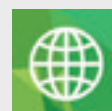


Relazione speciale

**Analisi dei rischi connessi  
all'approccio orientato  
ai risultati per l'azione  
dell'UE in materia di  
sviluppo e cooperazione**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

Email: [eca-info@eca.europa.eu](mailto: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, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3410-0	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/591148	QJ-AB-15-019-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3403-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/042928	QJ-AB-15-019-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3424-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/284283	QJ-AB-15-019-IT-E

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualunque utilizzo o riproduzione dell'allegato a pag. 41, l'autorizzazione deve essere chiesta direttamente al titolare dei diritti d'autore.

*Printed in Luxembourg*

**Relazione speciale**

## **Analisi dei rischi connessi all'approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione**

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

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III, la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alle azioni esterne. La Sezione III è presieduta da Karel Pinxten, membro della Corte, che è anche il membro relatore della presente relazione. L'audit è stato diretto da Philippe Froidure, direttore della Sezione III, il quale è stato coadiuvato da Hubert Devillé, assistente del direttore per l'audit.



*Da sinistra a destra: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.*

## Paragrafi

I-V	<b>Sintesi</b>
1-12	<b>1. Introduzione</b>
1-5	<b>1.1. Ragioni per le quali i risultati hanno importanza</b>
6	<b>1.2. Cosa si intende per «risultato»?</b>
7-12	<b>1.3. Il quadro d'insieme relativo ai risultati dell'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione</b>
13-19	<b>2. Politica in tema di risultati e contesto normativo</b>
13-18	<b>2.1. Contesto della politica</b>
14-15	2.1.1. Obiettivi di alto livello in materia di sviluppo
16-17	2.1.2. Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti
18	2.1.3. Comunicazioni dell'UE
19	<b>2.2. Contesto normativo</b>
20-22	<b>3. La nostra analisi</b>
23-79	<b>4. Principali aree di rischio</b>
24-38	<b>4.1. Formulazione di obiettivi e indicatori</b>
24-26	4.1.1. Terminologia
27-31	4.1.2. Allineamento e coerenza tra documenti
32-35	4.1.3. Fissare obiettivi SMART e indicatori chiari
36-38	4.1.4. Definire come obiettivo l'impegno di un paese partner ad attuare riforme
39-46	<b>4.2. Costituzione della catena dei risultati</b>
39-42	4.2.1. Collegare azioni e risultati tramite un chiaro nesso logico
43-46	4.2.2. Contributo o attribuzione?
47-50	<b>4.3. Accresciuta complessità dovuta all'integrazione di questioni trasversali</b>

51-57	<b>4.4. Armonizzazione tra strumenti e quadri usati dai partner per lo sviluppo</b>
51-53	4.4.1. Allineamento con i quadri in tema di risultati usati dai paesi partner
54-55	4.4.2. Armonizzare gli strumenti impiegati dagli attori dello sviluppo
56-57	4.4.3. Far fronte alla sovrapposizione di diverse strutture di rendicontabilità
58-61	<b>4.5. Debolezze nella valutazione e nella comunicazione dei risultati</b>
62-65	<b>4.6. Consolidamento dei dati e comunicazione</b>
66-68	<b>4.7. Qualità dei dati</b>
69-73	<b>4.8. Risultato dell'esecuzione del bilancio</b>
74-79	<b>4.9. Cambiamenti nel contesto delle azioni dell'UE</b>
74-77	4.9.1. Gestione del rischio e scelta delle modalità di attuazione
78-79	4.9.2. Fattori esogeni
80-83	<b>5. Conclusioni e raccomandazioni</b>
80-82	<b>5.1. Conclusioni</b>
83	<b>5.2. Raccomandazioni</b>
	<b>Allegato — Quadro di valutazione completo per le valutazioni del sostegno al bilancio</b>
	<b>Risposte della Commissione</b>

## I

Ogni anno, l'Unione europea (UE) impiega ingenti risorse per sostenere lo sviluppo dei paesi più poveri del mondo. Al fine di determinare la credibilità dell'assistenza allo sviluppo, è essenziale che i risultati ottenuti per mezzo di queste risorse siano dimostrabili.

## II

Di recente, vi è stato un rinnovato interesse da parte del Parlamento europeo e del Consiglio nello spostare la focalizzazione delle politiche di sviluppo e cooperazione dell'UE dalle attività ai risultati. Inoltre, nel dicembre 2013 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro intitolato «Preparare il terreno per un quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione e sviluppo» e, nel marzo 2015, ha illustrato il quadro pubblicando un altro documento di lavoro intitolato «Avvio del quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo».

## III

Nella nostra analisi, abbiamo individuato nove principali aree di rischio connesse a un approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione.

## IV

Dalla nostra analisi è emerso che queste aree di rischio erano state correttamente identificate dalla Commissione in un'ampia gamma di documenti. È inoltre emerso l'interesse verso le misure che la Commissione sta intraprendendo per avviare un quadro dei risultati dell'azione dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo.

## V

Ciononostante, devono essere adottate ulteriori misure per conseguire il pieno potenziale delle iniziative della Commissione volte a migliorare i risultati dell'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione. In questo contesto, la Corte ha formulato una serie di raccomandazioni di cui la Commissione dovrebbe tener conto.

## 1.1. Ragioni per le quali i risultati hanno importanza

### 01

Ingenti risorse vengono impiegate per sostenere lo sviluppo dei paesi più poveri del mondo. Pur sottolineando il fatto che non esiste un'unica fonte di dati sulla finanza di sviluppo, nel luglio 2014 la Commissione ha stimato che le risorse complessivamente disponibili per i paesi in via di sviluppo nel corso del decennio 2002-2012 sono ammontate a circa 2 171 dollari USA, cifra comprendente fondi interni e internazionali, sia pubblici che privati.

### 02

Come parte dell'impegno a raggiungere l'obiettivo internazionalmente convenuto di un aiuto pubblico allo sviluppo («APS») pari allo 0,7 % dell'RNL, nel 2013 la spesa netta complessiva dell'UE (inclusi Stati membri) per l'APS è ammontata a 56,5 miliardi di euro, che equivalgono allo 0,43 % dell'RNL complessivo dell'UE<sup>1</sup>.

### 03

Gli importi che si prevede di rendere disponibili nel periodo 2014-2020 ammontano, per lo sviluppo e la cooperazione, a 19 661 milioni di euro a valere sul bilancio generale dell'UE<sup>2</sup> e, per i paesi ACP, a 30 506 milioni di euro a valere sul Fondo europeo di sviluppo<sup>3</sup>.

### 04

Al fine di determinare la credibilità dell'aiuto allo sviluppo, in particolare per quanto concerne gli strumenti impiegati, i metodi di erogazione degli aiuti e i fondi interessati, è essenziale che i risultati ottenuti tramite tale sostegno finanziario siano dimostrabili.

### 05

Anche la rendicontabilità pubblica è una questione importante. In una relazione pubblicata nel gennaio 2014, il Parlamento europeo osservava che «la formazione del bilancio per attività [era] ancora il principio fondamentale per l'elaborazione del bilancio dell'Unione europea» e deplorava che alcune delle proposte per il periodo di programmazione 2014-2020 rimanessero «fondamentalmente basate sui mezzi (orientate alla spesa) e di conseguenza [continuassero] a essere incentrate sulla conformità alle regole piuttosto che sul rendimento». Il Parlamento europeo sottolineava inoltre che il quadro di riferimento per la performance utilizzato dalla Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dovrebbe comprendere i seguenti tre elementi principali<sup>4</sup>:

- a) conseguimento degli obiettivi dei programmi (risultati);
- b) sana gestione dei programmi stessi da parte della Commissione e degli Stati membri;
- c) misura in cui i risultati dei programmi e la loro sana gestione contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi principali dell'Unione.

1 Cfr. *EU Accountability Report 2014 on Financing for Development — Review of progress by the EU and its Member States*, SWD(2014) 235 final.

2 Cfr. [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#documents](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents), gennaio 2015.

3 Cfr. brochure della Commissione intitolata *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 — The figures*, Lussemburgo, 2013.

4 Cfr. Parlamento europeo, «Relazione sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti: un nuovo strumento per migliorare la procedura di scarico alla Commissione europea», A7-0068/2014, 30 gennaio 2014.



## 1. Introduzione

### 1.2. Cosa si intende per «risultato»?

#### 06

Un risultato è una conseguenza misurabile che deriva — direttamente o indirettamente — da una relazione causa-effetto. Un approccio allo sviluppo e alla cooperazione orientato ai risultati è fondato sul principio che gli interventi di sviluppo e cooperazione dovrebbero essere focalizzati sull'ottenimento di risultati invece che sulla gestione di attività o processi. Con il termine «risultato» in genere si fa riferimento a tre categorie<sup>5</sup>:

a) **realizzazione**: ciò che viene prodotto o conseguito con le risorse stanziate a favore di un intervento (ad esempio, corsi di formazione erogati a disoccupati, strade costruite);

- b) **effetto**: cambiamento che sopraggiunge a seguito di un intervento e che ha generalmente a che fare con gli obiettivi dell'intervento stesso. Gli effetti possono essere attesi o inattesi, positivi o negativi (ad esempio, inserimento nel mondo del lavoro dei partecipanti alla formazione, migliore accessibilità a un'area grazie alla costruzione di una strada);
- c) **impatto**: conseguenze socioeconomiche a più lungo termine, osservabili dopo un certo lasso di tempo dalla conclusione di un intervento e suscettibili di interessare sia i beneficiari diretti dell'intervento, sia i beneficiari indiretti.

5 Ai fini della presente relazione, per queste tre categorie di risultati utilizzeremo la terminologia che è impiegata negli strumenti di finanziamento delle azioni esterne. Termini simili potrebbero essere usati in modo diverso in altri documenti dell'UE.

Figura 1

### Concetto di «risultati»



### 1.3. Il quadro d'insieme dei risultati dell'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione

#### 07

Oltre ai meccanismi esistenti per la misurazione e comunicazione dei risultati, un'iniziativa degna di nota presa dalla Commissione nel dicembre 2013 è stata la produzione di un documento di lavoro intitolato «Preparare il terreno per un quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione e sviluppo». Detta iniziativa mirava a:

«definire i processi portati avanti dalla Commissione per rispettare l'impegno assunto nel "programma di cambiamento" a rafforzare la propria capacità di monitorare e comunicare i risultati operativi ottenuti tramite l'attuazione di progetti e programmi di sviluppo e cooperazione finanziati dall'UE»<sup>6</sup> [traduzione della Corte].

6 SWD(2013) 530 final del 10 dicembre 2013.

## 1. Introduzione

### 08

Questo documento di lavoro dei servizi della Commissione ha tenuto conto delle conclusioni di uno studio, intrapreso dalla Commissione nel 2013, che mirava a fornire un'analisi degli insegnamenti tratti da cinque agenzie di sviluppo che stavano già attuando il proprio quadro di riferimento per i risultati. Presentava un approccio preliminare alla redazione di un quadro di riferimento complessivo per i risultati dell'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione, descrivendo tale quadro come segue:

**«Un quadro di riferimento per i risultati è uno strumento impiegato dai diversi partner per lo sviluppo per misurare i risultati ottenuti a fronte degli obiettivi strategici di sviluppo. Il quadro di riferimento per i risultati può essere considerato un'articolazione dei diversi livelli o catene di risultati attesi dall'attuazione di una particolare strategia, programma o progetto» [traduzione della Corte].**

### 09

Il quadro per i risultati dell'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione servirà due finalità principali: in quanto strumento di rendicontazione, informerà le parti interessate circa i risultati che sono stati ottenuti; in quanto strumento di gestione, fornirà dati sulla performance sui quali basare le decisioni gestionali.

### 10

Nel giugno 2014 è stato pubblicato un altro documento di lavoro dei servizi della Commissione, volto a descrivere «il quadro di monitoraggio, valutazione e comunicazione alla fine del prossimo quadro finanziario pluriennale risultante dagli strumenti giuridici alla base della prossima generazione di programmi e dal lavoro aggiuntivo della Commissione per completare

il quadro» — il cosiddetto «quadro MORE» [traduzione della Corte]. Detto documento di lavoro fornisce, per ciascun settore d'intervento, un quadro riepilogativo degli obiettivi generali e specifici degli strumenti, dei principali indicatori collegati a ciascun obiettivo, dei meccanismi di monitoraggio nonché della tempistica e del contenuto delle valutazioni e delle comunicazioni<sup>7</sup>.

### 11

Nell'aprile 2014, il Parlamento europeo ha espresso il proprio sostegno agli «incessanti sforzi della Commissione per passare da un approccio basato sui mezzi a un approccio orientato al rendimento e all'impatto»<sup>8</sup>. Nel maggio 2014, il Consiglio ha accolto con favore il documento di lavoro dei servizi della Commissione del dicembre 2013 intitolato «Preparare il terreno per un quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione e sviluppo» ed ha espresso interesse per «i risultati della fase pilota in vista della finalizzazione tempestiva del quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione e sviluppo, affinché i risultati del 2014 possano essere presentati nel primo semestre del 2015»<sup>9</sup>.

### 12

Nel marzo 2015, la Commissione ha adottato un nuovo documento di lavoro intitolato «Avvio del quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo». Detto documento mirava a tradurre gli approcci definiti nel documento di lavoro del 2013 dei servizi della Commissione (cfr. paragrafo 7) in piani operativi della DG Cooperazione internazionale e sviluppo consistenti nel riferire ogni anno, a partire dal 2015, e dimostrare come i fondi spesi contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi delle politiche<sup>10</sup>.

- 7 Cfr. *Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes* (SWD(2014) 200 final del 26 giugno 2014) che accompagna il documento «Relazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti».
- 8 Decisione del Parlamento europeo del 3 aprile 2014 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2012, sezione III — Commissione e agenzie esecutive riferimento P7\_TA-PROV(2014)0287, sezione «Relazioni esterne», paragrafo 264.
- 9 Cfr. «Conclusioni del Consiglio relative al quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione e sviluppo», riunione del Consiglio «Affari esteri/sviluppo» del Consiglio dell'Unione europea del 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 final del 26 marzo 2015.

## 2. Politica in tema di risultati e contesto normativo

### 2.1. Contesto della politica

#### 13

Il ruolo della Commissione europea sulla scena internazionale è definito all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. In particolare, la Commissione lavora insieme alle Nazioni Unite e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) su questioni di cooperazione allo sviluppo. In tale ambito, vengono decisi di comune accordo gli obiettivi di alto livello in materia di sviluppo, nonché i principi per la fornitura di un aiuto più efficace<sup>11</sup>.

#### 2.1.1. Obiettivi di alto livello in materia di sviluppo

#### 14

Nel settembre 2000, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la «dichiarazione del millennio» delle Nazioni Unite, tramite la quale gli Stati membri dell'ONU si sono impegnati a porre in atto un nuovo partenariato mondiale al fine di ridurre la povertà estrema e con la quale è stata fissata una serie di obiettivi a termine — da raggiungere entro il 2015 — cui ci si riferisce di solito con l'espressione «obiettivi di sviluppo del millennio» (OSM).

#### 15

Nel giugno 2012, la conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile «Rio+20» ha deciso di avviare un processo di definizione di un insieme di obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) basati sugli obiettivi di sviluppo

del millennio<sup>12</sup>. Nel settembre 2013, i leader mondiali hanno rinnovato il loro impegno a conseguire gli OSM ed hanno deciso di tenere una riunione di alto livello nel settembre 2015 per adottare un nuovo insieme di obiettivi che ripartirà da quanto conseguito ai fini degli OSM<sup>13</sup>. Sono attualmente in corso, tramite varie istanze, discussioni globali sulla più ampia agenda post-2015. Nel dicembre 2014 il segretario generale delle Nazioni Unite ha pubblicato una relazione di sintesi sul programma di sviluppo sostenibile per il periodo post-2015<sup>14, 15</sup>.

#### 2.1.2. Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti

#### 16

La Commissione europea e gli Stati membri dell'UE hanno preso parte a numerosi forum di alto livello miranti a migliorare l'efficacia dei programmi di aiuto allo sviluppo:

- a) la dichiarazione di Roma sull'armonizzazione (2003);
- b) la Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005);
- c) il programma d'azione di Accra (2008);
- d) il partenariato di Busan per un'efficace cooperazione allo sviluppo (2011);
- e) la prima riunione ad alto livello, in Messico, del partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo: costruire un programma di sviluppo post-2015 inclusivo (2014).

11 Cfr. [http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en)

12 Documento finale, intitolato *The Future We Want* (Il futuro che vogliamo), della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile «Rio+20».

13 Nazioni Unite, Assemblea generale, Applicazione e seguito dato integrati e coordinati dei documenti emanati in occasione delle grandi conferenze e riunioni al vertice organizzate dalle Nazioni Unite nell'ambito economico e sociale e negli ambiti connessi — Seguito dato ai documenti adottati in occasione del Vertice del millennio (*Millennium Summit*), riferimento A/68/L.4.

14 Nazioni Unite, Assemblea generale, «Il cammino verso la dignità da ora al 2030: eliminare la povertà, trasformare le nostre vite e proteggere il pianeta», relazione di sintesi del segretario generale sul programma di sviluppo sostenibile per il periodo post-2015, riferimento A/69/700.

15 Cfr. inoltre il documento «Un partenariato mondiale per l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile dopo il 2015», COM(2015) 44 *final* del 5 febbraio 2015.

## 2. Politica in tema di risultati e contesto normativo

### 17

In questi forum, è emerso un consenso tra paesi donatori e paesi partner, e sono stati convenuti alcuni principi relativi ai risultati dello sviluppo, tra i quali:

- a) rafforzare la capacità dei governi dei paesi partner ad assumere un maggior ruolo di guida e ad assumere la titolarità dei risultati dello sviluppo;
  - b) lavorare con i paesi partner per fare affidamento, il più possibile, sui quadri di riferimento dei paesi partner per una comunicazione e un monitoraggio orientati ai risultati;
  - c) armonizzare il monitoraggio effettuato dai donatori e gli obblighi di rendicontazione;
  - d) migliorare la gestione per i risultati da parte di donatori e paesi partner;
  - e) concentrarsi maggiormente sui risultati dello sviluppo.
- europeo», documento 14820/05 del 24 febbraio 2006;
- b) «Aiutare i paesi in via di sviluppo nel far fronte alla crisi», COM(2009) 160 definitivo dell'8 aprile 2009;
  - c) «Un piano d'azione in dodici punti a sostegno degli obiettivi di sviluppo del millennio», COM(2010) 159 definitivo del 21 aprile 2010;
  - d) Segretariato generale del Consiglio, «Quadro operativo sull'efficacia degli aiuti», documento 18239/10 dell'11 gennaio 2011;
  - e) «Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento», COM(2011) 637 definitivo del 13 ottobre 2011;
  - f) «Un'esistenza dignitosa per tutti: sconfiggere la povertà e offrire al mondo un futuro sostenibile», COM(2013) 92 *final* del 27 febbraio 2013;
  - g) «Oltre il 2015: verso un'impostazione globale e integrata al finanziamento dell'eliminazione della povertà e dello sviluppo sostenibile», COM(2013) 531 del 16 luglio 2013.

### 2.1.3. Comunicazioni dell'UE

### 18

L'impegno dell'Unione europea a conseguire obiettivi di sviluppo decisi a livello internazionale e a rendere l'aiuto più efficace è stato documentato in numerose dichiarazioni pubbliche e comunicazioni, che esprimevano tutte, in un modo o nell'altro, l'importanza dei risultati dello sviluppo e della cooperazione:

- a) Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: «Il consenso

## 2. Politica in tema di risultati e contesto normativo

### 2.2. Contesto normativo

#### 19

Le principali disposizioni riguardanti l'obbligo di rendiconto per i risultati e l'audit del settore pubblico<sup>16</sup> possono reperirsi nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nel regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'UE e in quello applicabile ai Fondi europei di sviluppo, nonché nel regolamento che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione.

- a) Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce:
- i) che la Commissione debba presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti (articolo 318, paragrafo 2); e
  - ii) che la Corte dei conti europea possa presentare in ogni momento osservazioni sotto forma, tra l'altro, di relazioni speciali (articolo 287, paragrafo 4)<sup>17</sup>.
- b) Il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione (in appresso: «regolamento finanziario») dispone quanto segue<sup>18, 19</sup>:
- i) devono essere stabiliti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio. La realizzazione di tali obiettivi è verificata mediante indicatori di performance stabiliti per ciascuna attività (articolo 30, paragrafo 3);
  - ii) per migliorare il processo decisionale, le istituzioni devono effettuare valutazioni ex ante ed ex post di tutti i programmi e le attività che comportano spese importanti (articolo 30, paragrafo 4);
  - iii) la Commissione deve accludere al progetto di bilancio una serie di documenti, tra i quali: rendiconti di attività contenenti informazioni sulla realizzazione di tutti gli obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine, precedentemente fissati per le varie attività, compresi i nuovi obiettivi misurati mediante indicatori (articolo 38, paragrafo 3, lettera e), punto i)); una giustificazione esauriente, compresa un'analisi costi/benefici, per le modifiche proposte riguardanti il livello degli stanziamenti; (articolo 38, paragrafo 3, lettera e), punto ii)); una sintesi dei risultati della valutazione, se rilevanti ai fini delle modifiche del bilancio (articolo 38, paragrafo 3, lettera e), punto v));
  - iv) l'ordinatore delegato deve rendere conto alla propria istituzione dell'esercizio delle sue funzioni mediante una relazione annuale di attività contenente informazioni finanziarie e di gestione. Tale relazione illustra i risultati delle operazioni a fronte degli obiettivi che gli sono stati assegnati, i rischi associati a dette operazioni, l'impiego delle risorse messe a sua disposizione e l'efficienza ed efficacia dei sistemi di controllo interno (articolo 66, paragrafo 9);
  - v) le relazioni speciali della Corte dei conti europea devono essere immediatamente trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio (articolo 163).

16 La rendicontabilità si riferisce principalmente alla supervisione democratica delle politiche e delle attività degli organismi pubblici, mentre l'audit del settore pubblico si riferisce agli audit finanziari e ai controlli di gestione inerenti alle politiche e ai relativi fondi pubblici, nonché al loro legame con il processo di rendicontazione. Cfr. relazione della Corte dei conti europea «Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontazione e audit del settore pubblico», 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Cfr. inoltre articolo 163 del regolamento finanziario.

18 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

19 Disposizioni simili sono contenute nei regolamenti finanziari applicabili ai Fondi europei di sviluppo.

- c) Il regolamento che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione dispone quanto segue<sup>20</sup>:
- i) le decisioni di finanziamento dovrebbero comprendere in un allegato una descrizione di ciascuna azione, con indicazione degli obiettivi, delle principali attività, dei risultati attesi, dei metodi di attuazione, del bilancio e del calendario indicativo previsti, e delle modalità di controllo del rendimento (considerando 5);
  - ii) l'azione esterna dell'Unione nell'ambito degli strumenti dovrebbe contribuire a risultati chiari (realizzazioni, esiti e impatti); i risultati dell'azione esterna dell'Unione e l'efficienza di uno strumento specifico dovrebbero essere controllati e valutati sulla base di indicatori predefiniti, chiari, trasparenti e, se del caso, specifici per ciascun paese e misurabili (considerando 12);
  - iii) i programmi d'azione devono precisare per ciascuna azione gli obiettivi perseguiti, i risultati attesi e le principali attività (articolo 2);
  - iv) a decorrere dal 2015, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sul conseguimento degli obiettivi di ogni regolamento, utilizzando indicatori che misurino i risultati ottenuti e l'efficienza di ogni strumento. Tale relazione deve valutare i risultati dell'assistenza finanziaria dell'Unione, utilizzando per quanto possibile indicatori specifici e misurabili del suo ruolo nella realizzazione degli obiettivi degli strumenti (articolo 13).

<sup>20</sup> Regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 95).

### 20

Per mezzo della nostra analisi miravamo a fornire in un unico documento una panoramica di quelle che la Corte ritiene essere le principali aree di rischio connesse ad un approccio all'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione orientato ai risultati. La nostra analisi illustra inoltre i rischi in questione sulla base dell'esperienza acquisita dalla Corte tramite gli audit da essa condotti nel campo delle relazioni esterne. Risulta particolarmente pertinente nel contesto dell'attuale dibattito sul quadro di performance della Commissione (cfr. paragrafo 5) e all'attuazione del quadro per i risultati dell'azione dell'UE in tema di cooperazione internazionale e sviluppo (cfr. paragrafo 11).

### 21

La nostra analisi intendeva rispondere al seguente quesito: la Commissione ha affrontato in modo adeguato i principali rischi che un approccio orientato ai risultati per le misure dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione comporta?

### 22

Abbiamo effettuato il nostro lavoro di analisi tra l'ottobre 2014 e il gennaio 2015. Esso è consistito in un esame della documentazione delle istituzioni dell'UE e di altri grandi donatori multilaterali e bilaterali, nonché in colloqui con personale della Commissione europea, compreso quello della delegazione UE in Cambogia, e con personale di due organizzazioni internazionali e numerosi organismi attuatori. Abbiamo inoltre passato in rassegna le relazioni speciali della Corte pubblicate in anni recenti, al fine di illustrare le principali aree di rischio identificate con esempi specifici. Il calendario degli interventi di sviluppo è tale che questi esempi a volte si riferiscono a interventi effettuati parecchi anni fa.

## 23

Sulla base del lavoro svolto, la Corte ha individuato nove principali aree di rischio, di seguito elencate ed illustrate. Esse riguardano:

- a) l'utilizzo coerente della terminologia relativa ai risultati (sezione 4.1);
- b) la definizione di una chiara catena di risultati (sezione 4.2);
- c) l'accresciuta complessità dovuta all'integrazione di questioni trasversali (sezione 4.3);
- d) l'armonizzazione di strumenti e quadri tra partner dello sviluppo (sezione 4.4);
- e) la comunicazione e la valutazione dei risultati (sezione 4.5);
- f) il consolidamento dei dati e la panoramica dei risultati (sezione 4.6);
- g) la qualità dei dati (sezione 4.7);
- h) il focalizzarsi sul risultato dell'esecuzione del bilancio (sezione 4.8);
- i) i cambiamenti nel contesto delle azioni dell'UE (sezione 4.9).

## 4.1. Formulazione di obiettivi e indicatori

### 4.1.1. Terminologia

## 24

Dato il numero e la diversità delle parti coinvolte nella o associate alla attuazione di un nuovo quadro per l'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione, è essenziale che dette parti siano in grado di impiegare una terminologia comune e coerente.

## 25

Tuttavia, la Corte ha constatato che la terminologia relativa ai risultati non è sempre usata in modo coerente (cfr. **riquadro 1**).

## 26

La mancanza di chiarezza e coerenza nella terminologia impiegata può causare incomprensioni e confusione tra coloro che sono coinvolti nelle attività dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione, specialmente nel contesto delle azioni di valutazione.



## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 1

#### Esempi di problemi terminologici

Sebbene il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione<sup>21</sup> disponga che i risultati comprendano realizzazioni, esiti e impatti (cfr. paragrafo 19), il piano di gestione di EuropeAid per il 2014 utilizza una diversa categorizzazione, secondo la quale gli esiti comprendono risultati e impatti<sup>22</sup>.

Sebbene i regolamenti dispongano la definizione di obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (SMART), il manuale di monitoraggio orientato ai risultati di EuropeAid, che costituisce un documento di riferimento per le attività di monitoraggio orientato ai risultati svolte da EuropeAid, fa riferimento a «SMART OVIs», dove «OVIs» è l'acronimo inglese per indicatori oggettivamente verificabili. Così facendo, confonde quindi obiettivi e indicatori. In modo analogo, la nota del bilancio della Commissione per il 2014 chiamava «SMART» le «condizioni minime da rispettare da parte degli obiettivi e degli indicatori»<sup>23</sup> [traduzione della Corte].

Sebbene i regolamenti dispongano l'utilizzo di indicatori predefiniti, chiari, trasparenti e, se del caso, specifici per ciascun paese e misurabili, a volte vengono utilizzati altri insiemi di criteri di qualità, come sottolineato da EuropeAid nelle linee guida del 2012 per il sostegno al bilancio<sup>24</sup>: «Esistono diversi insiemi di criteri per valutare la qualità degli indicatori: gli indicatori SMART sono specifici, misurabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine. I criteri CREAM fanno riferimento a indicatori chiari, pertinenti, economici, adeguati e monitorabili. Gli orientamenti di Eurostat sugli indicatori sono incentrati su logica, pertinenza, possibilità di fissare un valore-obiettivo, frequenza della raccolta dei dati, adeguatezza e possibilità di stima della precisione. Gli indicatori RACER fanno riferimento a indicatori pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi» [traduzione della Corte].

21 Regolamento (UE) n. 236/2014.

22 Cfr., ad esempio, la logica d'intervento dello strumento di cooperazione allo sviluppo, sezione 4.1.4 del piano di gestione di EuropeAid per il 2014.

23 Commissione europea, *Budget circular for 2014 – Standing instructions*, 14.12.2012.

24 EuropeAid, *Budget Support Guidelines — Programming, Design and Management — A modern approach to Budget support*, settembre 2012.

### 4.1.2. Allineamento e coerenza tra i documenti

#### 27

Se corredati dei rispettivi indicatori, gli obiettivi sono più semplici da comprendere; se formulati in un modo chiaro e coerente in tutti i documenti interconnessi, è più probabile che vengano raggiunti.

## 4. Principali aree di rischio

### 28

Gli obiettivi e gli indicatori per l'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione sono specificati in un'ampia varietà di documenti, tra cui:

- a) il trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- b) gli obiettivi di alto livello in materia di sviluppo (cfr. sezione 2.1.1.);
- c) i regolamenti applicabili agli strumenti di finanziamento dell'azione esterna<sup>25</sup>;
- d) le strategie regionali e nazionali ed i programmi indicativi pluriennali della Commissione;
- e) programmi d'azione annuali annessi alle decisioni di finanziamento della Commissione;
- f) convenzioni di finanziamento con i paesi partner, accordi di amministrazione/di contributo conclusi con organizzazioni internazionali, convenzioni di sovvenzione e contratti conclusi con organizzazioni non governative e fornitori di servizi;

- g) rendiconti di attività (o dichiarazioni programmatiche) nell'ambito della procedura di bilancio;
- h) piani di gestione annuali e relazioni annuali di attività delle direzioni generali interessate della Commissione.

### 29

La gestione di tutti questi documenti, che provengono da diverse autorità e sono soggetti a cicli e procedure di adozione diverse, porta necessariamente ad aggiustamenti degli obiettivi e degli indicatori e, in alcuni casi, a incoerenze. A questo riguardo, a seguito di un esercizio pilota di comunicazione dei risultati svolto dalla Commissione nel 2014 all'atto della preparazione del quadro per i risultati è stato riscontrato che, quando esistevano quadri di riferimento logici a livello delle decisioni e dei contratti, «il grado di coerenza tra loro era discontinuo nel migliore dei casi»<sup>26</sup> [traduzione della Corte].

### 30

In precedenti audit, la Corte ha inoltre riscontrato incoerenze tra documenti di fissazione degli obiettivi e documenti di fissazione degli indicatori (cfr. **riquadro 2**).

25 Cfr. GU L 77 del 15.3.2014, sommario.

26 Un «quadro di riferimento logico» è un documento che fornisce una panoramica degli obiettivi, delle attività e delle risorse di un progetto. In genere, elenca inoltre le ipotesi fondamentali sulle quali si basa il progetto e fornisce informazioni sulle modalità di monitoraggio del progetto, compreso l'uso di indicatori.

### Esempio di incoerenze tra documenti

«Le relazioni annuali di attività contemplano sette indicatori per l'Asia centrale. Sebbene di generale pertinenza per il buon esito dell'assistenza allo sviluppo fornita dall'UE in Asia centrale, questi indicatori sono diversi rispetto a quelli fissati nel documento di strategia regionale e nei programmi indicativi, e non sono direttamente legati ai risultati auspicati della strategia del Consiglio per un nuovo partenariato con l'Asia centrale»<sup>27</sup>.

27 Cfr. paragrafo 79 della relazione speciale n. 13/2013 «L'assistenza allo sviluppo fornita dall'UE all'Asia centrale» (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Principali aree di rischio

### 31

Incoerenze nella formulazione di obiettivi e indicatori possono dar luogo a confusione in merito a cosa dovrebbe servire da base per valutare cosa è stato conseguito.

#### 4.1.3. Fissare obiettivi SMART e indicatori chiari

### 32

Fissare obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (SMART) costituisce un obbligo giuridico per tutte le attività dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione. Inoltre, i risultati dell'azione esterna dell'UE — inclusa quella in tema di sviluppo e cooperazione — e l'efficienza di un particolare strumento dovrebbero essere monitorati e valutati sulla base di indicatori predefiniti, chiari, trasparenti e, se del caso, specifici per ciascun paese e misurabili (cfr. paragrafo 19)<sup>28</sup>.

28 Nell'aprile 2014, il Parlamento europeo ha sollecitato l'adozione di parametri di riferimento specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e a termine, per tutti i programmi di cui alla rubrica 4 («Ruolo mondiale dell'Europa») del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Cfr. decisione del Parlamento europeo del 3 aprile 2014 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2012, sezione III — Commissione e agenzie esecutive, riferimento P7\_TA-PROV(2014)0287.

Figura 2 **Necessità di obiettivi SMART e indicatori chiari**

		Obiettivi SMART	Indicatori chiari
Risultati	Risorse		
	Attività		
	Realizzazioni		
	Effetto		
	Impatto		

## 4. Principali aree di rischio

### 33

In precedenti audit, la Corte ha spesso constatato che gli obiettivi fissati erano troppo vaghi o irrealistici (cfr. **riquadro 3**). Parimenti, la Corte ha spesso constatato che non erano stati definiti indicatori o che gli indicatori esistenti non erano chiari (cfr. **riquadro 4**). Anche quando gli indicatori sono definiti bene, la loro interpretazione può essere soggettiva e il loro valore può variare in maniera considerevole a seconda del contesto in cui vengono utilizzati (cfr. **riquadro 5**).

### 34

A seguito dell'esercizio pilota di comunicazione dei risultati svolto dalla Commissione nel 2014 all'atto della preparazione del quadro per i risultati, è stato inoltre riscontrato che in molti casi, quando esistevano dei quadri logici di riferimento a livello di decisioni e contratti, essi non erano di buona

qualità. In altre parole, gli obiettivi non erano SMART e gli indicatori non erano ben definiti o erano basati su fonti di dati non chiare.

### 35

Oltre a costituire una violazione dei regolamenti applicabili, la mancata fissazione di obiettivi SMART e di indicatori chiari ostacola il monitoraggio della performance e la valutazione dei risultati, il che nuoce alla rendicontabilità e all'audit del settore pubblico. Inoltre, i risultati di un intervento rischiano di essere limitati se gli obiettivi di quest'ultimo non sono ben definiti dall'inizio.

#### Riquadro 3

### Esempio di obiettivi troppo vaghi o non realistici

«La mancanza di obiettivi dei progetti chiaramente definiti ha riguardato prevalentemente gli impianti pianificati, il loro livello di attività (in termini di quantità e qualità) e la popolazione destinataria che dovrebbe beneficiare dei risultati del progetto. La capacità della Commissione di monitorare i progressi compiuti nella fase di attuazione, e successivamente di misurare e controllare il mantenimento nel tempo dei risultati ottenuti, ha risentito fortemente dell'assenza di misure chiare e quantificate»<sup>29</sup>.

«Talvolta gli obiettivi sono anche eccessivamente ambiziosi, soprattutto nel caso di progetti di ONG che dispongono di budget modesti e di un periodo di attuazione relativamente breve. Questo vale per i progetti di ONG finanziati attraverso lo Strumento alimentare: la loro attuazione era prevista in circa 20 mesi, che in pratica si riducevano più verosimilmente a 15 mesi, poiché i primi mesi venivano dedicati agli appalti e ad altre attività preparatorie. In alcuni casi, gli interventi si fondano su presupposti poco plausibili, per quanto riguarda i requisiti per attuare efficacemente i progetti: ad esempio, le capacità istituzionali e gestionali delle autorità nazionali o locali, la qualità dell'infrastruttura rurale o la disponibilità di personale adeguato (per esempio, nutrizionisti ed agronomi)»<sup>30</sup>.

29 Cfr. paragrafo 50 della relazione speciale n. 13/2012 «Assistenza dell'Unione europea allo sviluppo in materia di approvvigionamento di acqua potabile e impianti igienico-sanitari di base nei paesi dell'Africa subsahariana» (<http://eca.europa.eu>).

30 Cfr. paragrafo 52 della relazione speciale n. 1/2012 «Efficacia degli aiuti allo sviluppo forniti dall'Unione europea per la sicurezza alimentare nell'Africa subsahariana» (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 4

#### Esempio di indicatori mancanti o non chiari

«Nelle convenzioni di finanziamento nell'ambito dell'SFD PEGASE non sono stati inclusi indicatori di performance, e ciò rende più difficile per il SEAE, la Commissione e gli Stati membri la valutazione dei risultati concreti dell'assistenza [...]. L'assenza di indicatori di performance rende anche più difficile dimostrare i risultati ottenuti per attrarre nuovi finanziamenti. Inoltre, ciò non è conforme a quanto richiesto esplicitamente dal regolamento SEPV, secondo cui devono essere definiti indicatori di performance, a fini di monitoraggio, per tutte le forme di assistenza ENPI»<sup>31</sup>.

«[...] in Kirghizistan, il programma di informazione sulla sicurezza alimentare conteneva indicatori vaghi come "le informazioni sulla sicurezza alimentare sono generalmente considerate accurate e tempestive", "un numero adeguato di membri del personale ha seguito le formazioni" e "utilità delle previsioni sui raccolti"»<sup>32</sup>.

31 Cfr. paragrafo 31 della relazione speciale n. 14/2013 «Il sostegno finanziario diretto dell'Unione europea all'Autorità palestinese» (<http://eca.europa.eu>).

32 Cfr. paragrafo 52 della relazione speciale n. 13/2013.

### Riquadro 5

#### Esempio di mutevole pertinenza degli indicatori

L'UE fornisce sostegno al bilancio della Cambogia per lo sviluppo del settore dell'istruzione di questo paese. Negli ultimi anni, in Cambogia gli esami di maturità sono stati inficiati da imbrogli e corruzione. I tassi di riuscita erano allora dell'80 % circa. Nel 2014, le autorità cambogiane si sono impegnate a prevenire e alla fine eliminare le irregolarità in questi esami, in particolare introducendo misure contro gli imbrogli presso i centri d'esame. In occasione di un primo esame organizzato nell'agosto 2014, il tasso di riuscita è stato del 25 %; l'esame di riparazione organizzato nell'ottobre dello stesso anno ha portato il tasso complessivo di riuscita per il 2014 al 41 % dei candidati, più o meno la metà del tasso di riuscita per il 2013. A prima vista, il cambiamento in questo indicatore potrebbe essere interpretato come un peggioramento; tuttavia, può al contrario essere ritenuto il riflesso di un miglioramento nell'affidabilità e nella credibilità degli esami.

#### 4.1.4. Definire come obiettivo l'impegno di un paese partner ad attuare riforme

### 36

Affinché gli obiettivi di una azione siano significativi in termini di sviluppo, dovrebbero corrispondere all'ottenimento di un risultato, ossia ad un cambiamento misurabile derivante dall'azione in questione.

## 4. Principali aree di rischio

### 37

In precedenti audit, la Corte ha constatato che gli obiettivi delle azioni dell'UE sono a volte formulati sotto forma di un impegno che il paese partner deve assumersi in un dato momento. Tuttavia, in alcuni di questi casi, anche se l'obiettivo dichiarato era stato raggiunto, ossia anche se risultava evidente che il paese partner si era assunto l'impegno come previsto, l'azione non ha avuto che un effetto nullo o poco significativo nel corso del tempo; in altre parole, non ha prodotto alcun risultato significativo in termini di sviluppo (cfr. **riquadro 6**).

### 38

Se il manifesto impegno del paese partner ad ottenere risultati, senza ulteriori prove che riforme sostanziali siano effettivamente in corso di attuazione, è ritenuto una condizione sufficiente a procedere con il pagamento, l'efficacia delle azioni dell'UE in tema di aiuto allo sviluppo e coordinamento dello sviluppo può risentirne.

#### Riquadro 6

#### Esempio di intervento in cui l'impegno assunto dal paese partner ad attuare riforme non si è tradotto in risultati di sviluppo

«La Commissione ha erogato il sostegno al bilancio in Kirghizistan in tre tranches, ciascuna delle quali è stata preceduta da una valutazione dei progressi verso il raggiungimento degli obiettivi della GFP» (gestione delle finanze pubbliche). «Secondo la valutazione, i progressi erano stati lenti, ma la Commissione ha giustificato l'erogazione di ciascuna delle tre tranches soprattutto in base alla considerazione che il governo kirghiso continuava a impegnarsi per ulteriori riforme. Non vi erano elementi probatori chiari a sostegno di questa opinione. Il ragionamento della Commissione a favore delle decisioni di esborso si basa essenzialmente sulla sua valutazione dell'impegno dei paesi partner nei confronti delle riforme piuttosto che sugli effettivi progressi registrati»<sup>33</sup>.

«La Commissione non è riuscita a ottenere che alle questioni da essa sollevate nel dialogo del sottocomitato venisse poi dato un seguito da parte delle autorità egiziane con azioni concrete. Anche quando le questioni sollevate sono state incluse tra gli elementi di azione al termine della riunione, esse non sono state generalmente attuate. Ad esempio, il sottocomitato del 2009 ha incluso il seguente punto di azione: «Esplorare la possibilità di usare l'assistenza tecnica UE per fornire consulenza all'Egitto in materia di legislazione sulle ONG negli Stati membri». A tale punto d'azione non è stato dato alcun seguito. [...] La Commissione non ha stabilito alcun collegamento tra le proprie critiche in materia di violazione dei diritti umani formulate nelle relazioni sui progressi compiuti e la possibilità di ridurre o sospendere l'assistenza UE»<sup>34</sup>.

33 Cfr. paragrafo 57 della relazione speciale n. 13/2013.

34 Cfr. paragrafi 39 e 41 della relazione speciale n. 4/2013 «La cooperazione UE con l'Egitto in materia di governance» (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Principali aree di rischio

### 4.2. Costituzione della catena dei risultati

#### 4.2.1. Collegare azioni e risultati tramite un chiaro nesso logico

#### 39

Al fine di ottenere i risultati attesi, è necessario individuare le azioni appropriate, stabilendo pertanto un chiaro nesso logico tra attività, realizzazioni, effetto e impatto<sup>35, 36</sup>. Stabilire tale concatenamento logico è anche essenziale per dimostrare in che modo gli interventi dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione contribuiscono all'ottenimento dei risultati<sup>37</sup>.

#### 40

Da alcune passate relazioni speciali della Corte e relazioni di valutazione della Commissione è emerso che il nesso tra azione e risultato non stato sempre stabilito in modo chiaro (cfr. **riquadro 7**).

#### 41

Per alcune azioni, nelle convenzioni di finanziamento possono essere fissate condizioni di pagamento basate sui risultati, che collegano direttamente il pagamento all'ottenimento di risultati, al fine di incentivare una migliore performance tramite pagamenti interi o parziali per un pieno o parziale conseguimento dei risultati<sup>38, 39</sup>. In precedenti audit, la Corte ha a volte constatato che tale collegamento non era stato stabilito o non era stato fatto rispettare (cfr. **riquadro 8**).

#### 42

In mancanza di un nesso chiaro tra azioni — o condizioni di pagamento — e risultati perseguiti delle stesse, possono essere persi di vista gli obiettivi degli interventi, il che nuoce all'efficacia degli aiuti; ne risulta inoltre indebolita la capacità dell'UE di dimostrare e rendere conto dei risultati delle proprie azioni. Parimenti, politiche apparentemente distinte possono in realtà essere strettamente collegate<sup>40</sup>. Nel concepire un'azione nel contesto di una data politica, potrebbe non tenersi debito conto dei suoi potenziali risultati aventi attinenza con altre politiche; ad esempio, un progetto potrebbe contribuire al raggiungimento di obiettivi connessi alla sanità, quali la lotta alla malaria, nonostante i suoi obiettivi dichiarati riguardino solo il miglioramento dell'accesso all'acqua potabile sicura.

- 35 Cfr. The European Centre for Development Policy Management, *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit — Final Report Volume 1: Final Summary Report*, luglio 2011, pag. vi: «Formulare concatenamenti logici chiari nei regolamenti è essenziale. Ciò può essere promosso evitando elenchi non strutturati di attività e nessi non chiari tra attività, realizzazioni e impatti attesi. Le relazioni tra ciascun anello della catena dovrebbero essere chiare e logiche, per evitare lacune nella logica di fondo e realizzazioni o impatti "orfani"» [traduzione della Corte]. — Cfr. valutazione DG DEVCO 1292.
- 36 Una dettagliata spiegazione della catena dei risultati si può trovare nel manuale di gestione basata sui risultati del Gruppo delle Nazioni Unite per lo sviluppo, ottobre 2011, pag. 14.
- 37 Cfr. IBF International Consulting, *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice, Final report*, giugno 2014, pag. vii.
- 38 EuropeAid, *Budget Support Guidelines — Programming, Design and Management — A modern approach to Budget support*, settembre 2012.
- 39 Cfr. Posizione comune dell'UE per il quarto forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti (Busan, 29 novembre – 1° dicembre 2011), Conclusioni della 3124<sup>a</sup> riunione del Consiglio «Affari esteri/ sviluppo», Bruxelles, 14 novembre 2011: «L'UE invita i paesi partner e i partner dello sviluppo a privilegiare maggiormente condizioni armonizzate e basate sui risultati».
- 40 Cfr. Particip GmbH, *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector — Final report — Volume 1*, Agosto 2012, pag. xiv.

## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 7

#### Esempi di collegamenti non chiari tra azioni e risultati

«Per i 24 interventi esaminati, si fa chiaro riferimento alla strategia della politica europea di vicinato (PEV) come l'ombrello sotto il quale ha luogo la cooperazione. Nei documenti di programmazione, si fa chiaro riferimento ad uno o più degli obiettivi della PEV, e gli interventi seguono la linea dei documenti di strategia. Tuttavia, la documentazione esaminata non illustra né spiega in modo esplicito come gli obiettivi verranno raggiunti tramite gli specifici interventi, né come gli interventi programmati contribuiranno al raggiungimento dei risultati»<sup>41</sup> [traduzione della Corte].

«I programmi di sostegno al bilancio in Malawi e Ruanda rimandano agli obiettivi delle strategie nazionali di riduzione della povertà e delle politiche e dei programmi settoriali. Non dichiarano come intendano contribuire agli obiettivi definiti dai governi»<sup>42</sup>.

41 DRN e altri, *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) — Final report — Volume 1*, giugno 2013, pag. 24.

42 Cfr. paragrafo 53 della relazione speciale n. 1/2012.

### Riquadro 8

#### Esempi di interventi finanziari con condizioni di pagamento non efficaci

«Uno degli obiettivi dei due programmi mirati di sostegno al bilancio era contribuire a migliorare la GFP [gestione delle finanze pubbliche]. I programmi non sono tuttavia riusciti a stabilire alcun legame con il piano governativo di riforma della GFP né a individuare le priorità da finanziare. È difficile immaginare come si possa raggiungere questo obiettivo con programmi simili, dato che i fondi sono stati erogati in un'unica tranche fissa, senza definire condizioni legate alla performance o requisiti di dialogo sulle politiche»<sup>43</sup>.

«Nei progetti di investimento per le infrastrutture stradali, le modalità con cui la Commissione utilizza le condizioni non incentiva sufficientemente i paesi partner ad attenersi. Le condizioni fissate non sono giuridicamente vincolanti, bensì presentate [...] nelle convenzioni di finanziamento come "misure di accompagnamento" che devono essere adottate" dal paese partner. Nella pratica, la Commissione approva di norma contratti di opere tra i paesi partner e i contraenti indipendentemente dall'adozione o meno di misure di accompagnamento. Essa è quindi tenuta a erogare il finanziamento FES per tali contratti e non ha sufficiente autorità per imporre al paese partner di rispettare le condizioni»<sup>44</sup>.

43 Cfr. paragrafo 65 della relazione speciale n. 9/2013 «Il sostegno dell'UE alla governance nella Repubblica democratica del Congo» (<http://eca.europa.eu>).

44 Cfr. paragrafo 27 della relazione speciale n. 17/2012 «Il contributo del Fondo europeo di sviluppo (FES) per una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana» (<http://eca.europa.eu>).



## 4. Principali aree di rischio

### 4.2.2. Contributo o attribuzione?

#### 43

Gli interventi dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione si svolgono in un ambiente complesso, nel quale molti altri donatori e molti fattori esogeni, al di là all'intervento dell'UE, influiscono, positivamente o negativamente, sul raggiungimento dei risultati. Per questo motivo, nonché al fine di stabilire un nesso causale tra l'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione e i risultati della stessa (cfr. sezione 4.2.1), potrebbe essere utile valutare la solidità di tale nesso, ossia determinare quale parte dei risultati può essere attribuita all'azione dell'UE.

#### 44

Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione al paragrafo 7 del suo documento di lavoro «Preparare il terreno per un quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione e sviluppo», «è difficile misurare il contributo di un livello della gerarchia dei risultati al livello successivo», ossia dalle realizzazioni all'effetto, e dall'effetto all'impatto. Infatti, mentre le realizzazioni di un intervento possono in genere essere in larga misura attribuite all'intervento, ciò non è spesso il caso per il suo effetto, ed ancor meno per il suo impatto, come la Corte ha constatato in alcuni dei propri audit (cfr. **riquadro 9**).

#### 45

Nel caso particolare degli interventi di sostegno al bilancio, non è di norma possibile individuare le realizzazioni, data la fungibilità del sostegno finanziario dell'UE all'interno del bilancio del paese partner. Infatti, il bilancio del paese partner sostiene la strategia di sviluppo dell'intero paese, e le realizzazioni degli interventi UE di sostegno al bilancio sono pertanto connesse a cambiamenti delle politiche e dei servizi pubblici che non sono la conseguenza del solo programma di sostegno al bilancio, ma di varie altre azioni e decisioni del governo, di altri programmi di assistenza esterna e di fattori esterni non connessi all'azione governativa<sup>45</sup>. Ciò è ben illustrato dal quadro di valutazione completo dell'OCSE per le valutazioni del sostegno al bilancio (cfr. **allegato**).

#### 46

Di conseguenza, anche laddove possa stabilirsi un chiaro nesso logico tra azioni e risultati, può risultare difficile, se non impossibile, valutare quale parte dei risultati è attribuibile agli interventi dell'UE e quale è dovuta agli interventi di altri donatori o di altri fattori. Per tale ragione, è più pertinente parlare in termini di contributo piuttosto che di attribuzione. Al di là dei suoi aspetti tecnici, tale questione si collega inoltre a quella più politica della titolarità dei risultati. Difatti, se sono coinvolti molti attori, inclusa l'UE i paesi partner e altri donatori, vi possono essere numerose pretese di vedersi accreditare i medesimi risultati positivi, o nessuna assunzione di responsabilità per i risultati negativi.

45 OECD — DAC Network on Development Evaluation, *Evaluating Budget Support Methodological Approach*, pag. 11. Cfr. anche pagina 12, sugli effetti del sostegno al bilancio: «Gli effetti sono il risultato dell'intero insieme di politiche, strategie e azioni di spesa del governo [...], delle reazioni/risposte dei pertinenti attori ai cambiamenti nell'elaborazione delle politiche pubbliche e nelle decisioni di assegnazione delle risorse, nonché dell'influenza di altri fattori esterni. Detti effetti sono pertanto solo parzialmente influenzati dal sostegno al bilancio fornito. La relazione causale tra il sostegno al bilancio fornito e gli effetti sarà quindi (fortemente) indebolita da altri fattori aventi influenza» [traduzione della Corte].

## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 9

#### Esempi di difficoltà riscontrate nell'attribuire i risultati all'intervento dell'UE

«La Corte non può valutare in quale misura i programmi dell'UE di sostegno al bilancio in Malawi e Ruanda abbiano contribuito ai risultati dei programmi governativi visto che questi sono condizionati da molteplici fattori complessi»<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Cfr. paragrafo 57 della relazione speciale n. 1/2012.

### 4.3. Accresciuta complessità dovuta all'integrazione di questioni trasversali

#### 47

Nella propria comunicazione «Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento» (cfr. paragrafo 18), la Commissione ha proposto che le attività dell'UE in ciascun paese partner siano concentrate su un massimo di tre settori. Concentrare gli interventi dell'UE su un piccolo numero di settori può accrescerne l'impatto e l'effetto-leva, aiutando a mantenere l'assistenza dell'UE gestibile non solo a beneficio dei paesi partner, ma anche della Commissione e delle delegazioni UE<sup>47</sup>.

#### 48

Allo stesso tempo, secondo le istruzioni dell'UE per elaborare documenti di programmazione pluriennale per il periodo di programmazione 2014-2020, gli impegni delle politiche settoriali devono tenere anche conto di nove questioni trasversali, compresa la promozione dei diritti umani, la parità tra generi, la democrazia, il buongoverno, i diritti dei bambini, le persone con disabilità, le popolazioni autoctone, la sostenibilità ambientale e la lotta contro l'HIV/AIDS<sup>48</sup> (cfr. **riquadro 10**).

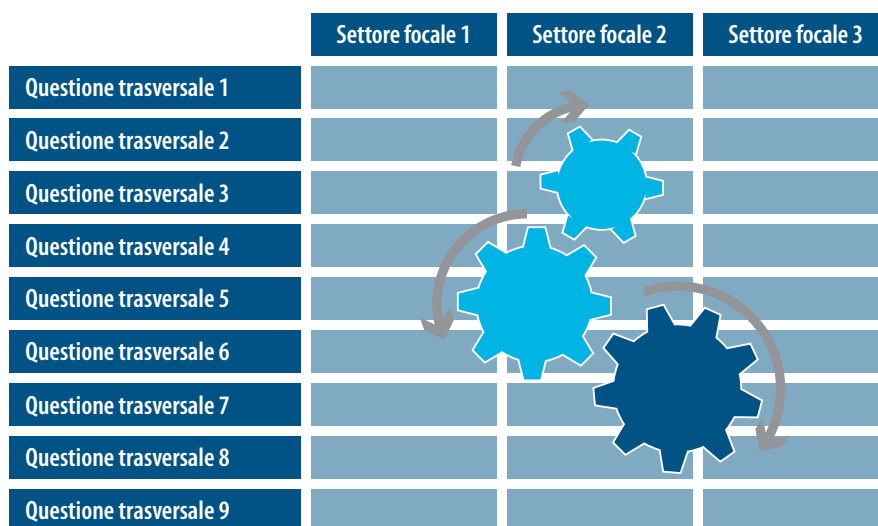
<sup>47</sup> SEAE e Commissione, «Istruzioni per la programmazione dell'11° Fondo europeo di sviluppo (EDF) e dello strumento di cooperazione allo sviluppo — 2014-2020».

<sup>48</sup> Cfr. anche, ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 233/2014 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, il quale dispone quanto segue: «Le problematiche trasversali quali definite nel consenso europeo sono integrate in tutti i programmi. Sono inoltre integrati, ove opportuno, la prevenzione dei conflitti, il lavoro dignitoso e i cambiamenti climatici».

## 4. Principali aree di rischio

Figura 3

### Settori focali e questioni trasversali



#### 49

Precedenti relazioni di valutazione della Commissione hanno sottolineato le difficoltà di integrare i diritti umani delle azioni dell'UE in tema di sviluppo (cfr.  **riquadro 11**).

#### 50

L'integrazione di questioni trasversali negli interventi dell'UE può rendere più complessa l'attribuzione di priorità agli obiettivi di tali interventi. L'accresciuta complessità dovuta a tale integrazione costituisce un rischio aggiuntivo quanto al raggiungimento dei risultati e alla comunicazione degli stessi.

Riquadro 10

### Integrazione di questioni trasversali in un programma: l'esempio della Cambogia

Il programma indicativo pluriennale 2014-2020 della Commissione per la Cambogia prevede tre settori focali: Agricoltura/gestione delle risorse naturali, Istruzione/competenze e Buongoverno. Prevede inoltre l'integrazione di numerose questioni trasversali: parità tra generi ed emancipazione femminile, nutrizione, ambiente, tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

**Esempi di difficoltà nell'affrontare questioni trasversali: il caso dei diritti umani**

«L'UE ha cercato di tradurre ulteriormente il proprio impegno e integrare i diritti umani a livello di programmazione, inclusi i documenti di strategia regionale, i piani d'azione bilaterali e i programmi tematici. Diritti umani e democrazia sono integrati come principi-guida nei documenti che definiscono le politiche. Ciononostante, si può osservare un fenomeno di "diluzione" della componente dei diritti umani e della democrazia mano a mano che il ciclo si sposta "verso il basso", ossia da impegni politici generali a quadri di riferimento politici, giù fino alla programmazione, alla scelta degli strumenti, all'assegnazione dei fondi e alla selezione dei progetti. Questa "diluzione" si manifesta sotto varie forme, tra le quali: i) mancanza di strategia coerente per affrontare problemi tramite interventi concreti; ii) fondi limitati per aspetti connessi alla democrazia e ai diritti umani in altri importanti settori tematici; iii) tendenza a confinare il lavoro in tema di diritti umani a strumenti tematici»<sup>49</sup> [traduzione della Corte].

«L'analisi documentale di sei settori concreti nei quali la Commissione europea (CE) ha cercato di integrare i diritti umani illustra il fenomeno della "diluzione" della componente relativa ai diritti umani mano a mano che il ciclo si sposta verso il basso [...]. A tutto ciò si aggiunge l'assenza anche dei più basilari sistemi di monitoraggio e valutazione dei progressi relativi all'integrazione. Detta diluzione è connessa alla resistenza politica dei paesi partner, ma anche a importanti debolezze interne a livello dell'UE; quali una limitata leva politica e una presa delle decisioni incoerente rispetto al posto e al peso dei diritti umani nell'azione esterna dell'UE. Le difficoltà incontrate dall'UE nel riconciliare valori e interessi sono state ampiamente documentate e criticate dai media e dalla società civile. La primavera araba ha aperto gli occhi sui limiti dell'approccio "stabilità contro diritti umani" e potrebbe aprire prospettive per un approccio più serio all'integrazione dei diritti umani in tutte le politiche»<sup>50</sup> [traduzione della Corte].

49 DRN e altri, *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) — Final report — Volume 1*, giugno 2013, pag. 62.

50 AA.VV., *Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)* [Valutazione tematica del sostegno da parte della Commissione europea al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (inclusa la solidarietà verso le vittime di repressione)] — *Final Report — Volume 1*, dicembre 2011, pag. 15.

## 4. Principali aree di rischio

### 4.4. Armonizzazione tra strumenti e quadri usati dai partner per lo sviluppo

#### 4.4.1. Allineamento con i quadri in tema di risultati usati dai paesi partner

##### 51

In linea con i principi convenuti in forum internazionali di alto livello, i donatori, compresa l'UE, dovrebbero basarsi, nella misura del possibile, sui quadri di comunicazione e monitoraggio orientati ai risultati che i paesi partner utilizzano (cfr. sezione 2.1.2). In particolare, i donatori dovrebbero minimizzare l'uso di quadri aggiuntivi, astenendosi dal chiedere l'introduzione di indicatori di performance che non sono coerenti con le strategie nazionali di sviluppo dei paesi in questione<sup>51</sup>.

##### 52

Tuttavia, precedenti relazioni di valutazione della Commissione hanno rilevato problematiche concernenti il non-allineamento tra i quadri usati dai donatori e quelli usati dai paesi partner (cfr. riquadro 12).

##### 53

Quando i paesi partner devono rispettare molti diversi tipi e livelli di obblighi di comunicazione e condizioni di pagamento dei vari donatori, ciò può rappresentare un onere ingestibile, che nuoce sia all'efficienza che all'efficacia dell'aiuto.

51 Cfr. Partenariato di Busan per un'efficace cooperazione allo sviluppo.

### Riquadro 12

#### Esempio di mancanza di allineamento con i quadri in tema di risultati usati dai paesi partner

«[...] lungi dall'essere un quadro diretto dal governo, genuinamente armonizzato, il quadro di valutazione della performance (PAF) era diventato la «sommatoria delle singole preferenze e dei singoli requisiti di tutti i partner per lo sviluppo». [...] L'effettiva titolarità del governo è andata persa, e il processo di valutazione nell'ambito del PAF è divenuto poco più di un processo obbligatorio, che doveva essere rispettato affinché continuassero le erogazioni del sostegno al bilancio [...]. Parallelamente a questa perdita di titolarità e coinvolgimento, vi è stato un significativo aumento dei costi di transazione associati al processo di valutazione annuale e al correlato dialogo politico. Si tratta di una percezione unanime di tutti gli attori pertinenti intervistati. Essa si manifesta nella maniera più ovvia con la costante crescita di indicatori incorporati nel PAF»<sup>52</sup> [traduzione della Corte].

52 Cfr. Itad e altri, *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future Final Report: Volume 1*, 2013, paragrafi 74-75 [traduzione della Corte].

## 4. Principali aree di rischio

### 4.4.2. Armonizzare gli strumenti impiegati dagli attori dello sviluppo

**54**

In precedenti relazioni speciali della Corte, sono stati rilevati problemi relativi alla mancata armonizzazione degli strumenti usati dai partner per lo sviluppo (cfr.  **riquadro 13**).

**55**

La mancata armonizzazione degli strumenti utilizzati dai partner per lo sviluppo può nuocere all'efficacia e all'efficienza del monitoraggio e della comunicazione dei risultati.

**Riquadro 13**

### Esempi di problemi dovuti alla mancata armonizzazione degli strumenti utilizzati dai partner per lo sviluppo

«Il programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) ha stimato che ci sono più di 50 fondi pubblici internazionali, 45 mercati del carbonio e 6 000 fondi di *private equity* che erogano finanziamenti per il cambiamento climatico, ciascuno con la propria struttura di governance. Come osserva la Banca mondiale, una siffatta frammentazione rischia di ridurre l'efficacia generale dei finanziamenti per il clima [...]. La Commissione e gli Stati membri utilizzano canali bilaterali e multilaterali per erogare i finanziamenti per il clima. Nel 2010 hanno usato non meno di 22 canali multilaterali.

[...] Nessun tentativo è stato fatto per ridurre la proliferazione dei finanziamenti per il clima, e ciò comporta gravi rischi di inefficienze, una responsabilizzazione inadeguata e una frammentazione degli aiuti»<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. paragrafi 57-58 e paragrafo 68 della relazione speciale n. 17/2013 «Finanziamenti UE per il clima nel contesto degli aiuti esterni» (<http://eca.europa.eu>).

### 4.4.3. Far fronte alla sovrapposizione di diverse strutture di rendicontabilità

**56**

Nell'ambito dell'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione, la Commissione europea affida ad organizzazioni internazionali alcuni compiti di esecuzione del bilancio a gestione indiretta<sup>54</sup>. Per tali compiti, la rendicontabilità è basata sulle strutture a tal fine operanti presso l'organizzazione internazionale in questione, compresa la governance, i quadri per i risultati<sup>55</sup> e l'audit esterno, nonché sugli audit e sulle disposizioni disciplinanti l'obbligo di rendiconto della stessa UE.

**57**

In precedenti audit, la Corte ha constatato che la sovrapposizione di differenti strutture di rendicontabilità per compiti a gestione indiretta affidati a organizzazioni internazionali ha talvolta creato lacune in tema di rendicontabilità (cfr.  **riquadro 14**).

<sup>54</sup> Cfr. regolamento finanziario, articolo 58 («Metodi d'esecuzione del bilancio»).

<sup>55</sup> Cfr., ad esempio, il manuale di gestione basata sui risultati del Gruppo delle Nazioni Unite per lo sviluppo, il quadro integrato per i risultati del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione, oppure il manuale dell'UNDP su pianificazione, monitoraggio e valutazione dei risultati dello sviluppo.

## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 14

#### Esempio di una distinta architettura di rendicontabilità: le Nazioni Unite

«Anche se verifica i sistemi di gestione finanziaria dei propri partner ONU (utilizzando la cosiddetta analisi dei quattro pilastri), la Commissione dipende dalle relazioni ONU per confermare il funzionamento pratico dei sistemi di controllo e il raggiungimento dei risultati. Tuttavia, all'epoca dell'audit, la Commissione non era ancora riuscita a ottenere dall'ONU informazioni adeguate in merito»<sup>56</sup>.

«[...] le relazioni dell'ONU non forniscono alla Commissione informazioni sufficientemente tempestive. Buona parte delle relazioni è ancora tardiva, non sufficientemente dettagliata e focalizzata sulle attività piuttosto che sui risultati»<sup>57</sup>.

56 Cfr. riquadro I dell'analisi panoramica del 2014 («Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell'UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico»), <http://eca.europa.eu>.

57 Cfr. paragrafo IV della relazione speciale n. 3/2011: «L'efficacia e l'efficienza dei contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite nei paesi teatro di conflitti» (<http://eca.europa.eu>).

### 4.5. Debolezze nella valutazione e nella comunicazione dei risultati

#### 58

Le disposizioni normative relative al monitoraggio, alla valutazione e all'audit dei risultati prevedono due diversi tipi di tempistica:

- a) **tempistica periodica:** ad esempio, l'articolo 318 del TFUE stabilisce che la Commissione debba presentare ogni anno «una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare rispetto alle indicazioni impartite dal Parlamento europeo e dal Consiglio» nel contesto della procedura annuale di scarico;

- b) **tempistica basata sulle azioni:** ad esempio, l'articolo 18, paragrafo 3, del regolamento recante le modalità di applicazione del regolamento finanziario prevede che i risultati conseguiti attuando un programma pluriennale per il quale le risorse mobilitate superano l'importo di 5 milioni di euro siano valutati periodicamente, secondo un calendario che consente di tener conto dei risultati della valutazione ai fini di ogni decisione riguardante la riconduzione, la modifica o la sospensione del programma.

#### 59

In precedenti relazioni di audit, la Corte ha riscontrato che, in alcuni casi, il raggiungimento degli obiettivi dei progetti o del programma non poteva essere valutato prima della conclusione degli stessi, il che ha ostacolato la valutazione periodica del conseguimento dei risultati (cfr. **riquadro 15**).

## 4. Principali aree di rischio

### 60

La Corte ha altresì rilevato debolezze concernenti la presentazione delle valutazioni nei tempi previsti: spesso, le valutazioni strategiche hanno richiesto più tempo del previsto e le valutazioni dei programmi sono state talvolta rinviate o annullate<sup>58</sup>. Un recente studio commissionato dalla Commissione ha inoltre rilevato «importanti disgiunzioni» tra le valutazioni e la formulazione delle politiche, la programmazione, il monitoraggio e la gestione orientata ai risultati. In particolare, sono state rilevate opportunità mancate — in termini di adesione — laddove sono stati ignorati insegnamenti tratti in precedenza, poiché le risultanze della valutazione non erano sincronizzate

con il processo di presa delle decisioni da parte del management, o perché nel momento in cui le risultanze sono state messe a disposizione il contesto era cambiato<sup>59</sup>.

### 61

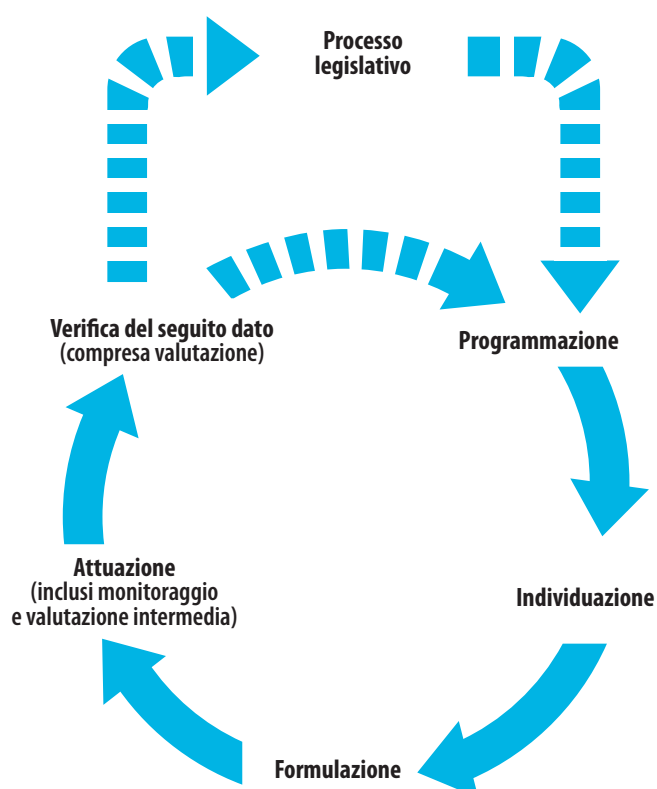
Debolezze nella tempistica della comunicazione e della valutazione dei risultati possono impedire che le pertinenti conoscenze e gli insegnamenti tratti siano reinseriti nei processi di comunicazione e di presa delle decisioni.

58 Cfr. paragrafi 27-29 della relazione speciale n. 18/2014 «I sistemi di valutazione e monitoraggio orientato ai risultati di EuropeAid» (<http://eca.europa.eu>).

59 Cfr. IBF International Consulting, *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice, Final report*, giugno 2014, pag. vii.

Figura 4

### Il ciclo temporale di un'azione





## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 15

#### Esempio di risultati che potevano essere valutati solo alla fine dell'azione in questione

«La Corte ha valutato l'efficacia di un campione di 19 progetti, confrontando gli obiettivi indicati nella convenzione di contributo e i risultati effettivamente conseguiti. [...] A causa delle informazioni insufficienti, non è stato possibile valutare i risultati nei seguenti casi: [...] un grande progetto riguardava la costituzione di un fondo fiduciario. Gli obiettivi indicati nella convenzione sul contributo riguardavano il fondo nel suo complesso ed erano perciò di natura più generale. Sebbene fossero stati definiti obiettivi più specifici per i progetti collegati, non può esistere un nesso chiaro tra gli obiettivi dei progetti e gli obiettivi generali del fondo stabiliti nella convenzione sul contributo. Di conseguenza, l'efficacia potrà essere valutata soltanto alla chiusura del fondo, il che non era ancora avvenuto al momento dell'audit»<sup>60</sup>.

60 Cfr. paragrafi 25 e 27, lettera b), della relazione speciale n. 3/2011.

### 4.6. Consolidamento dei dati e comunicazione

#### 62

Al fine di dimostrare i risultati conseguiti dalle politiche dell'UE in materia di sviluppo, i dati sui risultati ottenuti dalle azioni dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione devono essere raccolti e consolidati tramite sistemi informativi, nonché presentati e disseminati attraverso opportuni canali di comunicazione.

#### 63

Tuttavia, in precedenti relazioni di audit la Corte ha rilevato problemi concernenti la capacità dei sistemi di informazione di EuropeAid di raccogliere dati relativi ai risultati (cfr. **riquadro 16**). Nel 2014, la Commissione ha inoltre sottolineato che, affinché l'UE sia in grado di comunicare i risultati, i sistemi e gli strumenti di raccolta dati necessiterebbero di un'ulteriore razionalizzazione e sviluppo<sup>61</sup>.

#### 64

I dati sulle attività dell'UE in tema di aiuto allo sviluppo e cooperazione servono da base per un'ampia varietà di relazioni; di seguito si elencano le principali:

- a) conti annuali e relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria e di bilancio<sup>62</sup>;
- b) relazione annuale di attività di EuropeAid e relazione di sintesi della Commissione<sup>63</sup>;
- c) comunicazione annuale al Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, in linea con le direttive del DAC<sup>64</sup>;
- d) contributo mensile di dati al registro dati della IATI, in linea con gli standard della IATI<sup>65</sup>;
- e) relazione annuale di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti<sup>66</sup>;

61 Cfr. SWD(2013) 530 *final*, pag. 12.

62 Cfr. regolamento finanziario, in particolare gli articoli 141 e 142.

63 Cfr. regolamento finanziario, in particolare l'articolo 66, paragrafo 9.

64 Cfr. *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire* e addendum, riferimento DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Cfr. sito Internet della International Aid Transparency Initiative (Iniziativa per la trasparenza degli aiuti internazionali): [www.iatregistry.org](http://www.iatregistry.org)

66 Cfr. articolo 318 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

## 4. Principali aree di rischio

- f) relazione annuale sulle politiche dell'Unione europea in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione;
- g) aggiornamenti periodici al sito Internet «EU Aid Explorer» della Commissione<sup>67</sup>.

### 65

Attualmente la maggior parte di queste relazioni è incentrata sulle attività; nessuna di esse fornisce dati consolidati sui risultati raggiunti globalmente mediante queste attività<sup>68</sup>. L'assenza di relazioni consolidate sui risultati ottenuti tramite gli aiuti UE, nonché di una panoramica degli stessi, può pregiudicare la presa di decisioni e la rendicontabilità.

67 Cfr. <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>

68 In particolare, la relazione annuale sulla valutazione delle finanze dell'Unione sulla base dei risultati conseguiti non fornisce una visione chiara della misura in cui gli obiettivi principali dell'Unione sono stati raggiunti. Cfr. Parlamento europeo, «Relazione sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti: un nuovo strumento per migliorare la procedura di scarico alla Commissione europea», A7-0068/2014, 30.1.2014.

### Riquadro 16

#### Esempio di debolezze nel sistema informativo di EuropeAid

«Il principale strumento utilizzato dalla Commissione per le comunicazioni tra delegazioni e EuropeAid è l'External Assistance Management Report (EAMR, relazione sulla gestione degli aiuti esterni) [...]. [Tali relazioni] descrivono per lo più le attività svolte e i problemi incontrati in fase di attuazione. Inoltre, le informazioni fornite si sovrappongono in parte a quelle disponibili nel sistema CRIS, ma contengono scarse indicazioni sui risultati effettivi degli aiuti, provenienti sia da valutazioni compiute dalle delegazioni stesse che da valutazioni svolte dopo il completamento degli interventi di aiuto»<sup>69</sup>.

«Analogamente, il CRIS non può essere agevolmente utilizzato per calcolare l'importo totale speso per una data politica o finanziato tramite un dato strumento finanziario. Infatti, l'elenco di domini usato per associare i record di molti moduli del CRIS ad un dato dominio mischia zone geografiche (ad esempio, Asia), strumenti finanziari [...] e politiche tematiche (ad esempio, sicurezza alimentare).

A causa di questo stato di cose, il consolidamento dei dati — specialmente finanziari — contenuti nel CRIS a fini di rendicontazione si avvera particolarmente complesso. Ciò nuoce all'efficienza ed all'efficacia del CRIS come strumento di rendicontazione e di gestione»<sup>70</sup>.

69 Cfr. paragrafo 59 della relazione speciale n. 1/2011 «La deconcentrazione della gestione dell'assistenza esterna della Commissione dai servizi centrali alle delegazioni ha migliorato l'erogazione degli aiuti?» (<http://eca.europa.eu>).

70 Cfr. paragrafi 40-41 della relazione speciale n. 5/2012 «Il sistema integrato di gestione dell'informazione (CRIS) usato per le relazioni esterne» (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Principali aree di rischio

### 4.7. Qualità dei dati

#### 66

Il monitoraggio e la valutazione dei risultati richiede la raccolta di dati sufficienti, pertinenti, attendibili e aggiornati. In linea con gli impegni assunti in forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti (cfr. sezione 2.1.2), la raccolta dei dati dovrebbe fare affidamento, per quanto possibile, sui quadri di comunicazione e monitoraggio orientati ai risultati degli stessi paesi partner.

#### 67

Tuttavia, da precedenti audit espletati dalla Corte e valutazioni operate dalla Commissione è a volte emerso che le fonti dei dati non fornivano informazioni sufficienti, pertinenti, attendibili e tempestive sui risultati (cfr. riquadro 17). La raccolta dei dati è a volte costosa — specialmente nel caso di censimenti — e dunque non è svolta in modo frequente dai paesi partner.

#### 68

La mancanza di dati sufficienti, pertinenti, attendibili e aggiornati può notevolmente indebolire la qualità e l'affidabilità dei risultati comunicati.

### Riquadro 17

#### Esempi di debolezze relative alla qualità dei dati

«In linea generale, la Commissione ha utilizzato indicatori adeguatamente incentrati sugli [Obiettivi di sviluppo del millennio], anche se non ha fatto sufficientemente ricorso a quelli che misurano la qualità dell'istruzione. Peraltro, i sistemi nazionali di informazione sulla gestione dell'istruzione di cui si avvale la Commissione non garantiscono sempre informazioni sufficienti, affidabili e tempestive»<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Cfr. paragrafo V della relazione speciale n. 12/2010 «Assistenza UE allo sviluppo per l'istruzione di base nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale» (<http://eca.europa.eu>).

### 4.8. Risultato dell'esecuzione del bilancio

#### 69

Negli anni scorsi, vi è stata pressione per aumentare gli importi destinati alle azioni dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione, in particolare nel contesto dell'impegno a raggiungere il valore-obiettivo internazionalmente concordato di un rapporto APS/RNL pari allo 0,7 % entro il 2015<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> «Gli Stati membri si impegnano a raggiungere l'obiettivo di un rapporto APS/RNL pari allo 0,7 % entro il 2015, mentre quelli che hanno già raggiunto tale obiettivo si impegnano a rimanere al di sopra di tale percentuale; gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2002 si adopereranno per aumentare entro il 2015 il loro rapporto APS/RNL fino allo 0,33 %» — cfr. Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, Conclusioni della presidenza, riferimento 10255/1/05 REV 1, paragrafo 27.

## 4. Principali aree di rischio

### 70

L'articolo 317 del TFUE dispone che la Commissione debba dare esecuzione al bilancio rispettando le disposizioni del regolamento finanziario e tenendo conto dei principi della buona gestione finanziaria. L'articolo 38, paragrafo 3, del regolamento finanziario dispone che la Commissione accluda al progetto di bilancio, inter alia, informazioni sui tassi d'esecuzione dell'attività dell'esercizio precedente e sui tassi d'esecuzione per l'esercizio in corso.

### 71

Il risultato dell'esecuzione del bilancio può essere visto come un obiettivo in sé ed è a volte definito come tale nei piani di gestione della Commissione (cfr. **riquadro 18**).

### 72

Per tale motivo, vi può essere tensione tra la necessità di eseguire il bilancio e la necessità di eseguirlo conformemente al principio di sana gestione finanziaria (efficacia, efficienza e economia)<sup>73</sup>. In particolare, successi e fallimenti in termini di esecuzione del bilancio sono più direttamente visibili di quanto conseguito in termini di performance (risultati). Per tale ragione, può essere naturale tendere a concentrarsi sull'esecuzione del bilancio a scapito della focalizzazione sui risultati, come osservato dalla Corte nella relazione annuale sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2013: «L'utilizzo delle risorse dell'UE nel periodo di programmazione 2007-2013 era incentrato sull'assorbimento dei fondi (la necessità di spendere i fondi) e sulla conformità, anziché sulla performance»<sup>74</sup>.

### 73

Focalizzare la propria attenzione sul risultato dell'esecuzione del bilancio, considerandolo come un obiettivo, può nuocere alla sana gestione finanziaria e al raggiungimento dei risultati.

73 «Una questione eterna [...] è come riconciliare la natura a lungo termine della cooperazione allo sviluppo, necessitante di orizzonti di pianificazione pluriennali, con l'ordinaria pratica degli stanziamenti degli aiuti che scadono ogni anno. In molti paesi membri del DAC, le procedure della pubblica amministrazione richiedono che i fondi stanziati in un dato esercizio finanziario siano erogati entro quell'esercizio o, come minimo, impegnati entro quell'esercizio e spesi subito dopo. Di conseguenza, coloro che gestiscono gli aiuti in alcuni paesi operano sotto notevole pressione a impegnare e erogare i fondi in modo rapido, e ciò favorisce una indebita enfasi sulle risorse finanziarie delle attività a favore dello sviluppo anziché sugli effetti desiderati e sugli effettivi risultati» [traduzione della Corte]. Cfr. OCSE, Development Assistance Committee, *Managing aid: practices of DAC Member countries*, riferimento DCD/DAC(2004)40.

74 Cfr. paragrafo 10.56 della relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2013 (GU C 398 del 12.11.2014).

## 4. Principali aree di rischio

### Riquadro 18

#### Esempio di un obiettivo di esecuzione del bilancio

Il piano di gestione di EuropeAid per il 2014 stabilisce il seguente obiettivo per il Fondo europeo di sviluppo (FES) in Africa: «Livelli di esecuzione del bilancio — Mantenere elevati livelli di esecuzione del bilancio, compresi i pagamenti concernenti il sostegno al bilancio»<sup>75</sup>.

Il piano di gestione di EuropeAid contiene inoltre, per strumenti di finanziamento esterno diversi dal FES, un allegato intitolato «Sana gestione finanziaria e uso efficace delle risorse della CE», che definisce numerosi indicatori e valori-obiettivo per l'esecuzione del bilancio (si veda la tabella seguente).

	Indicatore	Valore-obiettivo (2014)
1	Esecuzione della previsione finanziaria annuale iniziale (pagamenti)	dal 90 % al 110 %
2	Esecuzione della previsione finanziaria annuale (contratti)	dal 90 % al 110 %
3	Esecuzione della previsione finanziaria annuale (decisioni)	dal 90 % al 110 %

75 Piano di gestione 2014 – Direzione generale Sviluppo e cooperazione – EuropeAid.

### 4.9. Cambiamenti nel contesto delle azioni dell'UE

#### 4.9.1. Gestione del rischio e scelta delle modalità di attuazione

## 74

Le azioni dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione sono attuate in un vasto numero di paesi aventi livelli di sviluppo diversi; molti di questi paesi sono caratterizzati da condizioni sociali, politiche e umanitarie critiche, o persino da situazioni instabili sul piano della sicurezza. La scelta di una modalità di attuazione degli aiuti per raggiungere gli obiettivi di un'azione dovrebbe essere basata sulla capacità attesa di produrre risultati in un modo efficace ed efficiente dato il contesto dell'azione. In alcuni casi, la scelta di una modalità di attuazione che potrebbe sembrare più rischiosa di altre può a volte essere motivata dalla previsione che essa genererà risultati migliori o più rapidi.

## 4. Principali aree di rischio

### 75

Il sostegno al bilancio illustra bene tale stato di cose. Infatti, sebbene possa essere inteso come un mezzo per fornire grandi volumi di aiuti in maniera più prevedibile rispetto al tradizionale approccio per progetti, il sostegno al bilancio viene spesso fornito a paesi con deboli sistemi di gestione delle finanze pubbliche (GFP). Poiché i fondi trasferiti tramite operazioni di sostegno al bilancio si mescolano ad altre risorse di bilancio all'interno del bilancio del paese (la cosiddetta «fungibilità»), sono anch'essi esposti alle stesse debolezze di GFP, compresi rischi di frode e corruzione<sup>76</sup>. Per di più, i risultati ottenuti tramite il sostegno al bilancio e la loro sostenibilità possono essere messi a rischio in caso di instabilità politica del paese partner, ad esempio a causa di una mancanza di considerazione per il buongoverno, importanti problematiche economiche e sociali o per i diritti umani. La decisione di concedere un sostegno dell'UE al bilancio dovrà essere presa caso per caso, sulla base di una valutazione dei benefici previsti e dei rischi potenziali<sup>77</sup>.

### 76

In precedenti relazioni di audit, la Corte ha a volte constatato che la scelta di una modalità di attuazione degli aiuti non era stata preceduta da una opportuna analisi dei rischi che tale modalità comportava in relazione ai vantaggi attesi (cfr.  **riquadro 19**).

### 77

Il mancato raffronto tra benefici attesi e svantaggi potenziali delle modalità di attuazione prescelte può condurre ad una scelta di modalità errata, o esporre il bilancio dell'UE a rischi irragionevolmente elevati.

76 Cfr. paragrafo 7.10 della relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2011 (GU C 344 del 12.11.2012).

77 Cfr. COM(2011) 638 definitivo del 13 ottobre 2011, «Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi».

### Riquadro 19

#### Esempi di assenza di analisi dei rischi per la modalità di attuazione prescelta

«[...] la Commissione non dimostra in modo convincente, prima di decidere di lavorare con un'organizzazione delle Nazioni Unite, di aver valutato se i vantaggi superano gli eventuali svantaggi. La scelta di un'organizzazione delle Nazioni Unite non si basa su sufficienti prove della maggiore efficienza ed efficacia di tale approccio rispetto ad altre modalità di erogazione degli aiuti»<sup>78</sup>.

78 Cfr. paragrafo III della relazione speciale n. 15/2009.

## 4. Principali aree di rischio

### 4.9.2. Fattori esogeni

#### 78

La maggior parte delle azioni dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione sono progettate al fine di produrre risultati nell'arco di molti anni. Nel corso di tale periodo, dette azioni possono andare incontro a significativi cambiamenti o instabilità:

a) nel contesto politico o economico a livello di paese partner (come avvenuto, ad esempio, nel caso dell'Egitto<sup>79</sup>, della Repubblica Democratica del Congo<sup>80</sup> e della Palestina<sup>81</sup>) o a livello di progetto (cfr. **riquadro 20**);

- b) nel contesto dello sviluppo in relazione a catastrofi naturali (ad esempio ad Haiti, nel gennaio 2010, quando la capitale e l'area circostante sono state colpite da un sisma di magnitudo 7,0 sulla scala Richter<sup>82</sup>); o
- c) nella gestione degli aiuti e nei sistemi di controllo dell'UE (cfr. **riquadro 21**).

#### 79

Tali cambiamenti nel contesto delle azioni dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione possono rendere difficile tracciare i risultati e riferirne in modo coerente e sensato.

79 Cfr. relazione speciale n. 4/2013.

80 Cfr. relazione speciale n. 9/2013.

81 Cfr. relazione speciale n. 14/2013.

82 Cfr. relazione speciale n. 13/2014 «Sostegno dell'UE per la riabilitazione a seguito del terremoto di Haiti» (<http://eca.europa.eu>).

#### Riquadro 20

### Esempio di instabilità nel contesto economico di un progetto

In Cambogia, la Commissione ha finanziato un progetto per promuovere la tecnologia di trasformazione dei rifiuti in energia nel settore della lavorazione del riso. Negli anni scorsi, tuttavia, in Cambogia vi sono stati ingenti investimenti in risiere più grandi e più efficienti che hanno condotto alla quadruplicazione della capacità tra il 2009 e il 2013<sup>83</sup>. Si prevede adesso che la maggior parte degli imprenditori del settore avrà bisogno di sistemi più potenti di quelli inizialmente previsti per la promozione dal progetto, a costi molto più alti. Per questo motivo, gli obiettivi iniziali del progetto hanno in certa misura perso la loro pertinenza e verosimilmente non verranno raggiunti come inizialmente previsto.

83 Banca mondiale, *Turning Cambodia into a leading rice exporter*, Policy note, Trade Development, Washington, settembre 2013.

#### Riquadro 21

### Esempio di cambiamenti nei sistemi di gestione e controllo

Il 1° gennaio 2015, il «gruppo di sostegno per l'Ucraina» e la direzione «Vicinato» della Commissione sono stati trasferiti da EuropeAid alla direzione generale per la Politica di vicinato e i negoziati di allargamento (DG NEAR), ex direzione generale per l'Allargamento (DG ELARG)<sup>84</sup>. Ciò inciderà sia sulla copertura geografica del quadro per i risultati di EuropeAid sia sulle modalità con cui i risultati della politica di vicinato vengono monitorati e comunicati.

84 Verbale della 2104ª riunione della Commissione, tenutasi mercoledì 5.11.2014, PV(2014) 2104.

## 5.1. Conclusioni

### 80

Sulla base della nostra analisi, abbiamo individuato nove principali aree di rischio connesse a un approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione.

- a) L'uso di terminologia relativa ai risultati incoerente, o la mancata definizione di un chiaro nesso logico tra azione, realizzazioni, effetto e impatto può essere fonte di confusione e ostacolare la valutazione di quanto conseguito (cfr. sezioni 4.1 e 4.2).
- b) L'accresciuta complessità dovuta all'integrazione di questioni trasversali nei programmi dell'UE costituisce un rischio aggiuntivo quanto al raggiungimento dei risultati e alla comunicazione degli stessi (cfr. sezione 4.3).
- c) La mancanza di armonizzazione tra gli strumenti di attuazione dell'aiuto, i quadri per i risultati e le strutture di rendicontabilità dei partner per lo sviluppo può generare inefficienze e lacune di rendicontabilità (cfr. sezione 4.4).
- d) Debolezze nella valutazione e comunicazione dei risultati possono impedire che le pertinenti conoscenze e gli insegnamenti tratti siano reinseriti nei processi di comunicazione e di presa delle decisioni (cfr. sezione 4.5).
- e) L'assenza di relazioni consolidate sui risultati ottenuti tramite gli aiuti UE, nonché di una panoramica degli stessi, può pregiudicare la presa di decisioni e la rendicontabilità (cfr. sezione 4.6).

- f) La mancanza di dati sufficienti, pertinenti, attendibili e aggiornati può notevolmente indebolire la qualità e l'affidabilità dei risultati comunicati (cfr. sezione 4.7).
- g) Focalizzare la propria attenzione sul risultato dell'esecuzione del bilancio, considerandolo come un obiettivo, può nuocere alla sana gestione finanziaria e al raggiungimento dei risultati (cfr. sezione 4.8).
- h) Cambiamenti nel contesto delle azioni dell'UE possono nuocere al raggiungimento o alla sostenibilità dei risultati, nonché rendere difficile la valutazione dei risultati raggiunti (cfr. sezione 4.9).

### 81

Dalla nostra analisi è emerso che queste aree di rischio erano state correttamente identificate dalla Commissione in un'ampia gamma di documenti. È inoltre emerso l'interesse verso le misure che la Commissione sta intraprendendo per avviare un quadro dei risultati dell'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione.

### 82

Ciononostante, devono essere adottate ulteriori misure per conseguire il pieno potenziale delle iniziative della Commissione volte a migliorare i risultati dell'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione.



## 5. Conclusioni e raccomandazioni

### 5.2. Raccomandazioni

#### 83

Al fine di mitigare i rischi individuati, formuliamo le seguenti raccomandazioni.

#### **Raccomandazione 1 Migliorare gli orientamenti per l'uso della terminologia e la formulazione di obiettivi e indicatori**

La Commissione dovrebbe migliorare i propri orientamenti per garantire un utilizzo coerente della terminologia concernente i risultati (realizzazioni, effetti e impatti) e, ove pertinente, formulare obiettivi SMART e indicatori chiari per gli interventi a tutti i livelli.

#### **Raccomandazione 2 Stabilire un nesso chiaro tra azioni e risultati attesi**

Tramite i propri orientamenti interni, strumenti pratici, nonché mediante i processi di formulazione e monitoraggio dei progetti la Commissione dovrebbe assicurarsi che venga stabilito un chiaro nesso tra azioni e risultati attesi, comprendente le questioni trasversali.

#### **Raccomandazione 3 Migliorare il sistema informativo per comunicare i risultati e gli insegnamenti tratti**

La Commissione dovrebbe migliorare il proprio sistema informativo al fine di poter consolidare efficacemente e riferire sui risultati dei propri interventi. A ciò dovrebbero affiancarsi misure che permettano alle attività di valutazione operate dalla Commissione di individuare insegnamenti utili per successiva normativa, programmazione o progettazione di azioni nei settori d'intervento.

#### **Raccomandazione 4 Garantire disponibilità e qualità dei dati**

In tutti i propri interventi, la Commissione dovrebbe valutare la disponibilità e la qualità dei dati, e impegnarsi per disporre di dati sufficienti, pertinenti, attendibili e aggiornati sui risultati conseguiti. I sistemi e gli orientamenti della Commissione dovrebbero tener conto di ciò.

#### **Raccomandazione 5 Valutare i rischi insiti nella modalità di attuazione prima di impegnare risorse finanziarie**

Prima di impegnare le proprie risorse finanziarie, e nel considerare i risultati attesi, la Commissione dovrebbe anche valutare i rischi insiti nella scelta di una particolare modalità di attuazione.

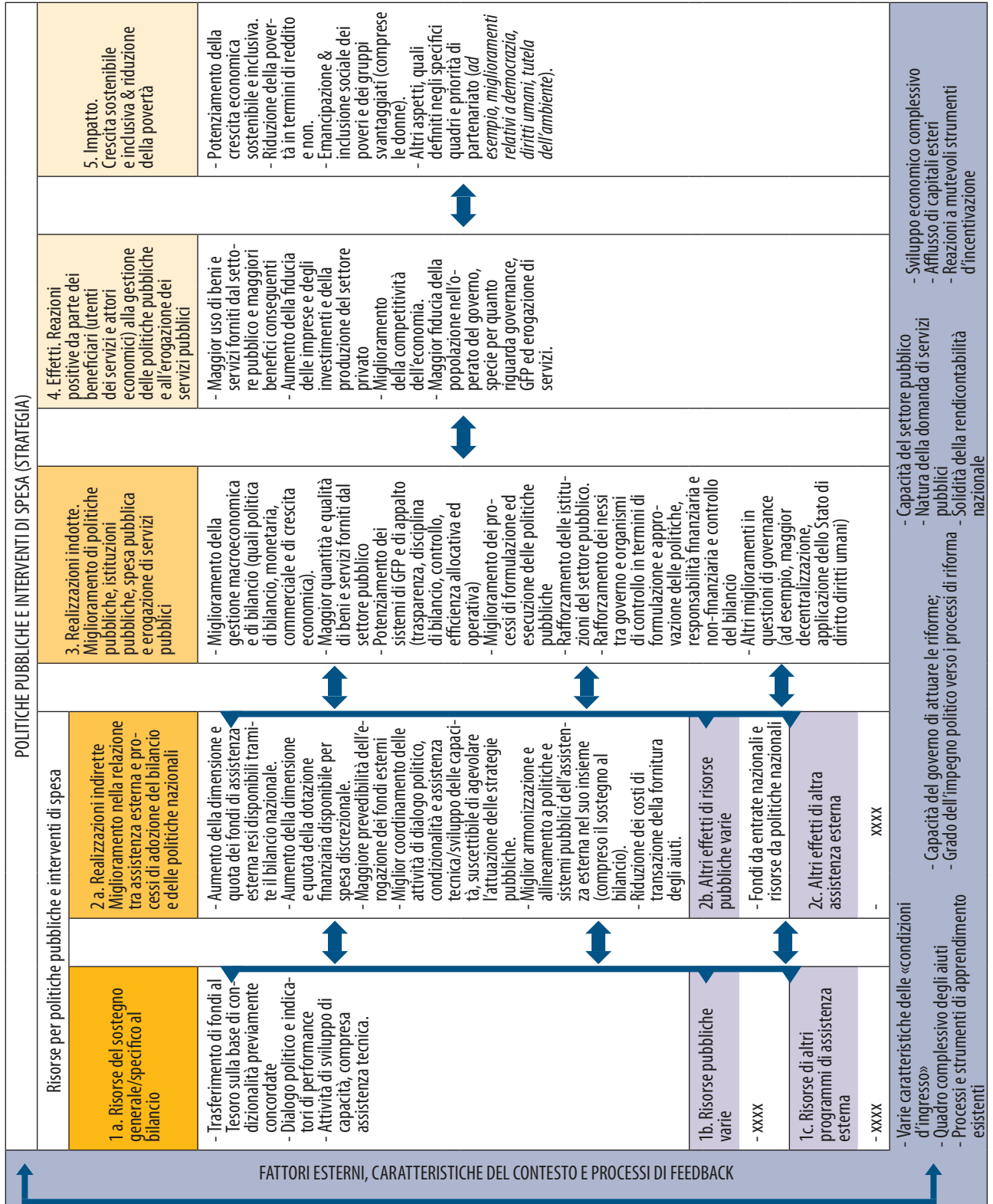
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 17 novembre 2015.

*Per la Corte dei conti europea*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

### Quadro di valutazione completo per le valutazioni del sostegno al bilancio



Fonte: OCSE, DAC Network on Development Evaluation, *Evaluating Budget Support Methodological Approach*.

## Sintesi

### III

La natura dell'analisi della Corte è tale da includere esempi che talvolta fanno riferimento ad azioni intraprese diversi anni fa. Ciò vale, in particolare, per gli esempi relativi al sostegno al bilancio, per cui è stata affrontata una serie di rischi mediante l'adozione nel 2012 di linee guida rivedute per il sostegno al bilancio (cfr. le risposte fornite nei vari riquadri in appresso), nonché per gli esempi relativi ai documenti di programmazione pluriennale (documenti strategici o programmi indicativi), per i quali la Commissione desidera sottolineare di aver sistematicamente incluso indicatori nei documenti di programmazione per il periodo 2014-2020.

## 1. Introduzione

### 07

Il quadro dei risultati (QR) costituisce uno degli strumenti per la comunicazione dei risultati a livello di realizzazione ed effetto diretto. Le valutazioni forniscono giudizi sul nesso causale e logico tra i diversi livelli di risultati fino all'impatto e al raggiungimento di «obiettivi strategici di sviluppo» a livello nazionale o globale. Inoltre, sono state intraprese diverse iniziative per migliorare l'intero sistema di monitoraggio e valutazione (M&V) e ottimizzare così l'approccio orientato ai risultati della Commissione.

### 10

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) sul «quadro MORE» descrive i diversi quadri esistenti di monitoraggio, valutazione e comunicazione in relazione all'attuazione del quadro finanziario pluriennale (QFP). In termini di obiettivi e indicatori, descrive ciò che è stato stabilito negli atti giuridici che istituiscono gli strumenti di finanziamento per il 2014-2020 e cosa è stato integrato nell'ambito delle dichiarazioni programmatiche sul bilancio per il 2014 e il 2015, nonché gli strumenti di monitoraggio, valutazione e comunicazione inclusi nei piani annuali di gestione (PAG) e nelle relazioni annuali di attività (RAA). Per gli strumenti di assistenza esterna, fa altresì riferimento al nuovo quadro dei risultati come uno degli strumenti di monitoraggio e comunicazione relativi all'attuazione del quadro finanziario pluriennale.

## 3. La nostra analisi

### 22

La natura dell'analisi della Corte è tale da includere esempi che talvolta fanno riferimento ad azioni intraprese diversi anni fa. Ciò vale, in particolare, per gli esempi relativi ai documenti di programmazione pluriennale (documenti strategici o programmi indicativi), per i quali la Commissione desidera sottolineare di aver sistematicamente incluso indicatori nei documenti di programmazione del periodo 2014-2020, nonché per gli esempi relativi al sostegno al bilancio, per cui si è tenuto conto di una serie di rischi attraverso l'adozione nel 2012 di linee guida rivedute per il sostegno al bilancio.

La Commissione fa altresì riferimento alle proprie risposte alle relazioni speciali in questione della Corte e alle risposte aggiuntive alle osservazioni della Corte contenute nella presente relazione per quanto riguarda alcuni degli esempi, al fine di sottolineare uno o più aspetti che ritiene specificatamente più pertinenti nel contesto della sua risposta a tali osservazioni.

## 4. Principali settori di rischio

### 26

La Commissione è consapevole e concorda con la Corte sulla necessità di garantire la coerenza della terminologia impiegata. Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) del 26 marzo 2015 «Avvio del quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo» viene utilizzata la terminologia risorse-realizzazione-effetto-impatto, che corrisponde alla terminologia internazionale relativa ai risultati utilizzata dall'OCSE/DAC ed è anche in linea con quella utilizzata dagli strumenti di finanziamento per il 2014-2020. La medesima terminologia viene utilizzata nel nuovo modello di documento di azione (applicabile dal 1° gennaio 2015) e nel nuovo Manuale di monitoraggio orientato ai risultati (MOR) («Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting»/«Manuale sulle analisi del MOR e sostegno per la comunicazione dei risultati di fine progetto») (marzo 2015).

### Riquadro 1

La terminologia usata nel piano annuale di gestione di EuropeAid segue quella prevista dalle istruzioni generali del Segretariato generale della Commissione nonché della DG Bilancio per la predisposizione di piani di gestione da parte delle direzioni generali e dei servizi della Commissione.

I rischi definiti dall'esempio fornito nel Riquadro 1 fanno riferimento alla terminologia usata nel Manuale di monitoraggio orientato ai risultati (MOR) applicabile al sistema MOR precedente, terminato nella primavera del 2014. Quest'ultimo è stato sostituito da un nuovo sistema e un nuovo Manuale MOR, introdotto nella primavera del 2015, che non contiene più tale riferimento ed è totalmente in linea con il linguaggio utilizzato a livello internazionale che applica il riferimento SMART agli obiettivi e non agli indicatori. Di conseguenza, la Commissione modificherà la prossima nota del bilancio.

Inoltre, la Commissione intende precisare la lingua e le istruzioni relative agli obiettivi e agli indicatori da utilizzare nel contesto della nota del bilancio.

La Commissione concorda sul fatto che gli obiettivi e i risultati attesi debbano essere il più possibile SMART, ma ritiene altresì che in molti casi questo non sia di facile attuazione. Ciò è particolarmente vero nel caso in cui i risultati attesi possono essere ragionevolmente misurati solamente in termini qualitativi e non possono essere invece quantificati, come avviene, tra l'altro, per i risultati delle politiche globali o degli strumenti di finanziamento.

I quadri aziendali per i risultati per natura si concentrano sui risultati quantitativi, come menzionato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione «Avvio del quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo» (QR dell'UE). Gli indicatori nel quadro dei risultati dell'UE sono stati concepiti per essere quanto più possibile fedeli ai criteri RACER («Pertinenti, accettati, credibili, semplici e solidi»), come disposto negli orientamenti di Eurostat sugli indicatori menzionati dalla Corte.

### 29

La Commissione concorda sul fatto che l'ampia gamma di documenti a cui fa riferimento la Corte aumenti il rischio di incoerenze. Prendendo in considerazione il fatto che i documenti vengono adottati in fasi diverse della formulazione delle politiche nonché del ciclo di gestione dei progetti e programmi (inclusa la fase di programmazione), ciò comporta necessariamente aggiustamenti e tipologie più specifiche di attenzione nell'attuazione.

La Commissione ha adottato delle misure per ridurre i rischi menzionati dalla Corte. Pertanto, nell'esercizio di programmazione 2014-2020, i documenti di programmazione nazionali, regionali e tematici sono stati sistematicamente riesaminati per accertarsi che i risultati attesi e gli indicatori fossero di una qualità adeguata (ossia misurabili) e in un numero gestibile (cfr. i documenti di programmazione all'indirizzo [http://eeas.europa.eu/around/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/around/index_it.htm)).

La revisione del modello di documento di azione (in vigore dal 1° gennaio 2015) e la revisione in corso dei relativi documenti interni del gruppo di sostegno alla qualità mirano a garantire che i risultati attesi e gli indicatori siano adeguatamente inseriti nei documenti di azione.

Inoltre, i servizi della Commissione stanno lavorando per migliorare il sistema di monitoraggio e valutazione, prevedendo la possibilità di eventuali aggiustamenti necessari per l'attuazione delle azioni nonché la flessibilità richiesta per attuare tali aggiustamenti, al fine di adattarsi ai contesti e alle politiche nazionali mutevoli.

### 32

La Commissione ha adottato e sta adottando misure per ridurre i rischi menzionati dalla Corte. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 29.

### Riquadro 4

Conformemente alla raccomandazione 2 sullo sviluppo degli indicatori di performance formulata dalla Corte nella relazione speciale 14/2013, la Commissione ha sviluppato un quadro orientato ai risultati che include indicatori per monitorare i progressi delle riforme dell'Autorità palestinese.

Il quadro orientato ai risultati, sviluppato in coordinamento con la Banca mondiale e con gli Stati membri dell'UE nel quadro della strategia di sviluppo locale dell'UE è stato concordato insieme all'Autorità palestinese attraverso un memorandum d'intesa firmato il 25 marzo 2015. I settori coperti nella fase pilota includono gli indicatori macroeconomici/fiscali, la gestione delle finanze pubbliche (GFP), la riforma della pubblica amministrazione (incluse misure volte al reinserimento dei dipendenti pubblici disoccupati di Gaza), l'istruzione, la salute e la protezione sociale. Una valutazione della fase pilota verrà effettuata tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 e potranno essere aggiunti ulteriori settori per la prossima fase. Il testo di cui sopra mostra la predisposizione degli indicatori, in linea con il regolamento ENPI.

### Riquadro 5

La Commissione considera il caso come un esempio in cui ha dovuto adattare, in definitiva, l'interpretazione del concetto di indicatore alle condizioni dello specifico contesto locale e, di conseguenza, accettare l'adattamento del valore obiettivo dell'indicatore. L'esempio dimostra l'importanza di un'attenzione continua a tali situazioni, ma non si riferisce a un rischio che la Commissione può affrontare diversamente.

### 38

Le riforme istituzionali implicano un processo lungo e difficile in cui può essere più sostenibile aiutare il governo di un paese partner a compiere progressi gradualmente piuttosto che arrivare a una rapida attuazione del progetto. Cfr. risposta al riquadro 6.

### Riquadro 6

La Commissione osserva che i pagamenti citati (riferiti a giugno 2008, dicembre 2010 e luglio 2011) precedono ampiamente la nuova politica sul sostegno al bilancio che ha introdotto una valutazione molto più rigorosa dei criteri di ammissibilità, specialmente il criterio della GFP. Il rischio illustrato dall'esempio viene ridotto attraverso e a partire dall'applicazione delle linee guida del 2012 per il sostegno al bilancio.

Nella sua risposta alle constatazioni della Corte, la Commissione ha altresì osservato che «è necessario operare una distinzione da un lato tra i criteri di ammissibilità per il sostegno al bilancio, che richiedono un approccio olistico basato sulla credibilità e sull'attuazione positiva e che sono per natura generali, e, dall'altro, le condizioni specifiche, collegate alle tranche variabili, che devono essere, in effetti, chiare e specifiche. [...] I donatori devono riconoscere la complessità delle riforme e definire obiettivi più ragionevoli e organizzati meglio a livello temporale. Ad esempio, i progressi compiuti nella riforma della GFP in entrambi i paesi, Kirghizistan ed Egitto, che ricevono il sostegno al bilancio sono stati più lenti del previsto. Infatti, i piani di riforma della GFP, inizialmente preparati per la maggior parte da donatori esterni, erano troppo ambiziosi e sopravvalutavano le capacità locali di attuarli. Per rimediare a questo problema, le riforme e i piani d'azione in materia di GFP sono stati rivisti in modo da renderli più realistici ed è stata fornita ulteriore assistenza tecnica».

Di conseguenza, il caso rappresenta piuttosto un esempio di obiettivi eccessivamente ambiziosi. Inoltre, è necessario sottolineare che la riforma del sistema di gestione delle finanze pubbliche costituisce un processo a lungo termine. In un arco di tempo di tre anni di operatività è possibile individuare solo un numero di risultati molto ridotto.

Il caso dell'Egitto si riferisce piuttosto a un esempio in cui la questione non riguarda la definizione dell'impegno di un paese partner ad attuare le riforme come obiettivo (cfr. il titolo della sezione 4.1.4) ma, nei termini delle linee guida del 2012 per il sostegno al bilancio, riguarda il pre-requisito per il pagamento relativo a elementi essenziali come i diritti umani.

In base alle conclusioni del Consiglio dell'agosto 2013/febbraio 2014 e alle raccomandazioni della Corte, la Commissione ha concentrato la propria assistenza sugli interventi socioeconomici e sul sostegno alla società civile.

Non vi è stata nessuna nuova operazione di sostegno al bilancio in Egitto dal 2011 né vi sono state, dal 2012, erogazioni relative al sostegno al bilancio per nessuna delle 5 operazioni di sostegno al bilancio in corso.

### Riquadro 7 — Secondo trattino

Le operazioni di sostegno al bilancio in Malawi e Ruanda risalgono a prima del 2010 e precedono ampiamente la nuova politica sul sostegno di bilancio, che ha introdotto un approccio molto più rigoroso per chiarire il legame tra l'operazione finanziata dall'UE e le politiche nazionali.

Il rischio illustrato dall'esempio viene ridotto attraverso e a partire dall'applicazione delle linee guida del 2012.

### Riquadro 8

Le operazioni avevano come obiettivo misure di emergenza di sostegno al bilancio per consentire una stabilizzazione macroeconomica del paese con l'obiettivo generale di sostenere la Repubblica democratica del Congo durante la crisi economica e alimentare e, di conseguenza, l'analisi dei risultati deve essere vista in questo contesto.

Il piano di riforma della GFP a cui fa riferimento la Corte è stato in realtà menzionato nella convenzione di finanziamento e la sua ideazione ha rappresentato una delle tappe essenziali per la misurazione dei progressi.

Anche le tranche fisse sono soggette ad ammissibilità, ossia sono legate alla performance. Pertanto le condizioni di pagamento erano legate agli obiettivi, ivi compresi i miglioramenti della GFP.

### 46

I contributi dell'UE ai risultati in materia di sviluppo nazionale verranno comunicati come risultati nazionali supportati, optando quindi per un approccio contributivo (cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione del marzo 2015 «Avvio del quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo»). Per quantificare tale contributo, sono possibili due metodi attualmente utilizzati dai donatori:

- il «metodo complessivo», in cui vengono comunicati i risultati totali (o complessivi) che l'UE ha ottenuto insieme agli altri (come il governo del paese partner e gli altri donatori) piuttosto che i risultati legati alla quota di finanziamento messa a disposizione dall'UE;
- il «metodo proporzionale» in cui i risultati vengono comunicati sulla base della percentuale di finanziamento totale dell'UE. Con tale approccio i risultati dei progetti e dei programmi vengono calcolati come una quota pro rata corrispondente al livello di risorse finanziarie fornite dall'UE. In questo modo la comunicazione procede implicitamente sulla base di un nesso causale diretto tra i finanziamenti forniti e i risultati conseguiti.

A livello aggregato, come nel caso della comunicazione sulla base del nuovo quadro dei risultati, è necessario scegliere un metodo. Dal momento che non è sempre semplice ottenere da terzi, compresi i governi partner, le informazioni dettagliate di bilancio sulle risorse per consentire il calcolo dei risultati proporzionali, la Commissione ha optato per una comunicazione che segua l'approccio complessivo, essendo al momento l'unica opzione realistica per comunicare i risultati ottenuti in maniera aggregata. Come ugualmente stabilito dal documento di lavoro dei servizi della Commissione del marzo 2015, il metodo complessivo sarà altresì più adeguato dal punto di vista dell'efficacia degli aiuti, visto il forte accento posto sulla titolarità nazionale.

### Riquadro 9

Se da un lato è possibile valutare in che misura, in generale, una politica nazionale sostenuta da un programma di sostegno al bilancio ha contribuito al raggiungimento di risultati ben definiti a livello di paese, dall'altro non è possibile attribuire una particolare percentuale del risultato al finanziamento dell'UE.

### Riquadro 11

L'esempio di cui al riquadro 11 si concentra sull'insufficienza dell'integrazione della prospettiva dei diritti umani nei programmi, piuttosto che sulla sempre maggiore complessità dovuta all'integrazione di questioni trasversali o sugli ulteriori rischi conseguenti per l'adeguata definizione degli obiettivi e degli indicatori e la relativa misurazione dei risultati.

### Riquadro 14 — Secondo trattino

Nel 2015, la Commissione ha introdotto disposizioni specifiche relative alla comunicazione dei risultati da parte dei partner esecutivi dell'UE nelle condizioni generali dell'accordo di amministrazione (che copre la Banca mondiale come partner esecutivo) e dell'accordo PAGODA, che copre tutte le organizzazioni sottoposte a una valutazione dei pilastri, comprese le agenzie dell'ONU. Ciò dovrebbe garantire una maggiore disponibilità di dati relativi ai risultati nelle relazioni sui progressi compiuti e in quelle finali trasmesse dai partner esecutivi dell'UE.

### 59

Il fatto che in alcuni casi, per la natura del progetto o del programma, i risultati possono essere individuati e comunicati solo alla fine del progetto o del programma e, pertanto, non è possibile una valutazione periodica degli obiettivi raggiunti, non porta inevitabilmente a un indebolimento nella comunicazione dei risultati. In tali casi è possibile individuare tappe essenziali o parametri di riferimento che contribuiscono a comprendere se il progetto o il programma si trova a buon punto per l'effettivo conseguimento dei risultati.

### 60

La Commissione ha già adottato misure per migliorare le valutazioni attraverso:

- la redazione e la pubblicazione di una «Evaluation Policy for the European Union development cooperation» (Politica di valutazione per la cooperazione allo sviluppo nell'Unione europea) (2014);
- il miglioramento della qualità della pianificazione, dell'attuazione e del monitoraggio della valutazione dei progetti e dei programmi (in corso);
- il maggiore coinvolgimento da parte del management nelle valutazioni strategiche già nella fase di lancio (in corso); e
- l'applicazione del principio «in primo luogo la valutazione», conformemente alla comunicazione COM(2013) 686 final.

### Riquadro 15

La Commissione non considera l'esempio un caso di debolezza nella comunicazione o nella valutazione dei risultati con riferimento all'azione nel suo complesso, la cui efficacia può, per definizione, essere valutata verso la fine o dopo l'attuazione di tutte le sue componenti o sottoprogetti.

### 65

Nel 2015 la Commissione pubblicherà la sua prima relazione sui risultati consolidati riguardante l'assistenza fornita nel contesto delle politiche di cooperazione internazionale e di sviluppo dell'UE. Tale relazione sarà, nella forma, complementare alla relazione annuale.

### Riquadro 16 — Terzo trattino

Il miglioramento dei sistemi di monitoraggio e comunicazione e l'attuazione di un sistema di gestione delle informazioni operative (che sostituisca anche il CRIS) intensificherà in maniera significativa il ricorso di EuropeAid a sistemi di informazione per la comunicazione, in particolare, dei risultati.



### Riquadro 17

Le debolezze della raccolta dei dati nazionali e dei sistemi di gestione delle informazioni nei paesi ai quali l'UE fornisce assistenza rappresentano un fattore legato allo stato di sviluppo dei paesi interessati e una perenne fonte di preoccupazione per tutti i donatori. Questa situazione può essere affrontata in maniera sostenibile solo attraverso la costruzione di sistemi statistici nazionali adeguati. Questo fattore di rischio è mitigato da parte dell'UE nell'ambito del sostegno settoriale e di altro tipo fornito dall'Unione. Può, tuttavia, essere affrontato in maniera sufficiente solo attraverso sforzi collettivi sostenuti da parte del paese e della comunità dei donatori.

### 72

Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 introduce una serie di nuove caratteristiche per stimolare, in particolare, la performance dei programmi di spesa. Su questa base, un'iniziativa della Commissione condotta dalla vice-presidente Kristalina Georgieva, responsabile per il bilancio e le risorse umane, si prefigge di passare dalla spesa a un bilancio dell'UE focalizzato sui risultati. L'obiettivo è creare le condizioni per l'ulteriore rafforzamento della performance di bilancio in termini sia di risultati dei programmi sia di una sana gestione finanziaria dei fondi in un approccio equilibrato e globale. In questo modo è possibile ridurre il rischio di focalizzarsi sull'esecuzione di bilancio a scapito dei risultati del programma, includendo i settori di spesa e i metodi attraverso i quali l'UE può massimizzare i risultati e la rigorosa applicazione di controlli efficaci sotto il profilo dei costi per una maggiore conformità.

### 73

La Commissione affronta il rischio attraverso una programmazione pluriennale, una pianificazione di 24 mesi delle singole azioni di attuazione nonché attraverso il processo interno del gruppo di sostegno alla qualità. Queste azioni vengono integrate da ulteriori misure come il prossimo quadro dei risultati dell'UE. Cfr. altresì la risposta al paragrafo 29.

### 75

Per i programmi di sostegno al bilancio, la Commissione ha sviluppato un quadro di gestione dei rischi per individuare i rischi principali e ridurli. Quest'ultimo viene preso in considerazione nel processo decisionale, in particolare nella governance migliorata attraverso il Comitato direttivo interno per il sostegno al bilancio. Il quadro fornisce sistematicamente informazioni sul dialogo politico con i paesi partner a livello strategico, nonché ponendo l'attenzione su questioni chiave. Viene inoltre utilizzato per bilanciare i benefici attesi con i rischi individuati, secondo quanto definito nel documento di azione, e propone misure di attenuazione.

L'analisi interna (relazione 2013 e 2014 sul sostegno al bilancio) mostra che i paesi destinatari del sostegno al bilancio dell'UE hanno una performance in materia di GPF nettamente migliore e in costante evoluzione rispetto ai non beneficiari del sostegno al bilancio.

Il rischio illustrato dall'esempio viene ridotto attraverso e a partire dall'applicazione delle linee guida del 2012 per il sostegno al bilancio.

### Riquadro 19

Nel 2015, la Commissione ha deciso di intensificare caso per caso la valutazione in merito all'opportunità di lavorare o meno con un'organizzazione internazionale che funga da partner esecutivo.

### Riquadro 20

La Commissione riconosce che i cambiamenti nel contesto politico ed economico rappresentano dei rischi in termini di risultati da raggiungere. Questi rischi rappresentano la ragione per cui l'analisi del contesto costituisce un aspetto importante del processo standard di identificazione e formulazione applicato dai servizi della Commissione e dalle delegazioni dell'UE nella preparazione dei progetti e dei programmi.

Per adattarsi ai cambiamenti impreveduti del contesto degli aiuti, durante la fase di attuazione è necessario un certo grado di flessibilità, che è stato garantito dalla semplificazione delle relative norme e procedure a partire da luglio 2014. Tali misure di semplificazione hanno incluso cambiamenti relativi all'uso degli indicatori in maniera tale che potessero essere prese in considerazione le modifiche di priorità specifiche o relative alla raccolta e alla disponibilità dei dati.

Tuttavia, non è possibile escludere la possibilità di non riuscire a raggiungere gli obiettivi iniziali del progetto che, in tal caso, devono essere adattati alle circostanze e al contesto mutevoli.

### Riquadro 21

La riorganizzazione del gennaio 2015 non inciderà, in quanto tale, né sulla definizione degli obiettivi né sul conseguimento dei relativi risultati nel quadro delle azioni specifiche.

La Commissione, indipendentemente dalla propria organizzazione amministrativa, e in linea con le disposizioni del regolamento di esecuzione comune relativo ai paesi cui si applica lo strumento europeo di vicinato (in particolare gli articoli 12 e 13), rispetterà i propri obblighi di monitoraggio dell'attuazione dei progetti e riferirà agli Stati membri, al Parlamento europeo e alle altre istituzioni dell'UE.

La Commissione riferirà sulla base del quadro dei risultati anche per i paesi del vicinato, coerentemente con le conclusioni del Consiglio n. 9145/15 del 26.5.2015. Uno strumento specifico per sostenere «la comunicazione dei risultati di fine progetto» è stato messo in atto nel quadro del nuovo sistema di monitoraggio orientato ai risultati (MOR) per aiutare a consolidare i dati relativi ai risultati di fine progetto con riferimento, in particolare, agli indicatori sulla base del quadro dei risultati concordato.

Per quanto concerne la valutazione, la DG NEAR ha la propria funzione di valutazione che dal 2015 è rivolta alle regioni del vicinato e dell'allargamento.

## 5. Conclusioni e raccomandazioni

### 80 a)

I servizi della Commissione hanno lavorato a diversi livelli per assicurare una terminologia coerente: gli orientamenti sugli indicatori di settore 2013, il modello di documento di azione e i relativi orientamenti applicabili dal 1° gennaio 2015, nonché il nuovo quadro dei risultati in materia di cooperazione internazionale e sviluppo, le relative istruzioni e orientamenti per la comunicazione sulla base del quadro dei risultati.

I servizi della Commissione sono, inoltre, coinvolti nel processo di rafforzamento del sostegno al controllo interno della qualità in riferimento a questi aspetti dei singoli documenti di azione, ritenuti importanti dalla Commissione sia per il monitoraggio e la comunicazione relativi all'attuazione, alla performance e ai risultati, sia per la valutazione delle azioni.

Sono inoltre tutti in linea con la terminologia usata nei regolamenti di base che rappresentano il quadro normativo per l'assistenza esterna dell'UE.

La Commissione concorda sul fatto che istituire «un chiaro nesso logico» dalle risorse all'impatto sia di estrema importanza a livello di progetto. Questo aspetto è stato rafforzato dall'introduzione del modello di documento di azione dal 1° gennaio 2015. Tuttavia, l'istituzione di un chiaro nesso logico a livello strategico o politico non rispecchierà mai la complessità del contesto di sviluppo. Nel mondo della valutazione internazionale, l'uso di un quadro logico lineare a tale livello strategico/politico è, pertanto, sempre più messo in discussione.

### 80 b)

L'integrazione di questioni trasversali presenta in effetti diverse sfide per l'adeguata formulazione degli obiettivi e dei risultati specifici delle azioni e per la raccolta dei dati corrispondenti che consentano di monitorarne l'attuazione.

### 80 c)

Il rischio di inefficienze e lacune a cui fa riferimento la Corte sembrerebbe maggiormente presente a livello nazionale. Ciò dimostra l'importanza dell'allineamento da parte dei donatori al quadro nazionale di sistema/politico/dei risultati quale approccio preferito rispetto alla semplice armonizzazione tra donatori, come già precisato dalla Corte al paragrafo 17, lettere a) e b).

Nell'applicazione di tale approccio, la Commissione ha già compiuto importanti sforzi nel contesto della programmazione pluriennale 2014-2020 per allinearsi il più possibile con le politiche e i quadri nazionali, conformemente agli impegni di Busan sull'efficacia degli aiuti. Questo è stato l'approccio della Commissione anche nella creazione del nuovo quadro aziendale per i risultati. A livello nazionale, la Commissione, insieme agli altri donatori, è favorevole alla definizione di quadri nazionali dei risultati e vede una programmazione congiunta con gli Stati membri dell'UE come uno dei mezzi per la loro promozione.

### 80 h)

I cambiamenti nel contesto delle azioni possono portare a cambiamenti degli indicatori utilizzati o dei valori obiettivo iniziali degli indicatori.

### Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione e si sta già adoperando per assicurare una terminologia coerente: gli orientamenti sugli indicatori di settore 2013, il modello di documento di azione e i relativi orientamenti applicabili dal 1° gennaio 2015, nonché il nuovo quadro dei risultati in materia di cooperazione internazionale e sviluppo, le relative istruzioni e orientamenti per la comunicazione sulla base del quadro dei risultati.

Sono tutti in linea con la terminologia impiegata nei regolamenti di base.

I servizi della Commissione sono, inoltre, coinvolti nel processo di rafforzamento del sostegno nell'ambito del controllo interno della qualità in riferimento a questi aspetti dei singoli documenti di azione e continueranno, altresì, a migliorare i propri orientamenti generali sulla gestione dei progetti e dei programmi e sui moduli per la formazione del personale in tale settore.

### Raccomandazione 2

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Negli ultimi due anni vi è stato un processo di preparazione di varie misure per rafforzare i suoi sistemi, orientamenti e processi a tale riguardo. Cfr. altresì risposta alla raccomandazione 1.

La Commissione ha concordato (cfr. la risposta al paragrafo 80, lettera a)) sul fatto che istituire «un chiaro nesso logico» dalle risorse all'impatto sia di estrema importanza a livello di progetto.

### Raccomandazione 3

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Sono in atto azioni per migliorare l'intero sistema di monitoraggio e valutazione, potenziando anche la capacità della Commissione di individuare gli insegnamenti (cfr. anche le risposte della Commissione alla relazione speciale della Corte 18/2014).

Per quanto concerne più nello specifico il sistema informativo, le azioni finora poste in essere dalla Commissione riguardano l'istituzione di un sistema preliminare per garantire la comunicazione dei risultati consolidati per la sua prima relazione sui risultati del 2015, prima dello sviluppo dei primi moduli del nuovo sistema informativo operativo, che dovrebbero comprendere anche la comunicazione dei risultati.

Anticipando il nuovo sistema e conformemente anche a una delle raccomandazioni formulate dalla Corte nella sua relazione speciale 18/2014 sulle valutazioni e il MOR, la Commissione si trova nella fase finale dello sviluppo di un modulo informativo specifico relativo alle valutazioni, la cui produzione è prevista per la prima metà del 2016, che migliorerà progressivamente la capacità della Commissione di individuare gli insegnamenti tratti per i diversi scopi pertinenti.

### Raccomandazione 4

La Commissione accetta questa raccomandazione. Ha già intensificato i propri sforzi in tal senso, come menzionato nella risposta alla raccomandazione 1.

### Raccomandazione 5

La Commissione accetta questa raccomandazione.

L'attuazione della raccomandazione farà parte della valutazione generale dei rischi riguardanti un'azione (ad esempio la scelta di una particolare modalità di attuazione, cfr. anche la sezione 2 «Rischi e presupposti» del modello di documento di azione applicabile dal 1° gennaio 2015).

Per i programmi di sostegno al bilancio, la Commissione ha sviluppato un quadro di gestione dei rischi per individuare i rischi principali e ridurli. Quest'ultimo viene preso in considerazione nel processo decisionale, in particolare nella governance migliorata attraverso il comitato direttivo interno per il sostegno al bilancio. Il quadro di gestione dei rischi fornisce sistematicamente informazioni sul dialogo politico con i paesi partner a livello strategico. Il quadro viene impiegato per valutare l'equilibrio che è necessario garantire tra i risultati attesi dell'azione prevista, identificare i rischi e proporre misure di attenuazione del rischio.

L'analisi interna (relazione 2013 e 2014 sul sostegno al bilancio) mostra che i paesi destinatari del sostegno al bilancio dell'UE hanno una performance in materia di GPF chiaramente migliore e in costante evoluzione rispetto ai non beneficiari del sostegno al bilancio.

Nel 2015, la Commissione ha deciso di intensificare caso per caso la valutazione in merito all'opportunità di lavorare o meno con un'organizzazione internazionale che funga da partner esecutivo.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_it.htm)),  
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_it.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm)),  
contattando uno dei centri Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_it.htm](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>).

Nella nostra analisi, abbiamo individuato nove principali aree di rischio connesse a un approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione.

Dalla nostra analisi è emerso che queste aree di rischio erano state correttamente identificate dalla Commissione.

È inoltre emerso l'interesse per le iniziative della Commissione volte a migliorare i risultati dell'azione dell'UE in tema di sviluppo e cooperazione.

Ciononostante, devono essere adottate ulteriori misure per rendere tali iniziative pienamente efficaci. La Corte formula una serie di raccomandazioni in proposito.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni