti in seguito a calamità naturali (*Intosai Working Group on Accountability for and Audit of disaster-related Aid (AADA)*)²⁵. In particolare, sono stati presi in considerazione i principi ISSAI 5510 – Audit in materia di riduzione dei rischi di catastrofe – e ISSAI 5520 – L'audit degli aiuti forniti in seguito a calamità naturali – al fine di ottenere una adeguata conoscenza del ciclo di gestione delle catastrofi, dei rischi insiti nella gestione degli aiuti forniti in caso di calamità naturali e della concezione del programma di aiuto.

25 La serie 5500 dei principi ISSAI riguardante l'audit degli aiuti forniti in seguito a calamità naturali è stata pubblicata nell'ottobre 2013 (cfr. www.issai.org).

La Commissione ha risposto ai bisogni primari in materia di riabilitazione

18

La Corte ha esaminato se la Commissione abbia chiaramente individuato i bisogni esistenti in materia di riabilitazione, definito una strategia di cooperazione efficace e garantito un adeguato coordinamento degli sforzi e una opportuna divisione del lavoro con gli altri principali soggetti coinvolti.

I bisogni in materia di riabilitazione sono stati correttamente identificati

19

Il sostegno UE per la riabilitazione in seguito al terremoto si è basato su un'adeguata valutazione dei bisogni, accettata congiuntamente da esperti, principali donatori e governo di Haiti. Immediatamente dopo il terremoto, gli esperti di ECHO hanno eseguito una valutazione preliminare e multisettoriale dei bisogni. Alla fine di gennaio 2010, un gruppo congiunto di esperti della Commissione e di Belgio, Francia e Spagna ha valutato i bisogni nei settori delle infrastrutture, gestione delle finanze pubbliche (GFP), governance, giustizia e sicurezza e servizi sociali (in particolare, istruzione).

20

La Commissione ha anche sostenuto la Valutazione dei bisogni in seguito a catastrofi (PDNA)²⁶, che mirava a costituire un quadro di riferimento per lo sviluppo e la crescita²⁷. Questa è servita da base per il Piano d'azione per la rinascita e lo sviluppo nazionale di Haiti presentato dal governo haitiano alla Conferenza dei donatori internazionali di New York del 31 marzo 2010.

21

Le principali necessità in materia di riabilitazione riguardavano l'edilizia e la riabilitazione urbana, l'approvvigionamento idrico e gli impianti igienico-sanitari, la sanità, la sicurezza alimentare e l'istruzione. Era necessario sostenere anche la governance, la GFP e il rafforzamento dell'amministrazione, al fine di introdurre sistemi e politiche che consentissero di fornire i servizi di base in modo adeguato e sostenibile. A causa della scarsità di risorse pubbliche, il sostegno al bilancio è stato considerato cruciale per riavviare e riprendere le funzioni statali essenziali nel contesto molto fragile di una situazione post-catastrofe. Il governo e i donatori che fornivano sostegno alla governance economica hanno eseguito una diagnosi delle carenze in materia di GFP e concordato un piano d'azione²⁸ contenente le misure prioritarie.

Il sostegno dell'UE per la riabilitazione è stato definito nel quadro di una strategia valida

22

La Commissione ha rivisto la strategia di cooperazione con Haiti del decimo FES sulla base delle valutazioni sopra menzionate e delle richieste del governo²⁹. La strategia di cooperazione rivista mirava a mantenere il sostegno allo sviluppo socio-economico a lungo termine, al fine di eradicare la povertà, rispondendo al contempo ai bisogni relativi alla riabilitazione post-terremoto. Pur focalizzandosi sempre sui settori inizialmente previsti (infrastrutture, governance e sostegno al bilancio), ne aumentava significativamente la dotazione finanziaria. Gli stanziamenti per l'aiuto programmabile (dotazione A) venivano maggiorati di 100 milioni di euro, raggiungendo così 391 milioni di euro, mentre quelli per eventi imprevisti, quale l'aiuto d'emergenza (dotazione B), venivano aumentati da 13,6 a 73,6 milioni di euro. Le modifiche agli stanziamenti per settore nell'ambito degli aiuti programmabili sono riportate nella **tabella** che segue.

26 La PDNA è stata finanziata dal *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR) (Fondo di finanziamento globale per la riduzione delle catastrofi e la ripresa), con il sostegno finanziario della Commissione e di Australia, Lussemburgo, Norvegia, Svezia e Svizzera. Circa 250 esperti nazionali ed internazionali e rappresentanti delle ONG e della società civile haitiana hanno partecipato alla valutazione che ha riguardato otto ambiti: governance, produzione, settori sociali, infrastrutture, sviluppo regionale, ambiente e gestione dei rischi di catastrofi naturali, nonché temi trasversali quali le questioni di genere, i giovani e le popolazioni vulnerabili.

27 Gli esperti hanno ritenuto che fossero necessari 11,5 miliardi di dollari in tre anni: il 50 % per i settori sociali, 17 % per le infrastrutture, 15 % per l'ambiente e la gestione dei rischi di catastrofi e il resto per la produzione, la governance ed aspetti trasversali (questioni di genere, giovani e popolazioni vulnerabili).

28 Nell'ambito del gruppo di coordinamento «*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*», istituito il 27.2.2009, nel maggio 2010 i donatori che fornivano il sostegno al bilancio hanno deciso un piano d'azione prioritario per migliorare i controlli finanziari e introdurre riforme, nonché una matrice comune di indicatori per valutare i progressi in questi ambiti.

29 Il governo desiderava mantenere la direzione generale della strategia di cooperazione iniziale del decimo FES, che restava applicabile per il sostegno allo sviluppo a lungo termine. Inoltre, mentre la maggioranza dei donatori si concentrava sull'area direttamente colpita dal sisma, era fondamentale continuare ad aiutare la restante parte del paese.

Stanziamanti per settore nell'ambito degli aiuti programmabili del decimo FES rivisti dopo il terremoto

(milioni di euro)

Settore	Stanziamanti iniziali	Stanziamanti rivisti
Settori focali	259	349
Infrastrutture	175	245
Governance	36	27
Sostegno al bilancio generale (SBG)	48	77
Altro	32	35
Riserva	0	7
TOTALE	291	391

Fonte: CSP/NIP 2008-2013 e CSP/NIP 2011-2013 rivisto.

23

Per quanto riguarda le infrastrutture, le strade restavano il principale settore cui era diretto il sostegno UE, ma veniva aggiunta la ricostruzione urbana (compresa l'edilizia residenziale) in linea con il PARDH. Nel settore della governance, il sostegno per il decentramento e il rafforzamento delle capacità statali veniva mantenuto, ma venivano aggiunti i settori prioritari dello sviluppo di un sistema catastale e l'RRR. L'aumento degli stanziamenti per l'SBG mirava a contribuire al ripristino dei servizi pubblici, all'avvio del programma di ricostruzione, agli aiuti allo sviluppo e alle strategie per la crescita attraverso la riforma della governance economica. Inoltre, il bilancio generale dell'UE metteva a disposizione finanziamenti significativi (43,6 milioni di euro) per il settore agro-alimentare e per l'RRR³⁰.

24

I programmi esaminati della Corte riflettevano in generale la strategia adottata dalla Commissione. I bisogni specifici nei diversi settori cui è stato destinato il sostegno della Commissione sono stati correttamente valutati durante la concezione dei singoli programmi (cfr. *allegato III*, Pertinenza).

30 In agricoltura, sono stati concessi finanziamenti significativi tra il 2011 e 2012 attraverso il programma tematico sulla sicurezza alimentare e lo strumento alimentare (in totale 23,6 milioni di euro) e l'iniziativa degli obiettivi di sviluppo del Millennio (20 milioni di euro per migliorare la sicurezza alimentare). La preparazione alle catastrofi naturali è stata sostenuta dai programmi Dipecho, dall'IfS e dagli Stati membri.

La divisione del lavoro tra la Commissione e gli altri principali donatori è stata adeguata, ma il coordinamento in fase di attuazione è stato difficile

25

Haiti è stato scelto come paese pilota per la programmazione comune dell'UE (cfr. **riquadro 2**) nell'ambito del decimo FES. Come indicato in precedenza, anche la revisione della strategia di cooperazione del decimo FES è stata preparata dalla Commissione, in coordinamento con gli Stati membri dell'UE attivi ad Haiti (Germania, Francia e Spagna) e gli altri principali donatori. Ciò ha consentito una efficace divisione del lavoro. Mentre Francia e Spagna erano attive prevalentemente nel Sud del paese e gli USA nel Nord, l'UE ha concentrato il proprio sostegno nella regione centrale di Artibonite. Inoltre, Port-au-prince e le altre città colpite dal terremoto sono state suddivise in zone, all'interno delle quali operano singoli donatori e i relativi partner incaricati dell'attuazione.

26

Il coordinamento quotidiano tra la Commissione e gli altri donatori nel corso dell'attuazione dei programmi è stato però difficile:

- a) l'efficacia del meccanismo di coordinamento dell'assistenza umanitaria gestito dall'OCHA³¹, a cui ECHO ha partecipato attivamente, è stata modesta, a causa, principalmente, della sua complessità, dell'altissimo numero di soggetti coinvolti operanti con metodi diversi, della riluttanza di alcuni paesi donatori a collaborare, dei problemi linguistici³² e del fatto che le riunioni erano organizzate nella base militare dell'ONU³³. Inoltre, il coordinamento inter-settoriale tra gruppi di lavoro che operavano in settori diversi è rimasto debole a causa della mancanza di coordinatori esperti con una visione strategica e competenze specifiche in materia di facilitazione³⁴.

31 Il meccanismo di coordinamento era basato su gruppi di lavoro settoriali chiamati «raggruppamenti» (*cluster*). I raggruppamenti sono partenariati di operatori internazionali, autorità locali e nazionali e società civile. Sono stati creati laddove, in presenza di bisogni umanitari evidenti in un settore, intervenivano più soggetti e le autorità nazionali avevano bisogno di assistenza per il coordinamento. Fino al 2012, esistevano 11 raggruppamenti funzionali. Da allora, 7 di essi sono stati progressivamente sciolti in parte a causa del passaggio alla fase dello sviluppo, ma anche a causa del drastico calo delle risorse finanziarie a disposizione degli aiuti umanitari nel paese.

32 Molte riunioni sono state tenute in inglese, lingua in cui era redatta anche la documentazione. Ciò ha limitato la partecipazione delle ONG locali.

33 Alcune organizzazioni non entravano nelle basi militari per ragioni ideologiche; altre ONG locali, soprattutto le più piccole, non erano autorizzate ad entrarvi. Le sale erano eccessivamente affollate ed era difficile trovare posizioni comuni su determinate questioni.

34 «*Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake*», 2011, pagg. 10 e 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/In%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

Programmazione comune dell'UE

La programmazione comune dell'UE mira a coordinare il lavoro dei donatori operanti nel paese all'interno di un quadro comune di sostegno, in cui ciascuno si concentra sui propri punti di forza specifici. Potenzialmente, tale approccio può ridurre la frammentazione degli aiuti e accrescere la titolarità, l'allineamento e l'armonizzazione, innalzando il profilo del lavoro dell'UE e consentendo ai donatori UE di parlare con una sola voce.

Fonte: Commissione europea, Programmazione pluriennale comune, Relazione finale (2010).

- b) i meccanismi di coordinamento dell'aiuto allo sviluppo, già esistenti prima del terremoto, erano anch'essi complessi e coinvolgevano molte parti interessate (governo, donatori, ONG internazionali, agenzie dell'ONU ecc.) con mandati diversi³⁵. I principali donatori internazionali erano riuniti nel Gruppo dei 12 donatori (G-12). A livello settoriale, i meccanismi di coordinamento erano utili per la divisione del lavoro e lo scambio di informazioni, ma non hanno condotto ad azioni coordinate o alla definizione di politiche per gli specifici settori di intervento³⁶;
- c) a causa del collasso della capacità istituzionale della pubblica amministrazione, della lentezza del processo decisionale del governo, della comunicazione inadeguata, del limitato coinvolgimento della società civile e della carenza di competenze manageriali, la Commissione temporanea per la ricostruzione di Haiti (CTRH) (cfr. riquadro 3) non è stata in grado di coordinare³⁷ in modo efficace il sostegno fornito dai donatori, fortemente aumentato dopo il terremoto. Nel novembre 2012,

il governo, l'ONU e il G-12 hanno creato un nuovo sistema di coordinamento per trasferire la guida del coordinamento degli aiuti alle autorità haitiane: il *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*³⁸ (CAED). Il CAED non era però in grado di fornire una guida strategica al sostegno internazionale per la ricostruzione³⁹.

27

Per quanto riguarda il sostegno al bilancio, nel maggio 2010, nel quadro del gruppo di coordinamento già costituito⁴⁰, i donatori hanno approvato un piano d'azione⁴¹ prioritario per migliorare i controlli finanziari e introdurre riforme, nonché una matrice comune di indicatori per valutare i progressi⁴². Questa valutazione comune ha consentito inoltre di adattare le componenti «assistenza tecnica» dei rispettivi programmi per garantirne la completezza. Ciononostante, le prospettive incoraggianti di un monitoraggio coordinato e di un dialogo con le autorità nazionali sulle politiche sono state progressivamente deluse in fase di attuazione (cfr. paragrafo 63).

- 35 *Inter-Agency Real-Time Evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake* (2010).
- 36 Office of the Special Envoy for Haiti «*Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake*», giugno 2011, pag. 8 (http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf).
- 37 Cfr. ad esempio «*L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*», *Cour des comptes* (gennaio 2013) e «*From Relief to Recovery: Supporting good governance in post-earthquake Haiti*», Oxfam 2011.
- 38 Quadro per il coordinamento degli aiuti esterni allo sviluppo di Haiti.
- 39 Le riunioni del CAED erano poco frequenti e il mandato dei gruppi di lavoro settoriali erano ancora in fase di redazione al momento della visita della Corte.
- 40 Il «*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*» (CPAB) formalmente costituito il 27.2.2009 e presieduto dal ministro delle Finanze.
- 41 In particolare, basato sulle raccomandazioni formulate dall'FMI a seguito dell'esame condotto nel 2009 sul Quadro di analisi della responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica (*Public Expenditure and Financial Accountability Review – PEFA*) del 2007 della Banca Mondiale.
- 42 Riguardante essenzialmente le condizioni generali dell'SBG, quali progressi soddisfacenti i) verso un quadro per una maggiore stabilità macroeconomica, ii) nella riforma per una migliore gestione delle finanze pubbliche (GFP) e iii) nell'attuazione di strategie di ripresa e sviluppo.

La Commissione temporanea per la ricostruzione di Haiti (CTRH)

La creazione della CTRH è stata annunciata alla conferenza dei donatori internazionali «Verso un nuovo futuro per Haiti» di New York e formalmente costituita nell'aprile 2010 per un periodo di 18 mesi. Il ruolo della CTRH era di sovrintendere all'attuazione del Piano d'azione per la rinascita e lo sviluppo nazionale di Haiti (PARDH) e di gestire i fondi raccolti dal governo e dalla comunità internazionale riuniti nel Fondo per la ricostruzione di Haiti. Il CTRH era co-presieduto dal primo ministro di Haiti e dall'ex presidente degli Stati Uniti Bill Clinton.

Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione, non vi è stato un collegamento sufficiente tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo

28

La Corte ha esaminato se la Commissione: abbia i) utilizzato i diversi strumenti in modo flessibile, ii) coordinato in modo soddisfacente le attività di ECHO e EuropeAid e iii) tenuto conto del collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo (CARS) nella concezione ed attuazione dei programmi UE di riabilitazione.

29

I principali obiettivi del sostegno dell'UE ad Haiti dopo il terremoto hanno riguardato la fornitura di aiuti di emergenza, la riabilitazione delle infrastrutture danneggiate e delle funzioni essenziali del servizio pubblico nonché la creazione di condizioni per uno sviluppo sostenibile. Il CARS rappresentava quindi una questione strategica nella cooperazione tra l'UE ed Haiti nel periodo successivo alla catastrofe del 2010 (cfr. riquadro 4).

La Commissione ha utilizzato i diversi strumenti in modo flessibile

30

Le procedure di EuropeAid per la programmazione e la preparazione dei programmi prevedono la discussione con le autorità nazionali e il coordinamento con gli altri donatori. Il notevole lavoro di preparazione che deve essere svolto dalla Commissione e dal SEAE non rende questo processo adatto ad affrontare i bisogni in rapida evoluzione che emergono in situazioni di crisi. Tuttavia, anche se l'adozione formale della strategia di cooperazione del decimo FES, rivista dopo il terremoto, è durata due anni⁴³, l'orientamento generale è stato deciso ragionevolmente in fretta, consentendo così di ridurre i tempi per l'avvio dei programmi di riabilitazione.

43 Il documento di strategia nazionale rivisto è stato firmato nel marzo 2012.

Riquadro 4

Collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo

Il ruolo degli aiuti d'emergenza è di fornire aiuti umanitari a breve termine per salvare vite umane e proteggere le vittime di catastrofi naturali o di conflitti violenti. Le operazioni di riabilitazione sono le procedure stabilite per sostituirsi progressivamente all'aiuto d'emergenza e stabilizzare la situazione socio-economica, aiutando le vittime a ricostruire le infrastrutture, migliorare i servizi e rafforzare le istituzioni, agevolando così la transizione verso la cooperazione allo sviluppo. Il CARS riguarda le misure e gli interventi destinati a colmare il vuoto esistente e/o rafforzare le sinergie tra assistenza a breve e lungo termine.

Fonte: COM(96) 153 def. del 30 aprile 1996 relativa al collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo; COM(2001) 153 definitivo del 23 aprile 2001 «Collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo – Valutazione»; COM(2012) 586 final del 30 ottobre 2012 «L'approccio dell'Unione alla resilienza: imparare dalla crisi della sicurezza alimentare».

31

Come EuropeAid, anche ECHO ha partecipato ad attività di riabilitazione. Se da un lato gli aiuti umanitari forniti da ECHO nel 2010 erano destinati a soddisfare i bisogni legati all'emergenza (come la rimozione delle macerie, la costruzione di tendopoli, il trasporto d'acqua, la realizzazione di servizi igienici, la distribuzione di beni alimentari alle persone sfollate all'interno del paese), l'assistenza fornita nel 2011 e 2012 andava invece oltre la fase emergenziale. Ha incluso attività per la riduzione del rischio di catastrofi naturali⁴⁴ e per far fronte al flusso di sfollati⁴⁵, soprattutto mediante la costruzione di alloggi temporanei, la predisposizione di servizi igienico-sanitari e l'organizzazione di programmi «denaro in cambio di lavoro». Queste attività sono state svolte da ECHO nell'ambito dell'assistenza per la riabilitazione a breve termine, fino all'aprontamento dei progetti di riabilitazione a lungo termine da attuare con i partner nell'assistenza allo sviluppo⁴⁶.

32

La Commissione ha anche attivato il più flessibile Strumento per la stabilità (IfS) gestito dall'FPI, per far seguito al Programma di preparazione alle catastrofi naturali di ECHO (Dipecho). Questo strumento era destinato a facilitare la transizione verso le fasi di riabilitazione e di sviluppo, sostenendo la capacità delle popolazioni di affrontare le catastrofi attraverso campagne di sensibilizzazione nelle scuole e per il grande pubblico su vasta scala, e attività su scala più ridotta di limitazione del danno e di formazione di volontari della protezione civile⁴⁷.

Il coordinamento all'interno della Commissione non è stato ottimale

33

La Commissione ha costituito una piattaforma di crisi, che prevedeva riunioni di coordinamento regolari tra EuropeAid, ECHO, segretariato generale della Commissione e Stati membri dell'UE, per coordinare la risposta dell'UE nelle prime settimane successive al terremoto. ECHO e la delegazione UE si scambiavano regolarmente informazioni (ad esempio, sui bisogni degli sfollati all'interno del paese, che erano sistemati in accampamenti o in alloggi temporanei) e comunicava con l'FPI sul programma Dipecho al fine di garantire buoni collegamenti con le altre attività di RRC. Tra i dipartimenti della Commissione venivano organizzate regolarmente riunioni delle equipe paese⁴⁸. Questi meccanismi di coordinamento hanno facilitato la valutazione dei bisogni e l'adeguata individuazione delle priorità.

34

Il programma 9 (ricostruzione e sviluppo dei quartieri) è stato esteso per includere altre zone di Port-au-Prince. Per garantire continuità con i precedenti progetti ECHO, Europaid ha applicato il concetto «stesso partner nella stessa zona» che prevedeva di affidare la ricostruzione e lo sviluppo ai partner attuatori di ECHO che avevano già operato in un dato distretto durante la fase degli aiuti umanitari, in modo da poter beneficiare della loro preziosa conoscenza di un dato contesto⁴⁹.

- 44 In totale 5,5 milioni di euro: 3 milioni di euro dal piano di attuazione dell'assistenza umanitaria per Haiti 2011 (*Humanitarian Implementation Plan - HIP*) e 2,5 milioni di euro dal programma Dipecho nella regione dei Caraibi, che era indipendente dalla risposta al terremoto.
- 45 L'assistenza di ECHO nel 2012 si è concentrata sul problema degli sfollati (20,25 milioni di euro), sulla risposta all'epidemia di colera (3 milioni di euro), sulla risposta a catastrofi naturali come la tempesta tropicale Isaac e l'uragano Sandy (9 milioni di euro) e sulla riduzione dei rischi di catastrofe (2 milioni di euro).
- 46 Questo è in linea con la raccomandazione 1 formulata dalla Corte nella relazione speciale n. 6/2008 «Le azioni di risanamento finanziate dalla Commissione europea a seguito dello tsunami e dell'uragano Mitch» in relazione alla rapida concezione dei programmi di riabilitazione (<http://eca.europa.eu>).
- 47 «*Dipecho Study: Lessons learned for an improved strategy and approach*», Inspire Consortium, March 2013, pag. 11 e pag. 19 (http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf).
- 48 Uno dei risultati è stata la decisione di istituire dei programmi di ricostruzione in prossimità delle aree colpite.
- 49 Ad esempio: l'ONG Concern Worldwide aveva attuato un progetto di pacificazione finanziato dall'IfS destinato a ridurre gli scontri tra bande armate che combattevano nella bidonville di Grand Ravine. Al progetto hanno fatto seguito interventi umanitari di ECHO e poi la riabilitazione e il miglioramento dello stesso quartiere di EuropeAid.

35

Tuttavia, come già sottolineato dal servizio di audit interno (IAS) della Commissione nel 2011, ECHO ed EuropeAid non disponevano di una chiara strategia comune per paese sul CARS per ottimizzare le sinergie e favorire una agevole transizione tra le rispettive attività. Nel corso della visita ad Haiti nel febbraio 2012, una delegazione della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo ha rilevato un insufficiente livello di coordinamento tra ECHO e la delegazione UE⁵⁰. Le debolezze rilevate dalla Corte riguardavano soprattutto i seguenti aspetti:

- a) i programmi ECHO sono programmi a breve termine, mentre la programmazione e la preparazione dei programmi di EuropeAid richiede tempo. Anche se entrambi avevano adottato un approccio flessibile (cfr. paragrafi 30 e 31), sono trascorsi molti mesi tra la fine del sostegno ECHO e la disponibilità dei finanziamenti di EuropeAid per la ricostruzione e la risistemazione dei quartieri. La continuità tra le operazioni sul terreno è stata possibile solo grazie all'autofinanziamento e la motivazione dei partner incaricati dell'attuazione;
- b) vi erano diverse opinioni tra i partner che fornivano aiuti umanitari e quelli impegnati nell'assistenza allo sviluppo, tra cui ECHO e la delegazione UE, sull'approccio più adatto ad affrontare i problemi abitativi. Secondo la delegazione UE e molti altri partner nell'assistenza allo sviluppo intervistati dalla Corte, costruire alloggi temporanei invece di abitazioni permanenti tre anni dopo il terremoto non era la soluzione più efficiente, tenendo conto della mancanza di spazi, e comportava il rischio che le zone utilizzate si trasformassero in bidonville;
- c) la strategia di uscita di ECHO e il passaggio di consegne alla delegazione UE non sono stati formalizzati e documentati. Ciò non ha consentito un adeguato follow-up.

50 CONT Visita della delegazione, 22-26 febbraio 2012, Haiti, Nota di commento (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf).

Foto 1

La mancanza di spazio è un vincolo importante per la riabilitazione urbana di Haiti



Fonte: Corte dei conti europea.

Il CARS è stato ben studiato per quanto riguarda la concezione di singoli programmi di riabilitazione, ma talvolta difficilmente attuabile nella pratica

36

I programmi esaminati dalla Corte sono stati adeguatamente concepiti per collegare la fase dell'aiuto umanitario a quella della riabilitazione o creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile. Le attività miravano a ripristinare le funzioni essenziali dei servizi pubblici e a creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile. Tuttavia, le prospettive in tal senso non erano promettenti per 4 dei 13 programmi esaminati dalla Corte, a causa della mancata introduzione di riforme adeguate e dello scarso coinvolgimento delle autorità locali, nonché dell'assenza di una amministrazione adeguatamente funzionante (cfr. *allegato III*, Progettazione)

37

Quasi tutti i programmi di riabilitazione di ECHO hanno favorito una agevole transizione verso lo sviluppo, spesso nell'ambito di approcci integrati a favore di una data regione del paese. Oltre alla costruzione di alloggi temporanei, tali approcci hanno incluso interventi di sostegno alla sussistenza, di formazione e di sostegno alle autorità locali (cfr. *riquadro 5*). Tuttavia, ritardi nell'attuazione dei programmi (cfr. paragrafo 43) hanno rallentato la creazione delle condizioni per uno sviluppo sostenibile nelle zone interessate.

Riquadro 5

Soluzioni integrate

Il programma HELP (programma 2) finanziato da ECHO nelle zone periferiche di Petit-Goâve e Léogâne mirava a riparare le case e costruire alloggi semi-permanenti, nell'ambito di un approccio integrato per la ricostruzione dei quartieri. Altri programmi in tale settore hanno riguardato la costruzione di un centro per la formazione professionale, la creazione di orti e giardini di quartiere, l'apertura di un supermercato, la pavimentazione stradale e il miglioramento del trasporto pubblico. In tal modo, le attività di riabilitazione hanno consentito alle persone non solo di tornare nelle loro abitazioni, ma di iniziare attività generatrici di reddito.

38

Nel settore dello sviluppo urbano, la definizione e diffusione di norme e buone pratiche di edilizia antisismica sono state incluse nei piani per la riduzione del rischio di catastrofi naturali all'interno dei programmi di sostegno del governo e delle istituzioni, come il programma di ricostruzione e la risistemazione dei quartieri (programma 9). Si è trattato di un approccio adeguato realizzato con l'obiettivo di «ricostruire migliorando». Nonostante le campagne di sensibilizzazione, queste norme sono state raramente applicate per le case private in zone vulnerabili a causa degli elevati costi di costruzione e dell'assenza di efficaci controlli da parte dell'amministrazione. I progressi dei programmi di ricostruzione sono stati ostacolati anche da problemi relativi ai diritti di proprietà, dato lo stato embrionale dell'amministrazione catastale⁵¹. In due distretti di Port-au-Prince erano in corso dei progetti pilota per la creazione di un catasto, la cui diffusione però a livello dell'intero paese richiederà probabilmente molto tempo.

39

Il programma di sicurezza alimentare DCI esaminato dalla Corte (programma 8) subentrava agli aiuti umanitari e mirava a creare un collegamento con la fase di ripresa dello sviluppo sostenibile, segnatamente introducendo la fornitura costante di sementi di buona qualità per la produzione agricola. Le carenze dell'amministrazione esistente offrivano però scarse prospettive di sostenibilità per i risultati dei programmi e per lo sviluppo sperato.

40

Immediatamente dopo il terremoto, il programma SBG (programma 10) ha aiutato l'amministrazione statale a superare le carenze di tesoreria che avrebbero potuto creare una forte instabilità. Il sostegno alle strategie di ripresa, sviluppo e crescita dell'amministrazione centrale, nonché il supporto al miglioramento della governance sono stati un volano importante per progredire verso un futuro migliore. Tuttavia, la lentezza dei progressi in questo campo ha compromesso la corretta attuazione del programma SBG e il potenziale contributo che avrebbe potuto fornire agli sforzi di ricostruzione fisica ed istituzionale (cfr. paragrafi 53-54).

51 I problemi relativi alla proprietà fondiaria hanno fortemente ritardato anche i programmi di altri donatori. Cfr. ad esempio, «*Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges*», US Government Accountability Office (giugno 2013).

La Commissione non ha garantito a sufficienza l'efficace attuazione del sostegno UE per la riabilitazione

41

La Corte ha esaminato se: i) le realizzazioni previste fossero state fornite in modo tempestivo, ii) la Commissione avesse valutato i principali rischi del contesto post-catastrofe ed adottato misure per affrontarli e iii) il monitoraggio sia stato adeguato.

La maggior parte dei programmi ha subito ritardi e, per alcuni, i progressi compiuti sono stati limitati

42

Undici dei tredici programmi esaminati dalla Corte non erano stati attuati secondo il calendario inizialmente previsto. I ritardi andavano da uno a 12 mesi, fatto particolarmente preoccupante per programmi inizialmente previsti per il breve termine. Tre programmi hanno fornito una ridotta parte delle realizzazioni previste (cfr. **allegato III**, Realizzazioni). Due di questi erano programmi di una certa consistenza da un punto di vista finanziario⁵².

Progetti ECHO

43

Le realizzazioni previste per i sette programmi esaminati dalla Corte includevano: rimozione delle macerie, costruzione di 1 500 alloggi temporanei, riparazione di 800 case danneggiate, costruzione di sistemi di approvvigionamento idrico e impianti igienico-sanitari, fornitura di attrezzature e formazioni per la protezione civile, creazione di un centro di informazione geografica, erogazione di microcrediti e diverse attività generatrici di reddito. Un programma (programma 6) è stato attuato nei tempi previsti. Gli altri hanno subito ritardi a causa del difficile contesto post-terremoto⁵³, ma anche di carenze a livello di concezione ed attuazione. I partner incaricati dell'attuazione non hanno tenuto sufficientemente conto dei vincoli esistenti a livello locale (ad esempio, le gravose procedure amministrative nazionali) o delle difficoltà tecniche (ad esempio, le dimensioni degli alloggi temporanei non adatte allo spazio disponibile).

44

Quasi tutti i programmi hanno alla fine prodotto le realizzazioni previste. In un caso⁵⁴, però, il ritorno previsto di circa 2 000 famiglie nelle proprie abitazioni non è stato possibile durante l'attuazione del programma perché il ministero dei Lavori pubblici non aveva fornito dati attendibili sullo stato degli edifici⁵⁵.

- 52 *Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (programma 10) con un contributo UE di 47 milioni di euro; e *Strengthening of the Haitian emergency preparedness* con un contributo UE di 14,5 milioni di euro (programma 13).
- 53 Il peggioramento delle condizioni in cui venivano attuati i programmi dovuto all'epidemia di colera, agli uragani o alle precarie condizioni di sicurezza.
- 54 Costruzione di soluzioni abitative sicure e sostenibili (programma 1).
- 55 Il ministero dei Lavori pubblici doveva giudicare se gli edifici:
 - non avevano subito danni dal terremoto e potevano essere occupati immediatamente,
 - erano inagibili per cui l'accesso andava limitato e l'occupazione era possibile solo dopo alcuni lavori di riparazione;
 - erano pericolanti, per cui l'accesso andava vietato e l'occupazione era prevedibile solo dopo importanti lavori di riparazione, oppure dovevano essere demoliti.

Foto 2 e 3

Alloggi temporanei costruiti nell'ambito dei programmi «Costruzione di alloggi e servizi igienici temporanei sicuri» (Léogâne) e «Costruzione di soluzioni abitative sicure e sostenibili» (Delmas, Port-au-Prince)



Fonte: Corte dei conti europea.

Strumento per la stabilità

45

Il programma finanziato dall'IfS per contribuire a ripristinare la capacità di preparazione alle crisi dell'amministrazione haitiana comprendeva tre componenti: i) rimozione delle macerie, fornendo al contempo «denaro in cambio di lavoro» alle popolazioni vulnerabili; ii) organizzazione di una serie di incontri con rappresentanti politici ad alto livello per discutere le questioni della ricostruzione, le strategie di erogazione degli aiuti, la riforma costituzionale e il ripristino delle attività della pubblica amministrazione e iii) miglioramento della resilienza della popolazione mediante la fornitura di attrezzature da utilizzare in caso di emergenza e la costituzione di una unità di crisi a Port-au-Prince.

46

Le prime due componenti (programmi 11 e 12) sono state attuate secondo i piani. La terza componente ha subito ritardi soprattutto per problemi logistici, per la mancanza di adeguata esperienza nel paese e di competenze linguistiche da parte dei partner incaricati dell'attuazione e a causa di obiettivi eccessivamente ambiziosi. Inoltre, la formazione fornita era insufficiente e non pienamente adattata alle condizioni locali. I kit di emergenza erano di qualità inadeguata e non sempre collocati nei siti idonei.

Ricostruzione e risistemazione dei quartieri

47

Il ritorno degli sfollati nei rispettivi quartieri costituiva una priorità per l'amministrazione, per porre rimedio alla scarsa coesione sociale determinata dai movimenti di popolazione e alla presenza di molti feriti. Il programma finanziato dal FES «*Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*»⁵⁶ ha contribuito alla ricostruzione di sei quartieri altamente popolati⁵⁷ di Port-au-Prince e di uno nella città di Petit-Goàve. Oltre a migliorare l'urbanistica e le infrastrutture pubbliche, sono stati forniti aiuti alle famiglie che provvedevano da sole alla ricostruzione delle loro abitazioni. Sono state promosse diverse iniziative attraverso la formazione e la micro-finanza a livello di comunità per incoraggiare l'autosufficienza economica.

48

Parte del programma è stato attuato attraverso l'amministrazione nazionale⁵⁸. Anche se pertinente alla luce dei principi di «ricostruire migliorando» e del coinvolgimento dell'amministrazione locale, tale approccio non ha consentito di fornire realizzazioni fisiche in tempi pienamente compatibili con il CARS. Al momento della visita della Corte, era stato deciso il progetto generale per la riabilitazione ed erano stati elaborati il piano direttivo per le strade di accesso e il piano per le infrastrutture pubbliche per tutti i progetti esaminati, mentre non erano ancora iniziati i lavori di costruzione.

49

Invece, sono stati compiuti progressi significativi nel ripristino delle capacità della pubblica amministrazione in materia urbanistica. Passi avanti sono stati anche compiuti nelle attività realizzate dai partner delle ONG. La loro esperienza sul terreno, la presenza continua dall'inizio dell'azione umanitaria e l'approccio pragmatico hanno consentito di svolgere il lavoro preparatorio con rapidità⁵⁹. Inoltre, i loro rapporti con le autorità hanno tratto beneficio dal miglioramento del contesto dovuto alla creazione di componenti di sostegno istituzionale.

Sicurezza alimentare

50

Il programma finanziato da DCI esaminato dalla Corte (programma 8) mirava a migliorare la sicurezza alimentare delle famiglie e dei produttori agricoli più vulnerabili nella regione di Artibonite, attraverso la gestione sostenibile delle risorse naturali, attività generatrici di reddito e il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione regionale.

51

Al momento della visita della Corte, il programma era ancora in una fase iniziale dell'attuazione ed era già stato ritardato di quattro mesi a causa di carenze nella concezione del programma (analisi insufficiente dell'ambiente amministrativo ed organizzativo) e delle competenze inadeguate di un partner esecutivo⁶⁰.

- 56 Programma di sostegno alla ricostruzione e alla risistemazione dei quartieri e allo sviluppo per facilitare il ritorno delle popolazioni colpite (programma 9).
- 57 Baillargeau, Martissant, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine, Carrefour.
- 58 Parte del programma viene attuato attraverso l'«*Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics*», operativa dall'agosto 2012 presso il gabinetto del Primo ministro.
- 59 Costituzione di comitati locali, consultazione partecipativa, studi sociali e tecnici, ricerche sulla proprietà fondiaria.
- 60 Una ONG non possedeva le competenze in materia di ingegneria finanziaria richieste per mettere a punto un regime di prestiti.

Sostegno al bilancio

52

Nell'ambito di uno sforzo congiunto con altri donatori⁶¹, il programma SBG finanziato dal decimo FES⁶² mirava a sostenere l'attuazione del piano d'azione statale per la ricostruzione post-catastrofe⁶³ e la strategia per la crescita e la riduzione della povertà⁶⁴. Il programma includeva 44 milioni di euro a titolo di sostegno al bilancio e altri 3 milioni di euro per azioni complementari, come l'assistenza tecnica o il sostegno alla produzione di statistiche nazionali.

53

Il programma ha fornito buona parte delle risorse di tesoreria quanto mai necessarie per contribuire a ripristinare le funzioni essenziali dello Stato nel periodo immediatamente successivo al terremoto. La prima tranche di 26 milioni di euro è stata erogata nel 2011 secondo il calendario previsto, ossia subito dopo la firma della convenzione di finanziamento. A causa soprattutto dei lenti progressi della governance economica, la seconda tranche fissa di 7 milioni di euro e solo parte della prima tranche variabile⁶⁵ sono state versate nel dicembre 2012; cioè dopo la fine dell'esercizio 2011-2012 per il quale erano inizialmente previste. Dati gli insoddisfacenti progressi nella riforma della GFP, la Commissione e gli altri donatori non hanno più effettuato altri versamenti nel 2013 per il sostegno al bilancio.

54

Alcuni progressi in tale ambito sono in corso, come la creazione di un conto di tesoreria unico o di 10 posti di contabile pubblico. Nondimeno, a oltre due anni dall'inizio di questo secondo programma SBG finanziato dal decimo FES, non esisteva ancora un programma di riforma della GFP adeguato

e realistico con priorità e tappe ben definite e concordate.

Alcuni rischi significativi non sono stati gestiti in modo soddisfacente

55

La Commissione ha analizzato il contesto post-catastrofe in modo efficace, identificando i principali fattori di rischio: instabilità politica, sicurezza, diritti di proprietà fondiaria, carenza di terreni e complessità urbana, scarsa capacità amministrativa, bassi livelli di partecipazione a livello della comunità, coordinamento inadeguato e pericoli di carattere naturale.

56

La Commissione non è però riuscita a gestire in modo soddisfacente i rischi che tali situazioni comportavano per l'attuazione dei programmi UE e il conseguimento degli obiettivi perseguiti. Non ha valutato la probabilità ed il potenziale impatto di questi rischi, e non ha pianificato interventi adeguati per prevenire o ridurre alcuni rischi significativi. Ad esempio:

- a) i lunghi ritardi alle dogane portuali e aeroportuali di Haiti erano un problema ben noto, che ha ostacolato in misura significativa l'attuazione del programma per la costruzione di alloggi temporanei finanziati da ECHO (programma 1);
- b) la limitata capacità del ministero dell'Agricoltura e la carenza di sistemi istituzionali per la fornitura di sementi selezionate sono state identificate durante la preparazione del programma alimentare DCI (programma 8). Non sono però state previste misure adeguate e le prospettive che i programmi ottengano risultati sostenibili sono modeste;

61 FMI, BM, IDB, Francia e Spagna. Il Canada e gli USA forniscono aiuti per la governance economica, ma non sostegno diretto al bilancio.

62 Il programma SBG esaminato (programma 10) era il secondo per Haiti nel quadro del decimo FES. Il primo programma, firmato nel 2009, ammontava inizialmente a 27 milioni di euro ed era stato portato a 61 milioni di euro mediante la dotazione B e i fondi VFLEX.

63 PAR DH, adottato nel 2010.

64 *Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2008-2010); Plan Stratégique de Développement d'Haiti, Cadre de Croissance Triennal (2012-2015).*

65 Soltanto 375 000 euro (su 3 milioni di euro) sono stati versati a casa del mancato raggiungimento di 8 indicatori (su 9) nel settore della GFP.

c) a causa dell'eccessiva complessità e di una concezione troppo ambiziosa, il programma IfS per il sostegno al ripristino della capacità di preparazione alle crisi (programma 13) non ha raggiunto gli obiettivi previsti in modo soddisfacente (cfr. riquadro 6). L'esperienza specifica riguardo al paese d'attuazione posseduta dal partner esecutivo costituiva un fattore importante che non è stato sufficientemente preso in considerazione.

57

In una situazione in cui le funzioni essenziali dello Stato erano fortemente indebolite, concedere un sostegno al bilancio implicava un rischio fiduciario elevato⁶⁶. La Commissione ha svolto una valutazione ragionevole del livello prevalente dei rischi fiduciari. Tuttavia, alla luce del limitato livello di sostegno da parte degli altri donatori⁶⁷, il pacchetto complementare di assistenza era insufficiente e non adeguatamente focalizzato sulle funzioni chiave per consentire miglioramenti significativi secondo un adeguato ordine di priorità nella salvaguardia delle risorse pubbliche (cfr. riquadro 7). Nel corso di una visita ad Haiti nel febbraio 2012, una delegazione della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo aveva constatato che i sistemi nazionali per la contabilità ed il controllo erano inadeguati.

66 Una probabile conseguenza della presenza di sistemi GFP deboli è la diffusione di frodi e corruzione. L'indice sulla percezione della corruzione 2013 di *Transparency International* colloca Haiti al 163mo posto sui 177 paesi valutati. Un caso di frode e corruzione su vasta scala è ad esempio quello dei 41 contratti aggiudicati irregolarmente, per un totale di oltre 500 milioni di dollari, nel periodo novembre 2010 - ottobre 2011.

67 Al momento della visita della Corte, nessun altro donatore stava fornendo un sostegno istituzionale significativo nel settore della GFP. Nel 2010, gli esperti dell'FMI hanno aiutato a controllare le risorse pubbliche, ma la comunità dei donatori non ha garantito un adeguato seguito a tale azione.

Riquadro 6

Difficoltà di attuazione del «Programma di sostegno al ripristino della capacità dell'amministrazione haitiana di preparazione alle crisi» (programma 13)

Il programma mirava a aiutare l'amministrazione di Haiti a ripristinare la propria capacità di prepararsi alle crisi. L'obiettivo di consegnare 300 container di attrezzature in 140 siti in tutto il paese si è rivelato troppo ambizioso per essere raggiunto nei tempi stabiliti. Il partner esecutivo ha avuto difficoltà nell'individuare i siti idonei, a garantire una qualità sufficiente del materiale e l'accessibilità allo stesso. Strade impraticabili, capacità limitata di porti e aeroporti, indisponibilità di carburante e ritardi in dogana si sono dimostrati problemi sottovalutati per un partner che non aveva alcuna precedente esperienza in loco.

Misure per proteggere i fondi UE

Nella relazione speciale n. 11/2010 sulla gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia, la Corte raccomandava alla Commissione di rafforzare la gestione dei rischi, prevedendo misure a breve termine laddove i sistemi di GFP fossero particolarmente deboli. Haiti si trovava proprio in questa situazione, come confermato dalla valutazione 2011 sulla responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica (PEFA). Le misure a più breve termine per meglio proteggere dagli sprechi, dalle dispersioni e dalle inefficienze potrebbero includere l'audit delle retribuzioni dei dipendenti pubblici (50 % del bilancio attuale), il rafforzamento dei servizi competenti in materia di entrate (dogane, fisco), il sostegno specifico alle funzioni contabili e il sostegno istituzionale alla *Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif* che non è operativa.

58

I rischi politici sono stati identificati dalla Commissione durante la preparazione del programma⁶⁸ e monitorati durante l'attuazione, ma non sono state previste misure chiare per affrontarli, ove si manifestassero. L'instabilità e la volatilità politica interferiscono regolarmente con lo sviluppo e con il consolidamento del dialogo politico e strategico tra governo e donatori SBG. Insufficiente volontà politica, procedure legislative lente e capacità amministrativa limitata si sono quindi rivelati ostacoli importanti per l'adozione e l'attuazione di riforme essenziali in maniera efficace e per l'attuazione dei programmi in base a quanto programmato (cfr. paragrafi 52-54).

Il monitoraggio disponeva di un quadro di riferimento adeguato, ma di risorse insufficienti

59

Come menzionato ai paragrafi 6 e 7, la delegazione UE è stata gravemente colpita dal terremoto. La Commissione e il SEAE non hanno reagito tempestivamente mandando personale con competenze e esperienza adeguate durante la fase critica. Il personale della delegazione UE è stato aumentato solo di recente⁶⁹. Date le circostanze, la delegazione UE ha compiuto notevoli sforzi in materia di monitoraggio, ma disponeva di risorse limitate per effettuare visite in loco⁷⁰ che sarebbero state utili in una situazione in rapida evoluzione.

68 Ad esempio, cambio di governo, scarsa volontà di riforma, instabilità sociale.

69 La delegazione è stata rafforzata con altri 11 posti alla fine del 2013.

70 In base alla valutazione del carico di lavoro di EuropeAid, la Delegazione di Port-au-Prince è la seconda per carico di lavoro tra tutte le rappresentanze dell'UE.

60

Il sistema di monitoraggio usato da ECHO era basato su un quadro di informativa standardizzato ed obbligatorio che forniva informazioni adeguate e un confronto rispetto a indicatori prestabiliti. Laddove venivano riscontrati difficoltà e ritardi, ECHO ha tempestivamente adottato azioni correttive. Nel caso del programma «Costruzione di soluzioni abitative sicure e sostenibili», che non era stato attuato correttamente (cfr. paragrafo 44), ECHO ha interrotto la cooperazione con il partner esecutivo dopo la fine del programma.

61

Per i programmi IfS, il monitoraggio attuato dalla delegazione UE si basava sulle relazioni relative ai programmi e sulle visite in loco, nonché sulle valutazioni intermedie e finali di esperti esterni. Numerose debolezze emerse dalla valutazione intermedia sono state prontamente corrette, sostituendo il responsabile locale del progetto, introducendo un monitoraggio più ravvicinato e migliorando il coordinamento tra partner.

62

Il programma di ricostruzione urbana di EuropeAid (programma 9) era un programma orientato ai risultati. Il monitoraggio dei progressi a fronte di indicatori chiaramente definiti era garantito da relazioni finanziarie e descrittive fornite dai partner, visite ai progetti da parte dei responsabili e visite di monitoraggio orientato ai risultati (MOR). Tuttavia, benché la delegazione UE abbia eseguito un numero limitato di visite in loco a causa del pesante carico di lavoro (cfr. paragrafo 59), non è stata prevista alcuna supervisione tecnica indipendente volta ad accertare la qualità dei lavori di costruzione, aspetto particolarmente importante per questo programma.

63

Nel corso dell'attuazione del programma SBG esaminato (programma 10), il gruppo di donatori guidato dalla Banca mondiale, non ha svolto regolarmente il previsto monitoraggio congiunto sui progressi della governance economica⁷¹, che doveva servire da base per decisioni comuni sull'erogazione dei fondi. Tale stato di cose ha ridotto le opportunità di dialogo politico e strategico con il governo. Come nel caso degli altri donatori, anche la delegazione UE doveva effettuare le proprie valutazioni. Tuttavia, la delegazione UE non disponeva di sufficienti competenze specifiche nel settore della GFP e il rafforzamento delle risorse umane presso la delegazione è stato troppo lento.

71 Sulla base degli indicatori concordati.

64

La Corte conclude che il sostegno dell'UE per la riabilitazione di Haiti dopo il terremoto del 2010 è stato nel complesso ben concepito, ma che i programmi non sono stati attuati in modo sufficientemente efficace. La Commissione, come gli altri donatori, ha incontrato notevoli ostacoli nel fornire sostegno alla riabilitazione. Ha dovuto affrontare le difficoltà poste dalla necessità di collaborare con autorità nazionali deboli nel gestire gli aiuti – allo scopo di incoraggiare il coinvolgimento delle autorità locali e contribuire a creare un'amministrazione funzionante – mirando al tempo stesso a fornire rapidamente aiuti. La Commissione avrebbe però potuto gestire meglio alcuni fattori su cui aveva il controllo.

65

La Commissione ha risposto ai bisogni prioritari in materia di riabilitazione. Insieme agli altri principali donatori, ha correttamente individuato i principali bisogni in materia di riabilitazione ad Haiti dopo il terremoto del 2010 e ha adottato una valida strategia di cooperazione che ha affrontato i principali problemi del paese, pur continuando a fornire sostegno allo sviluppo socio-economico a lungo termine. La divisione del lavoro tra donatori è stata adeguata, ma il coordinamento durante la fase di attuazione è stato difficile (cfr. paragrafi 18-27).

66

Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione, non vi è stato un collegamento sufficiente tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo. La Commissione ha utilizzato una serie di strumenti complementari flessibili ed elaborato singoli programmi di riabilitazione per garantire il collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo. Tuttavia, ECHO e EuropeAid non avevano una strategia comune chiara per il paese, che consentisse di ottimizzare le sinergie e agevolare la transizione tra le rispettive attività. Le debolezze dell'amministrazione nazionale e l'insufficiente impegno del governo ad attuare le riforme hanno notevolmente ostacolato una riabilitazione efficace e la creazione delle condizioni per uno sviluppo sostenibile (cfr. paragrafi 28-40).

67

La Commissione non ha garantito a sufficienza l'efficace attuazione del sostegno UE per la riabilitazione. Dieci dei 13 programmi esaminati dalla Corte hanno fornito, o probabilmente forniranno, le realizzazioni previste, anche se quasi tutti in ritardo. Tre programmi hanno conseguito progressi limitati, compreso il programma per il sostegno al bilancio generale del decimo FES. La Commissione, pur consapevole del contesto difficile, non ha affrontato in modo soddisfacente alcuni rischi significativi che gravavano sull'attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi dei suoi programmi. Il quadro di riferimento del monitoraggio dei programmi era adeguato, ma la Commissione ed il SEAE non hanno tempestivamente adottato misure per aumentare le risorse della delegazione UE, che non ha quindi potuto eseguire visite in loco, particolarmente utili in una situazione in rapida evoluzione (cfr. paragrafi 41-63).

68

Alla luce delle constatazioni dell'audit, la Corte formula le seguenti raccomandazioni per migliorare l'efficacia delle operazioni nel contesto post-catastrofe o in una situazione di fragilità.

Raccomandazione 1 Gestione del rischio

La Commissione dovrebbe, all'avvio dei programmi e, ove opportuno, nella fase di attuazione, valutare la probabilità e il potenziale impatto dei principali rischi per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi dei programmi e adottare misure appropriate per prevenire e limitare tali rischi.

Raccomandazione 2 Collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo

EuropeAid e ECHO dovrebbero adottare una strategia comune in materia di CARS per garantire un collegamento e sinergie efficaci tra le rispettive attività. La Commissione dovrebbe definire:

- gli obiettivi e i mandati dei rispettivi dipartimenti;
- le procedure per preparare piani d'azione coordinati per paese;
- strategie d'uscita e procedure per una agevole transizione.

Raccomandazione 3 Sostegno al bilancio

Nel fornire sostegno al bilancio, la Commissione dovrebbe, in coordinamento con gli altri donatori:

- fornire un adeguato sostegno alla creazione delle capacità e focalizzarsi sulle funzioni chiave di GFP, tra cui l'obbligo di rendere conto del proprio operato e i meccanismi di lotta alla corruzione;
- sostenere la preparazione tempestiva di un adeguato programma di riforma della GFP;
- ove opportuno, stabilire misure a breve termine per proteggere i fondi UE da sprechi, dispersioni ed inefficienze.

Raccomandazione 4 Disposizioni per casi di emergenza per le delegazioni UE

Nei casi di catastrofi naturali o di altri eventi analoghi, in particolare quelli che compromettono il funzionamento delle delegazioni dell'UE, la Commissione e il SEAE dovrebbero sviluppare piani di continuità operativa, comprendenti misure per la redistribuzione del personale in casi di emergenza.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 17 giugno 2013.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Elenco dei programmi esaminati

Partner e titolo del progetto		Costi totali (contributo UE)	Periodo di attuazione
ECHO			
1	UNOPS Alloggi temporanei (Riabilitazione) – Costruzione di soluzioni abitative sicure e sostenibili	4,2 milioni di euro; UE: 4,1 milioni di euro (96,5 %)	1 ottobre 2010 - 14 agosto 2011 (2,5 mesi di proroga)
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Impianti igienico-sanitari (Alloggi temporanei) – Costruzione di soluzioni abitative temporanee sicure e servizi igienici	2,7 milioni di euro; UE: 2,2 milioni di euro (82,51 %)	1 luglio 2012 - 31 dicembre 2013 (8 mesi di proroga)
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) Preparazione alle catastrofi – Migliorare la preparazione alle catastrofi e le capacità di sorveglianza	887 479 milioni di euro; UE: 650 000 (73,24 %)	1 luglio 2011 - 31 ottobre 2012 (1 mese di proroga) – progetto Dipecho
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione; Italia) Preparazione alle catastrofi (Coordinamento) – Rafforzamento della capacità di gestione del rischio di catastrofi (GRC)	648 235,00 euro; UE: 550 000 euro (84,85 %)	13 agosto 2012 - 31 dicembre 2013 (4,5 mesi di proroga)
5	Concern Worldwide Alloggi (Impianti igienico-sanitari) – Costruzione di alloggi transitori migliorati «T-Shelter» (a lungo termine)	5,8 milioni di euro; UE: 5,2 milioni di euro (90 % dei costi totali ammissibili)	1 aprile 2010 - 30 giugno 2011 (3 mesi di proroga)
6	SI (Solidarités international; Francia) Coordinamento (Alloggi temporanei) – Attività «lavoro in cambio di denaro», creazione di comitati delle comunità locali e preparazione alle catastrofi	2,9 milioni di euro; UE: 99 % del contributo	1 ottobre 2010 - 31 agosto 2011
7	SI (Solidarités international; Francia) – Aiuti alimentari – Miglioramento delle condizioni di vita, accesso all'occupazione e servizi alla comunità (cioè creazione di attività generatrici di reddito permanenti), aiuti per migliorare la situazione della sicurezza alimentare	1 milione di euro; UE: 100 %	1 settembre 2011 - 31 dicembre 2012 (4 mesi di proroga)
EuropeAid			
8	FAO (Organizzazione delle Nazioni unite per l'Agricoltura e l'Alimentazione) – Migliorare la situazione della sicurezza alimentare e nutritiva delle famiglie vulnerabili nel dipartimento di Artibonite	1,5 milioni di euro; UE: 80 %	1 novembre 2012 - 31 ottobre 2014 (24 mesi)
9	Ordinatore nazionale di Haiti, AFD, UN-Habitat, Croce Rossa francese, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV – Programma di sostegno alla ricostruzione e alla risistemazione dei quartieri per facilitare il ritorno delle popolazioni sinistrate	74,5 milioni di euro (UE: 55,8 milioni di euro; Francia: 10,5 milioni di euro; ONG: 8 milioni di euro; UN-Habitat: 200 000 euro)	7 dicembre 2011 - 7 dicembre 2016 (60 mesi, compresa 1 proroga)
10	Ordinatore nazionale di Haiti ed altri contraenti pubblici e privati – Programma di sostegno al bilancio generale a favore del Piano d'azione per la ricostruzione e lo sviluppo di Haiti (PARDH) e della Strategia nazionale di crescita e di riduzione della povertà (SNCRP).	47 milioni di euro (UE: 100 %)	2 maggio 2011 - 2 maggio 2015 (48 mesi)

	Partner e titolo del progetto	Costi totali (contributo UE)	Periodo di attuazione
Strumento per la stabilità (IFS)			
Programma di sostegno per il ripristino delle capacità dell'amministrazione di Haiti in materia di preparazione alle crisi; decisione 2010/022-598 – 20 milioni di euro			
11	UNDP – «Lavoro in cambio di denaro» per una ripresa rapida e la stabilizzazione	Azione multidonatore per un totale di 40,9 milioni di dollari (UE: 5 milioni di euro, 16 % dei costi totali del progetto)	13 gennaio 2010 - 31 dicembre 2012 (contributo IFS 1 settembre 2010 - 31 agosto 2012)
12	Club de Madrid – Rafforzamento della base istituzionale di Haiti e maggiore coinvolgimento dei responsabili haitiani nel processo di ripresa	500 000 euro; UE: 100 %	1 luglio 2010 - 29 febbraio 2012
13	International Management Group (IMG), Belgrade & Centro comune di ricerca (CCR) – Rafforzamento della capacità di preparazione alle emergenze di Haiti	13,25 milioni di euro per il gruppo IMG (capo coordinamento) e 1,25 milioni di euro (Centro comune di ricerca); UE: 100 %	14 ottobre 2010 -31 maggio 2012 (IMG), 20 dicembre 2010 - 19 dicembre 2012 (CCR)

Ulteriori 7 milioni di euro sono assegnati da una seconda decisione relativa al rafforzamento della capacità istituzionale e il finanziamento è programmato dalla fine del 2013¹.

1 Decisione C(2012) 7698 final; (decisione del CRIS 2012/024530). Nessuna convenzione di sovvenzione è stata firmata. Il progetto è ancora nella fase di bozza e non è stata ancora esaminata.

Metodologia per l'assegnazione dei punteggi

Ai fini del presente audit, il punteggio su pertinenza, progettazione, risultati e sostenibilità è stato calcolato con il metodo del monitoraggio orientato ai risultati (MOR) della Commissione. I criteri utilizzati sono i seguenti:

Pertinenza	
A	Perfettamente integrato nelle politiche nazionali e nella strategia della Commissione europea, è altamente pertinente rispetto ai bisogni prioritari identificati e mirato al gruppo vulnerabile.
B	Si integra bene nelle politiche nazionali e nella strategia della Commissione europea (senza essere sempre esplicito), pertinente ai bisogni individuati e al gruppo vulnerabile.
C	Presenta problemi di coerenza con le politiche nazionali e della Commissione, o problemi di pertinenza rispetto ai gruppi obiettivo.
D	In contraddizione con le politiche nazionali o la strategia della Commissione europea, pertinenza dubbia rispetto ai bisogni. Deve essere ampiamente rivisto.
Progettazione	
A	Configurazione chiara e ben strutturata; logica verticale degli obiettivi realistica e coerente; adeguati criteri SMART per gli OVI (indicatori oggettivamente verificabili); rischi e vincoli a livello locale identificati e gestiti chiaramente; gli obiettivi del progetto collegano la fase umanitaria e quella di sviluppo; il progetto mira a rilanciare uno sviluppo sostenibile; è prevista la creazione di capacità per una piena responsabilizzazione dei partner dopo la fine del progetto; è prevista una strategia di uscita.
B	Logica di intervento adeguata anche se potrebbe essere migliorata per quanto riguarda gerarchia degli obiettivi, OVI, rischi e vincoli; CARS per lo più garantito, disposizioni per una piena assunzione di responsabilità; sono tuttavia consigliati miglioramenti a livello del coinvolgimento dei responsabili locali.
C	Alcuni problemi nella logica di intervento possono incidere sulla riuscita del progetto e sulla capacità di monitorare e valutare i progressi compiuti; sono necessari miglioramenti.
D	La logica di intervento è carente e deve essere del tutto rivista, se si vuole salvare l'esito del progetto.
Risultati	
A	Tutte le realizzazioni sono o probabilmente saranno fornite, di buona qualità contribuendo al raggiungimento dei risultati previsti. Le attività sono eseguite nei tempi e regolarmente monitorate.
B	La maggior parte delle realizzazioni è o sarà probabilmente fornita come previsto, ma esistono margini di miglioramento in termini di qualità, copertura e tempistica. I ritardi non incidono sulle realizzazioni.
C	Alcune realizzazioni non sono/saranno fornite nei tempi o non saranno di buona qualità. Sono necessari aggiustamenti. Le attività sono ritardate e in parte non conformi alla logica e ai piani di intervento.
D	La qualità e le modalità di fornitura delle realizzazioni presentano o probabilmente presenteranno gravi carenze. Sono necessari radicali aggiustamenti per fornire almeno le realizzazioni chiave. Gravi ritardi e radicale difformità delle attività rispetto alla logica di intervento e ai piani.

Assegnazione dei punteggi ai programmi¹

(milioni di euro)

Programmi e partner	Strumento	Contributo CE	Pagato al 31/12/2013	Pertinenza	Progettazione	Risultati	Periodo di attuazione
1 UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Alloggi temporanei (Riabilitazione) – Costruzione di soluzioni abitative sicure e sostenibili	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10/2010 - 08/2011
2 HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Impianti igienico-sanitari (Alloggi tempo- ranei) – Costruzione di soluzioni abitative temporanee sicure e servizi igienici		2,2	1,8	A	A	A	07/2010 - 12/2013
3 WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action) – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Preparazione alle catastrofi – Migliorare la preparazione alle catastrofi e le capacità di sorveglianza		0,7	0,6	A	A	B	07/2010 - 10/2012
4 COOPI (Cooperazione Internazionale Fonda- zione Italy) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Preparazione alle catastrofi (Coordina- mento) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 – Rafforzamento della capacità di gestione del rischio di catastrofi (GRC)		0,6	0,4	A	A	A	08/2012 - 1/2013
5 Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Alloggi (Impianti igienico-sanitari) – Costruzione di alloggi transitori migliorati «T-Shelter» (a lungo termine)		5,2	5,2	A	B	B	04/2010 - 06/2011
6 SI (Solidarités internationales; France) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Coordinamento (Alloggi temporanei) – Attività «lavoro in cambio di denaro», creazione di comitati delle comunità locali e preparazione alle catastrofi		2,9	2,9	A	A	A	10/2010 - 08/2011
7 SI (Solidarités internationales; France) – FOOD – Miglioramento delle condizioni di vita, accesso all'occupazione e servizi alla comunità (cioè creazione attività generatrici di reddito permanenti), aiuti per migliorare la situazione della sicurezza alimentare		1,0	1,0	A	B	A	09/2011 - 12/2012
8 FAO (Organizzazione delle Nazioni unite per l'Agricoltura e l'Alimentazione) – DCI-FOOD.2012/299-441; Migliorare la situazione della sicurezza alimentare e nutritiva delle famiglie vulnerabili nel dipartimento di Artibonite	DCI-Food	1,5	1,1	A	C	vautazione prematura	11/2012 - 10/2014

1 Cfr. *allegato II* per la metodologia.

(milioni di euro)

Programmi e partner	Strumento	Contributo CE	Pagato al 31/12/2013	Pertinenza	Progettazione	Risultati	Periodo di attuazione
9 <i>Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées</i> (CRIS Nr 2011/023-144); Ordinatore nazionale di Haiti, AFD, UN-Habitat, Croce Rossa francese, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	FES	55,8	11,0	A	A	B	12/2011 - 12/2016
10 <i>Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction (PARDH) e Développement d'Haiti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté</i> (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordinatore nazionale di Haiti ed altri contraenti pubblici e privati		47,0	34,9	A	C	C	05/2011 - 05/2015
11 UNDP – «Lavoro in cambio di denaro» per una ripresa rapida e la stabilizzazione	IFS	5,0	5,0	A	A	A	09/2010 - 08/2012
12 Club de Madrid – Rafforzamento della base istituzionale di Haiti e maggiore coinvolgimento dei responsabili haitiani nel processo di ripresa		0,5	0,5	A	A	A	07/2010-02/2012
13 International Management Group (IMG), Belgrade & Centro comune di ricerca (CCR) – Rafforzamento della capacità di preparazione alle emergenze di Haiti		14,5	13,1	A	C	C	10/2010 - 05/2012 (IMG), 12/2010 - 12/2012 (JRC)
TOTALE		141,0	81,1				

Sintesi

III

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che la maggior parte dei progetti ha conseguito i propri obiettivi, nonostante il difficile contesto in cui sono stati attuati.

La Commissione è riuscita ad attenuare l'impatto di alcuni fattori esterni che causavano ritardi.

V

Sebbene a Haiti non fosse richiesta una strategia comune per il paese in materia di CARS, i servizi della Commissione hanno coordinato i loro approcci assicurando il collegamento tra l'aiuto d'emergenza e lo sviluppo su base settoriale. L'integrazione completa e sistematica dell'approccio CARS è stata inclusa nel ciclo di finanziamento che copre il periodo 2014-2020.

VI

La Commissione e il SEAE sottolineano che la maggior parte dei progetti ha conseguito i risultati previsti.

Per quanto riguarda i rischi, la Commissione e il SEAE intendono ricordare che lavorare in un paese vulnerabile implica inevitabilmente dei rischi. Sebbene questi rischi fossero stati individuati, e fossero state adottate possibili misure di attenuazione, in alcuni casi la Commissione e il SEAE hanno deciso di attuare i programmi nonostante i rischi impliciti per contribuire ad aiutare la popolazione.

La capacità della delegazione è stata rafforzata nei limiti concessi dalle restrizioni in termini di bilancio e risorse umane e dalle procedure amministrative in corso.

Facendo tesoro dell'esperienza successiva al terremoto di Haiti e a eventi di crisi in altri paesi, la Commissione e il SEAE hanno introdotto una serie di misure di risposta rapida.

VII Primo trattino

La Commissione accetta la presente raccomandazione.

- i) Dall'adozione dei nuovi orientamenti in materia di sostegno al bilancio nel gennaio 2013, la raccomandazione è già in atto per i programmi di sostegno al bilancio.
- ii) Un'adeguata gestione del rischio è importante per tutti i programmi. Sono in atto procedure dettagliate per assicurare la valutazione dell'impatto probabile e potenziale e delle misure di attenuazione nella progettazione del programma. Durante l'attuazione, la gestione del rischio sarà considerata nel quadro delle procedure già esistenti.

VII Secondo trattino

La Commissione accetta la presente raccomandazione. La Commissione sta già attuando una strategia in materia di CARS e continuerà a farlo nel quadro del programma per la resilienza.

- La Commissione accetta questa parte della raccomandazione. Gli obiettivi della strategia comune sono definiti (specifici per il contesto) nel quadro della preparazione dei piani del paese. I compiti dei dipartimenti sono definiti nei loro mandati.
- La Commissione accetta questa parte della raccomandazione (si vedano gli orientamenti sul CARS e sui gruppi di lavoro).
- La Commissione accetta questa raccomandazione come parte dei piani d'azione per il paese.

VII Terzo trattino

La Commissione accetta la raccomandazione della Corte.

La Commissione sottolinea che per i paesi in situazioni di fragilità e crisi/post crisi, l'assistenza deve essere adattata alla situazione per conseguire qualche risultato positivo. A questo scopo, la Commissione ha sviluppato uno strumento specifico di intervento conosciuto come «contratto di potenziamento istituzionale» che contiene le disposizioni per situazioni di questo tipo.

La Commissione intende sottolineare che la raccomandazione 3 della Corte è inclusa negli orientamenti al sostegno al bilancio.

VII Quarto trattino

La Commissione e il SEAE accettano questa raccomandazione ma intendono segnalare che, nel frattempo, i piani di continuità operativa, stabiliti nell'ambito delle responsabilità del SEAE, e le disposizioni per la redistribuzione del personale in casi di emergenza sono stati stabiliti per tutte le delegazioni. Inoltre, la Commissione intende sottolineare che la salute e la sicurezza del personale dell'UE sono la prima priorità in situazioni di crisi o catastrofi in un paese in cui è presente personale dell'UE.

Osservazioni

La Commissione ritiene che, considerate le difficili circostanze, l'aiuto d'emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo siano risultati sufficientemente collegati.

35

Sebbene non sia stata formalmente stabilita una strategia comune, in pratica si sono tenute numerose riunioni tra i partner e le informazioni sono state condivise con ECHO e EuropeAid. Ciò ha assicurato la complementarità e il collegamento tra le attività umanitarie e per lo sviluppo finanziate.

Dopo la visita a Haiti della commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, la Commissione si è impegnata in maniera significativa per affrontare la situazione.

In loco, il coordinamento tra i funzionari permanenti dell'ECHO e la delegazione dell'UE è assicurato da riunioni periodiche di reciproca informazione e consultazione sulla definizione dei programmi e i progressi conseguiti. Entrambi gli uffici stanno attualmente progettando un quadro umanitario e di sviluppo congiunto. Inoltre, il capo della delegazione si occupa delle questioni umanitarie per conto dell'UE.

Inoltre, a livello di servizi centrali, il coordinamento è stato fortemente rafforzato da una serie di attività e procedure:

- un piano d'azione per la resilienza;
- una lettera di istruzioni congiunta UE-Stati membri sull'attuazione dell'approccio dell'UE in materia di resilienza, in modo da incoraggiare un'efficace azione collaborativa UE-Stati membri riunendo l'assistenza umanitaria, la cooperazione allo sviluppo a lungo termine e l'impegno politico costante a livello UE e nazionale;
- un gruppo interservizi per la transizione;
- orientamenti sull'operazione CARS;
- processi di consultazione formali e informali sui programmi.

35 b)

Dal punto di vista della Commissione, esistono diversi mandati e procedure tra i servizi, ma non diverse opinioni. L'ECHO non ha il compito di attuare investimenti per lo sviluppo a lungo termine e, di conseguenza, non può finanziare abitazioni permanenti.

Occorre osservare che, dal 2013, la Commissione ha interrotto il finanziamento per gli alloggi temporanei a Port-au-Prince, dove è stata sviluppata un'efficace sinergia tra l'esperienza acquisita dai partner dell'ECHO e il programma di ricostruzione e sviluppo del vicinato finanziato dalla DG Sviluppo e cooperazione – Europaid. L'ECHO ha finanziato alcuni alloggi temporanei (nello specifico le tradizionali case creole), nella regione di Les Palmes, l'epicentro del terremoto, in cui era disponibile una proprietà terriera non oggetto di controversie e in cui non c'era il rischio di contribuire alla moltiplicazione delle bidonville. In molti, se non nella maggior parte dei casi, l'alloggio temporaneo ha rappresentato per i beneficiari un miglioramento rispetto al posto dove essi vivevano prima del terremoto.

35 c)

Le azioni umanitarie finanziate dall'UE sono basate sulle necessità. Non è stata formalizzata una strategia di uscita di ECHO da Haiti. Tuttavia, le condizioni per l'abbandono graduale dello strumento umanitario sono state sistematicamente indicate in tutte le pertinenti decisioni di finanziamento di ECHO.

37

I ritardi sono stati causati in prevalenza da fattori esterni determinati dalla situazione in rapida evoluzione al di fuori del controllo dei partner di ECHO.

40

La filosofia del sostegno al bilancio prevede che il pagamento venga effettuato in base ai risultati conseguiti. Ciò implica il raggiungimento di un delicato bilancio tra prevedibilità e condizionalità.

L'interruzione dei pagamenti da parte dell'UE e di altri donatori nell'estate del 2012 è stata dovuta alle relazioni di audit nazionali che hanno evidenziato carenze nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici durante lo stato d'emergenza nel 2011. La pressione da parte della comunità dei donatori ha dato avvio alla creazione di una commissione di audit per valutare 41 contratti conclusi nell'ambito delle procedure della normativa d'emergenza. A seguito delle raccomandazioni della commissione di audit e della successiva cancellazione di 6 di questi contratti da parte del governo, i donatori hanno ripreso i pagamenti. Ciò spiega l'effetto leva che le operazioni di sostegno al bilancio possono avere sul miglioramento della governance economica e il modo in cui programma ha contribuito alla riforma.

La Commissione e il SEAE ritengono che l'attuazione del sostegno UE alla riabilitazione sia stato in larga parte efficace.

42

Nonostante le difficili circostanze, che sono state la causa principale dei ritardi, la maggior parte dei programmi ha conseguito i risultati auspicati.

43

Gli aiuti d'emergenza stanziati per far fronte ad una crisi scoppiata improvvisamente implicano di solito un certo livello di rischio, che può causare ritardi o, in alcuni casi, richiedere misure di attenuazione per assicurare l'esito positivo dei progetti.

In quest'ottica, sono stati principalmente fattori esterni in un ambiente umanitario complesso a rendere la collaborazione sempre più difficile e a portare a un cambiamento nell'area di intervento. Nonostante gli ostacoli, i partner sono riusciti a conseguire gli obiettivi stabiliti nelle azioni. I cambiamenti avvenuti nell'attuazione dei progetti sono stati debitamente discussi tra ECHO e i partner prima dell'adozione di qualsiasi decisione.

È difficile prevedere questo tipo di complicazioni al momento della pianificazione dei negoziati con le amministrazioni locali o le autorità nazionali.

44

Sull'attuazione del progetto di riabilitazione hanno inciso due fenomeni:

- 1) la rivolta sociale nell'area di Bristou-Bobin in cui è stato attuato il progetto finanziato dall'ECHO. Ripetuti incidenti di violenza collegati al contesto elettorale o ai problemi riguardanti la comunità hanno bloccato le attività per ragioni di sicurezza;
- 2) il partner ha anche scoperto durante il corso del progetto che il 30 % degli edifici di Bristou-Bobin non era stato valutato dal ministero dei Lavori pubblici (MTPTC). Si è dovuta svolgere una valutazione degli edifici imprevista, che ha ulteriormente ostacolato la realizzazione dei risultati previsti.

46

A seguito della relazione di valutazione finale, la Commissione ha deciso di affrontare le questioni menzionate riguardanti la formazione insufficiente e non idonea, l'inadeguata qualità dei materiali nei kit di emergenza e altri problemi mediante un programma transitorio di intervento di *follow up* della durata di tre anni con un diverso partner incaricato dell'attuazione con maggiore esperienza locale.

48

La Commissione intende raggiungere un equilibrio tra, da un lato, i programmi di proprietà del beneficiario e attuati tramite il beneficiario stesso in modo da sviluppare le capacità di quest'ultimo e, dall'altro, la rapida realizzazione degli obiettivi del programma. Lavorando con partner diversi, la Commissione intendeva raggiungere questo equilibrio.

51

Sono già state attuate misure per ovviare alle carenze nella concezione.

53

La Commissione concorda sul fatto che questo esborso non ha seguito rigorosamente il calendario previsto, ma conviene sul fatto che è stato necessario sospendere il pagamento per rispettare i termini dell'accordo di finanziamento ed esercitare il necessario effetto leva per incoraggiare i progressi verso le riforme.

54

Gli orientamenti relativi al sostegno al bilancio non richiedono l'esistenza di un'appropriata strategia in materia di GFP quale condizione di ammissibilità per il sostegno al bilancio, ma richiedono la presenza di sforzi in materia di riforme che possono essere tradotti nell'esistenza di strategie in materia di GFP «sotto-settoriali». Ad Haiti, sebbene il governo abbia adottato solo recentemente, nel maggio 2014, una strategia completa in materia di GFP per lungo tempo

sono state attuate una serie di strategie di riforma che riguardavano diversi aspetti della GFP. Inoltre, nell'approccio lungimirante del sostegno al bilancio della Commissione, l'adozione di una strategia globale e realistica in materia di GFP è stata inclusa come condizione per il primo pagamento nell'ambito del nuovo programma di sostegno al bilancio di Haiti, adottato nel novembre 2013. Questa condizione è stata soddisfatta grazie alla recente adozione di questa strategia.

56

La Commissione ritiene di aver adeguatamente gestito i rischi di attuazione dei programmi dell'UE. Lavorare in un paese vulnerabile implica inevitabilmente dei rischi.

56 a)

I problemi alle dogane sono stati inaspriti dal caos successivo al terremoto. Tutti i partner incaricati dell'attuazione hanno condotto sistematicamente un'analisi del rischio e i potenziali ritardi dovuti, tra le altre cose, ai ritardi alle dogane, sono stati calcolati e registrati nelle matrici logiche delle proposte. È stato evidentemente impossibile prevedere in maniera esatta la durata di questi ritardi. Considerando il fatto che, per soddisfare le necessità della popolazione in materia di abitazioni, non c'erano alternative all'importazione degli alloggi, i benefici di tale operazione hanno superato i rischi individuati relativi ai ritardi alle dogane.

56 b)

In maniera complementare al sostegno istituzionale di altri donatori al ministero dell'Agricoltura per rinvigorire l'industria della produzione di sementi e rafforzare le capacità di controllo della qualità, il programma dell'UE ha sostenuto i gruppi di agricoltori locali impegnati nella produzione artigianale delle sementi.

56 c)

Questo progetto si prefiggeva di avere un impatto immediato a livello operativo allestendo 300 container con attrezzature di primo soccorso e formando i volontari a livello locale per gestire queste attrezzature in caso di disastri naturali. Se, nell'ambito del progetto, da un lato sono stati effettivamente consegnati 302 container nel paese, prorogando di soli due mesi il periodo di attuazione, ed è stata fornita una formazione di base a 3 041 volontari locali, il progetto è stato anche concepito come progetto pilota che avrebbe potuto essere portato avanti nell'ambito delle dotazioni in materia di cooperazione (Fondo di sviluppo europeo) per Haiti.

Per quanto riguarda la scelta del partner incaricato dell'attuazione, la Commissione osserva che nessuno dei partner con esperienza di lunga data ad Haiti era disponibile per svolgere questa azione.

Riquadro 6

Il sito per i container è stato assegnato dalle autorità haitiane (DPC – *Direction de la Protection Civile*) e dai sindaci dei villaggi interessati. La DPC ha riportato soltanto 10 casi (su 302) in cui si è reso necessario un cambio di località.

Il programma transitorio di intervento di *follow up* permetterà di risolvere il problema dell'insufficiente formazione dei volontari, promuovere la sostenibilità della rete dei volontari mediante l'integrazione della struttura nelle autorità regionali e locali (*collectivités territoriales*) e ripristinare, ove necessario, l'attrezzatura dei kit di emergenza.

57

Il programma di sostegno al bilancio è stato formulato all'indomani del terremoto in coordinamento con altri donatori che hanno offerto sostegno al bilancio. La priorità era quella di fornire le risorse di tesoreria necessarie al governo e le misure di accompagnamento per tenere conto dell'assistenza tecnica pianificata da parte degli altri donatori.

Nell'ambito del nuovo programma di sostegno al bilancio (il contratto di potenziamento istituzionale) adottato nel 2013, la dotazione per l'assistenza tecnica è stata aumentata fino a 12 milioni di euro per coprire le necessità di sviluppo delle capacità del governo.

Riquadro 7

Il nuovo programma di sostegno al bilancio per Haiti, adottato nel novembre 2013, si basa su specifiche modalità adatte ai paesi più vulnerabili. Tra le altre misure, rientrano nell'operazione un audit del libro paga dei dipendenti pubblici, il rafforzamento dei dipartimenti delle entrate e il sostegno specifico all'istituzione suprema in materia di audit (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

58

La Commissione e il SEAE avevano scrupolosamente valutato i rischi politici a Haiti, ma hanno deciso nonostante tutto di intervenire in quanto i potenziali benefici, inclusa la possibilità di esercitare un effetto leva dal punto di vista politico a sostegno delle riforme, superavano i rischi.

Le misure di attenuazione sono state pertanto adottate, nei limiti del possibile, tenendo in considerazione la limitata capacità delle istituzioni haitiane e la necessità di rispettare la sovranità di Haiti. L'UE ha aumentato la profondità e l'intensità del suo dialogo politico con Haiti, come testimoniano i numerosi contatti di alto livello avvenuti negli ultimi due anni e l'avvio di un dialogo politico strutturato e regolare nel dicembre 2013. Sono in corso di attuazione specifiche misure di sostegno che mirano a contribuire alla stabilità politica. La Commissione e il SEAE sottolineano inoltre che il consolidamento della democrazia e la stabilizzazione del contesto politico a Haiti possono essere conseguiti solo nel lungo termine e tramite un processo endogeno, come dimostrano i recenti progressi del «dialogo inter-haitiano».

59

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che la capacità è stata rafforzata nei limiti concessi dalle restrizioni in termini di bilancio e risorse umane e dalle procedure amministrative in corso. La delegazione, come tutti gli altri partner nazionali e internazionali, ha dovuto lavorare in condizioni estremamente difficili: la sede della delegazione è stata dichiarata inagibile e gli uffici sono stati temporaneamente spostati in un edificio sicuro. All'indomani del terremoto, il personale della delegazione è stato evacuato nella Repubblica dominicana, mentre il capo della delegazione è rimasto con il personale essenziale della sicurezza e dell'amministrazione.

Il sostegno in materia di sicurezza è stato fornito dalla delegazione presente in Repubblica dominicana e dai servizi centrali.

63

Per tutto il 2010 e il 2011, le limitate risorse nella delegazione sono state integrate dall'aumento del sostegno da parte dei servizi centrali. Ad esempio, per il sostegno al bilancio, gli esperti dei servizi centrali hanno compiuto regolari missioni a Haiti e hanno rappresentato l'UE nelle riunioni di coordinamento dei donatori con il governo.

Conclusioni e raccomandazioni

64

La Commissione e il SEAE accolgono con favore gli elementi positivi della conclusione della Corte. La maggior parte dei progetti ha conseguito gli obiettivi, nonostante il difficile contesto in cui essi sono stati attuati.

66

Sebbene a Haiti non fosse richiesta una strategia comune per il paese in materia di CARS, i servizi della Commissione hanno coordinato i loro approcci assicurando il collegamento tra l'aiuto d'emergenza e lo sviluppo su base settoriale. L'integrazione completa e sistematica dell'approccio CARS è stata inclusa nel ciclo di finanziamento che copre il periodo 2014-2020.

67

La Commissione e il SEAE sottolineano che la maggior parte dei progetti ha conseguito i risultati previsti.

Per quanto riguarda i rischi, la Commissione e il SEAE intendono ricordare che lavorare in un paese vulnerabile implica inevitabilmente dei rischi. Sebbene questi rischi fossero stati individuati, e fossero state adottate possibili misure di attenuazione, in alcuni casi la Commissione ha deciso di attuare i programmi nonostante i rischi impliciti per contribuire ad aiutare la popolazione.

La capacità della delegazione è stata rafforzata nei limiti concessi dalle restrizioni in termini di bilancio e risorse umane e dalle procedure amministrative in corso.

Facendo tesoro dell'esperienza successiva al terremoto di Haiti e a eventi di crisi in altri paesi, la Commissione e il SEAE hanno introdotto una serie di misure di risposta rapida.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la presente raccomandazione.

- i) dall'adozione dei nuovi orientamenti in materia di sostegno al bilancio nel gennaio 2013, la raccomandazione è già in atto per i programmi di sostegno al bilancio;
- ii) un'adeguata gestione del rischio è importante per tutti i programmi. Sono in atto procedure dettagliate per assicurare la valutazione dell'impatto probabile e potenziale e delle misure di attenuazione nella progettazione del programma. Durante l'attuazione, la gestione del rischio sarà considerata nel quadro delle procedure già esistenti.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la presente raccomandazione. La Commissione sta già attuando una strategia in materia di CARS e continuerà a farlo nel quadro del programma per la resilienza.

Raccomandazione 2 – Primo trattino

La Commissione accetta questa parte della raccomandazione. Gli obiettivi della strategia comune sono definiti (specifici per il contesto) nel quadro della preparazione dei piani del paese. I compiti dei dipartimenti sono definiti nei loro mandati.

Raccomandazione 2 – Secondo trattino

La Commissione accetta questa parte della raccomandazione (si vedano gli orientamenti sul CARS e sui gruppi di lavoro).

Raccomandazione 2 – Terzo trattino

La Commissione accetta questa raccomandazione come parte dei piani d'azione per il paese.

Raccomandazione 3

La Commissione accetta la raccomandazione della Corte.

La Commissione sottolinea che per i paesi in situazioni di fragilità e crisi/post crisi, l'assistenza deve essere adattata alla situazione per conseguire qualche risultato positivo. A questo scopo, la Commissione ha sviluppato uno strumento specifico di intervento conosciuto come «contratto di potenziamento istituzionale» che contiene le disposizioni per situazioni di questo tipo.

La Commissione intende sottolineare che la raccomandazione 3 della Corte è inclusa negli orientamenti al sostegno al bilancio.

Raccomandazione 4

La Commissione e il SEAE accettano questa raccomandazione ma intendono segnalare che, nel frattempo, i piani di continuità operativa, stabiliti nell'ambito delle responsabilità del SEAE, e le disposizioni per la redistribuzione del personale in casi di emergenza sono stati stabiliti per tutte le delegazioni. Inoltre, la Commissione intende sottolineare che la salute e la sicurezza del personale dell'UE sono la prima priorità in situazioni di crisi o catastrofi in un paese in cui è presente personale dell'UE.

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).

Il terremoto che ha colpito Haiti il 12 gennaio 2010 ha provocato ingenti perdite umane e distruzioni generalizzate nella capitale e nelle zone circostanti. In questa relazione la Corte dei conti europea esamina se il sostegno dell'UE per la riabilitazione di Haiti sia stato ben concepito ed attuato in modo soddisfacente e se la Commissione abbia garantito un adeguato collegamento tra assistenza d'emergenza, impegno per la riabilitazione e aiuti allo sviluppo. La Corte giunge alla conclusione che il sostegno dell'UE per la riabilitazione di Haiti è stato nel complesso ben concepito e diretto a soddisfare le principali necessità del paese. Tuttavia, i programmi non sono stati attuati in modo sufficientemente efficace e non vi è stato un collegamento sufficiente tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo. Ciò è stato in parte dovuto al contesto difficile e alla debolezza delle autorità nazionali, ma anche alle carenze nella gestione di alcuni fattori posti sotto il controllo della Commissione.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni