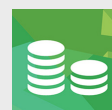


Relazione speciale

Il fondo fiduciario Bêkou dell'UE per la Repubblica centrafricana: un esordio promettente, nonostante alcune carenze

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



4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III – presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte – la quale è responsabile per l'audit nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia. L'audit è stato diretto da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Beatrix Lesiewicz, prima manager e Laura Gores, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Nóirín O'Grady e Florin Alexandru Farcas.



Da sinistra a destra: Beatrix Lesiewicz, Laura Gores, Katja Mattfolk, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Nóirín O'Grady, Florin Alexandru Farcas.

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - VIII
Introduzione	1 - 9
I fondi fiduciari dell'UE: un nuovo strumento di aiuto allo sviluppo	1 - 4
La Repubblica centrafricana: un paese in crisi	5 - 9
Estensione e approccio dell'audit	10 - 11
Osservazioni	12 - 69
Benché basati su un'analisi limitata, sia la decisione di istituire il fondo fiduciario Bêkou sia il modo in cui è stato impostato sono stati appropriati, date le circostanze	12 - 27
Il fondo fiduciario Bêkou ha costituito una rapida risposta a un difficile contesto nazionale	13 - 16
La Commissione non ha predisposto un'analisi formalmente strutturata per la scelta del mezzo di finanziamento	17 - 20
Non è stata condotta un'analisi approfondita dei bisogni per dimostrare quali lacune il fondo fiduciario Bêkou avrebbe dovuto colmare	21 - 27
La gestione del fondo fiduciario Bêkou non ha ancora raggiunto le sue piene potenzialità	28 - 53
Il fondo fiduciario Bêkou ha avuto una limitata influenza sul coordinamento tra le parti interessate	29 - 35
Le procedure potrebbero essere più trasparenti, rapide ed efficaci	36 - 49
Restano da sviluppare appieno i meccanismi di monitoraggio e di valutazione	50 - 53
Nonostante le difficili circostanze, nell'insieme il fondo fiduciario Bêkou ha ottenuto, ad oggi, risultati positivi	54 - 69
Il fondo fiduciario Bêkou ha attratto aiuti, ma pochi donatori aggiuntivi	55 - 61
La maggior parte dei progetti ha fornito le realizzazioni attese in un contesto difficile	62 - 65
Il fondo conferisce maggiore visibilità all'UE	66 - 69

Conclusioni e raccomandazioni	70 - 79
L'istituzione del fondo fiduciario Bêkou	71 - 72
La gestione del fondo fiduciario Bêkou	73 - 76
I traguardi raggiunti dal fondo fiduciario Bêkou	77 - 79
Allegato I - Elenco dei progetti e dei contratti	
Allegato II - Elenco dei sette fondi fiduciari dell'ONU che operano nell'RCA	
Allegato III - Stato di avanzamento delle realizzazioni dei progetti: tabella riepilogativa	
Risposte della Commissione	

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

	Deputato al Parlamento europeo
DG ECHO	Direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee
DG DEVCO	Direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FES	Fondo europeo di sviluppo
FMI	Fondo monetario internazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Nazioni Unite
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
PIN	Programma indicativo nazionale
PRAG	Appalti e sovvenzioni – Guida pratica alle procedure contrattuali per le azioni esterne dell'Unione europea
RCA	Repubblica centrafricana
SMART	Specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

SINTESI

I. Un fondo fiduciario è un fondo istituito per una specifica finalità di sviluppo con i contributi finanziari di uno o più donatori, spesso in risposta a crisi dovute, ad esempio, a calamità naturali o conflitti. Dal 2013, la Commissione europea ha la facoltà di istituire “fondi fiduciari dell’Unione per le azioni esterne” di emergenza, post-emergenza o tematiche.

II. Il fondo fiduciario Bêkou dell’UE per la Repubblica centrafricana, il primo fondo fiduciario dell’UE gestito dalla Commissione europea, è stato varato nel luglio 2014. I donatori del fondo, ossia Unione europea, Francia, Germania, Paesi Bassi, Italia e Svizzera, hanno erogato in tutto 146 milioni di euro per sostenere l’uscita del paese dalla condizione di crisi e la sua ricostruzione.

III. Per molti decenni la Repubblica centrafricana (RCA) è stata afflitta da una cattiva amministrazione, un grado elevato di povertà e conflitti. È uno dei paesi meno sviluppati e più poveri al mondo, classificato ultimo dall’UNDP nell’indice di sviluppo umano del 2016.

IV. Il presente audit verte sulla prima esperienza della Commissione europea con un proprio fondo fiduciario. La Corte ha valutato se la sua istituzione sia stata giustificata, quanto efficace sia stata la sua gestione e se finora abbia conseguito gli obiettivi prefissati.

V. La Corte conclude che, sebbene non vi sia stata né una valutazione formalmente strutturata della scelta del veicolo di finanziamento né un’analisi esaustiva dei bisogni, sia la decisione di istituire il fondo fiduciario Bêkou sia il modo in cui è stato impostato sono stati appropriati, date le circostanze.

VI. La gestione del fondo fiduciario Bêkou non ha ancora raggiunto le sue piene potenzialità sotto tre aspetti: ha avuto una limitata influenza sul coordinamento tra le parti interessate; le procedure potrebbero essere più trasparenti, rapide ed efficaci in termini di costi; i meccanismi di monitoraggio e valutazione vanno ancora sviluppati appieno.

VII. Nell’insieme, il fondo fiduciario Bêkou ha ottenuto, ad oggi, risultati positivi. Ha attratto aiuti, anche se pochi donatori aggiuntivi, e i progetti a esso connessi hanno fornito per la maggior parte le realizzazioni attese. Il fondo conferisce maggiore visibilità all’UE.

VIII. La Corte formula una serie di raccomandazioni per aiutare la Commissione a migliorare in futuro l'impostazione e la gestione del fondo fiduciario Békou e, più in generale, dei fondi fiduciari dell'UE. La Corte raccomanda alla Commissione di:

- sviluppare ulteriori orientamenti per la scelta del veicolo di aiuti e per le analisi dei bisogni volte a definire le sfere di intervento dei fondi fiduciari,
 - migliorare il coordinamento dei donatori, le procedure di selezione e la misurazione della performance, nonché ottimizzare i costi amministrativi.
-

INTRODUZIONE

I fondi fiduciari dell'UE: un nuovo strumento di aiuto allo sviluppo

1. Il fondo fiduciario è un fondo istituito con una specifica finalità di sviluppo grazie ai contributi finanziari di uno o più donatori; in genere, è amministrato da un'organizzazione internazionale come la Banca mondiale o le Nazioni Unite. In voga sin dagli anni novanta, i fondi fiduciari sono sempre più utilizzati come mezzo di finanziamento per la cooperazione internazionale. Spesso vengono istituiti in risposta a crisi dovute, ad esempio, a calamità naturali o conflitti.
2. Dal 2013 è possibile istituire “fondi fiduciari dell'Unione per le azioni esterne” di emergenza, post-emergenza o tematiche, mediante un accordo concluso tra la Commissione europea e altri donatori¹. Per ciascun fondo fiduciario è istituito un comitato presieduto dalla Commissione, che consente sia ai donatori sia agli Stati membri non contribuenti di essere rappresentati e che decide come impiegare i fondi.
3. Il fondo fiduciario Bêkou² dell'UE per la Repubblica centrafricana (RCA) è stato varato nel luglio 2014 per sostenere l'uscita del paese dalla condizione di crisi e la sua ricostruzione. È il primo dei quattro fondi fiduciari ad oggi gestiti dalla Commissione europea³. I quattro donatori iniziali erano l'Unione europea (UE), la Francia, la Germania e i Paesi Bassi, mentre l'Italia e la Svizzera sono divenuti partner nel 2015. Alla fine del 2016 gli impegni a favore del fondo fiduciario Bêkou ammontavano in tutto a 146 milioni di euro, di cui circa tre quarti provenivano dal bilancio dell'UE e dal Fondo europeo di sviluppo. Alla stessa data erano effettivamente pervenuti 86 milioni di euro.

¹ Il quadro giuridico per l'istituzione dei fondi fiduciari dell'Unione per le azioni esterne è costituito dall'articolo 187 del regolamento finanziario (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)).

² Bêkou significa “speranza” in lingua sango.

³ Gli altri fondi sono: a) il fondo fiduciario Madad, istituito nel dicembre 2014 in risposta alla crisi siriana; b) il Fondo fiduciario di emergenza per la migrazione africana, varato nel 2015; c) il fondo fiduciario per la Colombia creato nel 2016 a sostegno del processo post-conflitto.

4. Come indicato nell'accordo istitutivo, il suo principale obiettivo è fornire aiuti coerenti e mirati per accrescere la resilienza delle fasce vulnerabili della popolazione, sostenere sotto ogni profilo l'uscita della Repubblica centrafricana dalla situazione di crisi e la ricostruzione, coordinare le azioni di breve, medio e lungo termine, nonché aiutare i paesi limitrofi a fronteggiare le conseguenze della crisi⁴.

La Repubblica centrafricana: un paese in crisi

5. La Repubblica centrafricana (RCA) è uno dei paesi meno sviluppati e più poveri al mondo, classificato ultimo dall'UNDP nell'indice di sviluppo umano del 2016, sebbene disponga di ingenti risorse minerarie e di altro genere, come le riserve di uranio, petrolio greggio, oro, diamanti, cobalto, legno ed energia idroelettrica. I suoi 4,5 milioni di abitanti sono disseminati su un vasto territorio di 623 000 km² (pari approssimativamente alla superficie di Francia e Belgio insieme). Da quando ha conquistato l'indipendenza nel 1960, l'RCA è stata segnata da conflitti, cattiva amministrazione, povertà e diseguaglianze elevate, nonché mancanza di investimenti da parte del settore privato. La popolazione dell'RCA vive per la maggior parte in condizioni precarie e, per oltre la metà, necessita di aiuti umanitari. Gli sfollati interni sono circa 450 000 e pressoché altrettanti sono i profughi nei paesi limitrofi.

6. Dal 2014 agli inizi del 2016 è stato in carica un governo di transizione, dopo una serie di scontri sfociati nella destituzione del precedente governo. Nel marzo 2016 si è insediato un nuovo presidente con un nuovo governo in seguito a elezioni democratiche. Nell'ottobre 2016, le autorità dell'RCA e i donatori hanno pubblicato un piano nazionale quinquennale per la ripresa e il consolidamento della pace.

⁴ Accordo che istituisce il fondo fiduciario dell'Unione europea per la Repubblica centrafricana, denominato "fondo fiduciario Bêkou", articolo 2 - Obiettivi del fondo fiduciario (testo originale disponibile esclusivamente nelle lingue inglese e francese).

7. Fino al 2014, l’RCA è stata considerata un paese “orfano di aiuti”⁵, in ragione dello scarso sostegno ricevuto dalla comunità internazionale dei donatori. Successivamente, gli aiuti al paese hanno registrato un incremento significativo. A causa dei conflitti in corso, però, la popolazione continua ad avere estremo bisogno di aiuti umanitari⁶.

8. Partner dell’RCA da oltre trent’anni, l’UE rimane tuttora uno dei principali partner allo sviluppo del paese. Fra il 2013 e il 2016, ha contribuito ad assistere il paese con oltre 500 milioni di euro⁷. L’UE ha adottato un “approccio globale”⁸, fornendo assistenza tramite il fondo fiduciario Bêkou, i tradizionali aiuti allo sviluppo, tre missioni e operazioni di politica di sicurezza e difesa comune a carattere militare, gli strumenti civili di risposta alle crisi e aiuti umanitari.

9. Anche le agenzie dell’ONU e la Francia sono fortemente impegnate nell’RCA.

L’**allegato II** riporta sette fondi fiduciari dell’ONU che operano nell’RCA. Il paese beneficia anche degli aiuti di una serie di altri partner, come la Banca africana di sviluppo, la Banca mondiale e altri paesi dell’UE.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL’AUDIT

10. Il presente controllo di gestione ha analizzato la prima esperienza della Commissione europea nell’impiegare un proprio fondo fiduciario quale veicolo di aiuti. La Corte ha

⁵ I prestatori di cooperazione allo sviluppo decidono singolarmente quali paesi assistere e in quale misura. Ne possono discendere squilibri in grado di compromettere l’efficacia degli aiuti a causa della frammentazione di questi ultimi, nonché della loro eccessiva concentrazione in alcuni paesi (cosiddetti “beniamini”) e della loro carenza in altri (comunemente noti come “orfani”). (<http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/fragmentation-orphans.htm>)

⁶ A marzo 2017, l’ufficio umanitario dell’ONU segnalava che era pervenuto solo il 5 % dei 400 milioni di dollari USA di aiuti umanitari necessari all’RCA, per cui le razioni erano state dimezzate.

⁷ Scheda informativa della Commissione europea, *The European Union’s comprehensive approach in the Central African Republic (2013-2016)*, Bruxelles, 11.11.2016.

⁸ Il trattato di Lisbona invita ad assicurare la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e le altre politiche dell’UE. Con l’entrata in vigore del trattato e il nuovo assetto istituzionale da esso creato, “aumentano le possibilità e l’ambizione dell’UE di rendere la sua azione esterna più coerente, efficace e strategica utilizzando tutti gli strumenti e le risorse di cui dispone” (JOIN(2013) 30 *final* dell’11.12.2013, “L’approccio globale dell’UE alle crisi e ai conflitti esterni”).

valutato se l'istituzione del fondo sia stata giustificata, quanto efficace sia stata la sua gestione e se finora abbia conseguito gli obiettivi prefissati.

11. L'audit ha riguardato il fondo dal suo avvio nel 2014 fino alla fine del 2016. La Corte ha esaminato tutti gli 11 progetti ad esso relativi con i rispettivi 31 contratti finanziati (cfr. ***allegato I***). Sono stati analizzati vari documenti riguardanti l'istituzione del fondo e la definizione dei progetti, le procedure di selezione degli organismi attuatori, nonché il monitoraggio e la valutazione dei progetti (relazioni intermedie e relazioni esterne di valutazione). Sono state altresì condotte visite in loco nell'RCA e presso la sede centrale di tre donatori del fondo. È stato così possibile incontrare varie parti in causa e visitare tre progetti.

OSSERVAZIONI

Benché basati su un'analisi limitata, sia la decisione di istituire il fondo fiduciario Bêkou sia il modo in cui è stato impostato sono stati appropriati, date le circostanze

12. La presente sezione illustra brevemente il contesto nazionale quando è stato creato il fondo fiduciario Bêkou e analizza poi l'impostazione del fondo sotto due profili: la scelta di un fondo fiduciario quale veicolo di finanziamento e la sfera di intervento del fondo fiduciario Bêkou.

Il fondo fiduciario Bêkou ha costituito una rapida risposta a un difficile contesto nazionale

13. La situazione nella Repubblica centrafricana nel 2014 è stata contrassegnata dalle ripercussioni della grave crisi politica e di sicurezza scoppiata nel 2012. Ne sono conseguite una crisi umanitaria e una recessione economica, entrambe di portata inedita. Nel dicembre 2013, le Nazioni Unite hanno dichiarato per il paese una cosiddetta crisi di emergenza di terzo livello⁹.

⁹ Nel sistema umanitario mondiale viene così classificata la risposta alle crisi umanitarie più gravi e su vasta scala.

La situazione era caratterizzata da una “contiguità”¹⁰ di problemi umanitari nonché di sviluppo e di fragilità delle autorità statali, incapaci di soddisfare i bisogni della popolazione.



Un bambino cammina vicino a un aeroplano abbandonato nell'ex campo M'Poko per sfollati interni, nei pressi dell'aeroporto di Bangui.

© Croce Rossa francese.

14. Questo contesto ha posto altresì vincoli significativi all'erogazione degli aiuti dell'UE: data l'assenza, all'epoca, di un governo democraticamente eletto, la Commissione non ha

¹⁰ Inizialmente gli aiuti venivano concepiti come una sequenza lineare o “continuità”: dopo la fase di soccorso immediato veniva quella di recupero, seguita a sua volta dalla tradizionale cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, l'esperienza maturata negli anni novanta ha dimostrato che trattare i soccorsi immediati, il recupero e lo sviluppo come processi distinti e consecutivi non si confaceva alla complessità di molte situazioni di crisi. Se vengono invece trattati in un'ottica di “contiguità” (cioè come processi interconnessi e concorrenti), si prende atto del fatto che queste situazioni possono in realtà richiedere l'impiego simultaneo di diversi strumenti (cfr. la nota informativa del Parlamento europeo dal titolo *Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid*, pagg. 4-5).

potuto adottare un programma indicativo nazionale (PIN)¹¹ per gli aiuti forniti dall'assegnazione nazionale all'RCA nell'ambito dell'11° Fondo europeo di sviluppo (FES).

15. La creazione del fondo fiduciario Bêkou per l'RCA ha costituito, quindi, una risposta rapida all'esigenza di uno strumento coordinato che collegasse i soccorsi immediati, il recupero e lo sviluppo. Le ragioni alla base della scelta di un simile strumento di aiuto sono state discusse a livello sia politico che tecnico in seno alla Commissione europea, con un'ampia gamma di donatori e con il governo di transizione dell'RCA per tutta la prima metà del 2014. In esito a tali discussioni, è stata unanimemente riconosciuta la necessità di un diverso mezzo di erogazione degli aiuti, che integrasse gli approcci umanitari e di sviluppo e che si spingesse oltre il coordinamento degli aiuti per mettere le risorse in comune. Su questa analisi condivisa si è basata la creazione del fondo fiduciario Bêkou.

16. Il fondo è stato creato in tempi brevissimi: le prime discussioni sono state avviate agli inizi del 2014 e l'accordo istitutivo è stato sottoscritto da Commissione, Francia, Germania e Paesi Bassi nel luglio 2014.

La Commissione non ha predisposto un'analisi formalmente strutturata per la scelta del mezzo di finanziamento

17. Il regolamento finanziario stabilisce una serie di condizioni che devono essere soddisfatte per istituire un fondo fiduciario dell'UE: i) ci dev'essere un *valore aggiunto dell'intervento dell'Unione*, ossia gli obiettivi del fondo fiduciario possono essere meglio conseguiti a livello di UE che non a livello nazionale; ii) si conseguono *visibilità politica e vantaggi gestionali*; iii) i fondi fiduciari non dovrebbero essere creati se si limitano a duplicare altri canali di finanziamento esistenti o altri strumenti simili senza fornire alcuna *addizionalità*.

¹¹ I programmi indicativi nazionali rappresentano uno stadio importante nella programmazione degli aiuti dell'UE nell'ambito del FES. Essi definiscono la strategia e le priorità per gli aiuti dell'UE e sono elaborati in stretta collaborazione con il paese partner. Pertanto, per adottare un PIN, l'UE deve avere come controparte un governo nazionale. All'epoca, l'RCA era amministrata da un governo di transizione, che non era stato legittimato da elezioni democratiche.

18. Gli impegni assunti dall'UE nei forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti (cfr. **riquadro 1**) e gli orientamenti della DG DEVCO sui fondi fiduciari dell'UE suggeriscono che i fondi fiduciari non dovrebbero divenire uno strumento attuativo ordinario.

Riquadro 1 - I forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti invitano a contenere la creazione di nuovi canali di aiuti

Lo sforzo costante di modernizzare l'erogazione di aiuti è stato contrassegnato da quattro eventi: i forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti a Roma (2003), Parigi (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Questi eventi, che finora hanno visto il coinvolgimento di oltre 100 paesi, hanno portato alla formulazione di principi per un aiuto efficace.

Un impegno assunto dopo il forum del 2008 ad Accra è che i donatori provvederanno affinché siano utilizzati e, se necessario, rafforzati i canali esistenti per l'erogazione degli aiuti prima di creare nuovi canali distinti che rischiano di accrescere la frammentazione e complicare il coordinamento a livello di paese¹². In occasione di una tavola rotonda, i donatori sono stati invitati a "pensarci bene" prima di istituire nuovi fondi, appurandone in modo inconfutabile il valore aggiunto¹³. In occasione del forum di Busan del 2011, l'UE ha ribadito l'impegno di Accra alla moderazione per quanto riguarda l'ulteriore proliferazione di fondi¹⁴.

19. Sia le Nazioni Unite che la Banca mondiale hanno stabilito procedure per giustificare la scelta di un fondo fiduciario quale veicolo degli aiuti. Ad esempio, il Multi-Partner Trust Fund Office dell'ONU, che assiste quest'ultima organizzazione nell'amministrazione dei meccanismi di finanziamento congiunto, ha pubblicato manuali in cui sono forniti orientamenti sull'istituzione di fondi fiduciari.

¹² Punto 19 del documento *Accra Agenda for Action*, 3° forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, 2008.

¹³ Tavola rotonda n. 9, *Aid architecture*, Sintesi, 3° forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, 2008, pag. 7.

¹⁴ Posizione comune dell'UE per il quarto forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, 2011, punto 28, pag. 6.

Vi si raccomanda di condurre uno studio di prefattibilità e di analizzare le funzioni e il valore aggiunto di detti fondi¹⁵.

20. Attualmente la Commissione ha solamente ribadito, negli orientamenti disponibili, i requisiti stabiliti dal regolamento finanziario. Non ne ha ancora sviluppato le modalità di applicazione al fine di condurre rapidamente una valutazione strutturata dei vantaggi comparativi dei fondi fiduciari rispetto ad altri strumenti. Benché la Commissione abbia organizzato una serie di dibattiti (cfr. paragrafo 15), non c'è stata alcuna analisi formalmente strutturata, sulla base dei requisiti previsti dal regolamento finanziario, prima dell'istituzione del fondo fiduciario Bêkou.

Non è stata condotta un'analisi approfondita dei bisogni per dimostrare quali lacune il fondo fiduciario Bêkou avrebbe dovuto colmare

21. Le analisi dei bisogni costituiscono uno stadio importante nella definizione della sfera di intervento degli aiuti allo sviluppo, in quanto aiutano a individuare le esigenze e a stabilire le priorità per gli aiuti. Aiutano altresì a evitare che un nuovo veicolo di finanziamento sia un duplicato di strumenti esistenti e possono servire da base per definire aiuti che si prestino a una ripartizione dei compiti con altri donatori.

22. Sebbene vari documenti interni della Commissione elaborati prima dell'istituzione del fondo fiduciario Bêkou riconoscessero all'RCA il bisogno di assistenza, l'analisi dei bisogni non era completa. Mancavano infatti: una valutazione dei bisogni complessivi dell'RCA, una rilevazione delle esigenze fronteggiate dagli strumenti di aiuto esistenti e, quindi, un'analisi delle lacune da colmare negli aiuti erogati, una valutazione delle risorse finanziarie necessarie e la definizione di un ordine di priorità per gli aiuti.

23. Come indicato nell'accordo istitutivo, il fondo fiduciario Bêkou si pone il principale obiettivo di fornire aiuti coerenti e mirati per accrescere la resilienza delle fasce vulnerabili

¹⁵ Il manuale elenca sei possibili funzioni con il valore aggiunto ad esse corrispondente: coesione (colmare le lacune), consolidamento (ridurre la frammentazione), intervento specializzato o tematico, gestione dei rischi, rafforzamento dei sistemi nazionali e innovazione (MPTFO, *Designing pooled funds for performance, A Manual prepared by the MPTFO, 2015*; cfr. in particolare la tabella 2, pag. VII, e la tabella 3, pag. 6).

della popolazione, sostenere sotto ogni profilo l'uscita della Repubblica centrafricana dalla situazione di crisi e la ricostruzione, coordinare le azioni di breve, medio e lungo termine, nonché aiutare i paesi limitrofi a fronteggiare le conseguenze della crisi¹⁶. Questa finalità è formulata in termini generali. Un'analisi dei bisogni approfondita avrebbe potuto fungere da base per formulare obiettivi più dettagliati (cfr. anche paragrafo 50). Avrebbe altresì potuto dimostrare con maggiore chiarezza come e perché le attività del fondo siano attinenti all'obiettivo e quali lacune specifiche esso colmi.

24. A livello strategico, la Commissione ha evitato che il fondo fiduciario Bêkou duplicasse altri canali di finanziamento esistenti. Dal 2014 al 2016, la dotazione nazionale del FES per l'RCA ha finanziato un numero limitato di attività, che vertevano su settori diversi da quelli interessati dal fondo fiduciario Bêkou, come le politiche in materia di istruzione o sanità nazionale¹⁷. Benché nell'RCA operino almeno sette fondi fiduciari dell'ONU, sei riguardano un ambito tematico chiaramente distinto dal fondo fiduciario Bêkou. L'unica eccezione è il fondo fiduciario multi-partner Ezingo dell'ONU, anch'esso incentrato sulla stabilizzazione e ripresa dell'RCA. Questo fondo, tuttavia, presenta notevoli differenze rispetto al fondo fiduciario Bêkou in termini di volume degli aiuti / livello di attività, tipologia dei progetti finanziati e destinatari degli aiuti¹⁸.

25. A livello di progetto, il fondo fiduciario Bêkou ha fronteggiato esigenze analoghe al precedente sostegno dell'UE. In effetti, alcuni progetti garantiscono continuità a progetti già finanziati da altri strumenti di aiuto dell'UE (cfr. **riquadro 2**). Hanno però introdotto un approccio differente e ulteriori attività volte al rafforzamento della resilienza. Alcuni altri progetti sono innovativi e si distinguono dalle tipologie già finanziate nell'RCA. Un esempio è il progetto per la ripresa economica, che eroga microfinanziamenti a piccole imprese locali.

¹⁶ Accordo che istituisce il fondo fiduciario dell'Unione europea per la Repubblica centrafricana, denominato "fondo fiduciario Bêkou", articolo 2 - Obiettivi del fondo fiduciario.

¹⁷ Si tratta di una sfera d'intervento diversa dai progetti del fondo fiduciario Bêkou, che hanno fornito assistenza soprattutto a livello di singole strutture sanitarie. Le politiche di sanità nazionale sono determinate a livello di ministero della Salute.

¹⁸ Il fondo fiduciario Ezingo dell'ONU gestisce 25 milioni di dollari USA. Eroga agli sia alle agenzie ONU sia alle autorità statali sotto forma di sostegno di bilancio.

Riquadro 2 - Esempi di progetti del fondo fiduciario Bêkou che affrontano esigenze analoghe a quelle trattate da altri progetti anch'essi finanziati con aiuti dell'UE

Alcuni progetti del fondo fiduciario Bêkou hanno assorbito attività sostenute da altri strumenti di aiuto dell'UE, come illustrano i seguenti esempi.

- a) A due progetti della DG ECHO in collaborazione con ONG del settore sanitario hanno fatto seguito progetti del fondo fiduciario Bêkou con le stesse ONG. Queste due ONG sostenevano 25 centri sanitari locali per aiutarli a erogare servizi di base migliori. Anche la DG ECHO, l'UNICEF e il Fondo umanitario dell'ONU fornivano aiuti a una di queste ONG per attività nel settore sanitario.
 - b) Nel 2014, lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, istituito dall'UE, ha finanziato lavori ad alta intensità di manodopera (*travaux à haute intensité de main d'oeuvre*) nel 3° e 5° distretto di Bangui, analogamente al progetto di riqualificazione urbana del fondo fiduciario Bêkou. Questo approccio comporta l'assunzione di personale locale per intraprendere attività di riqualificazione urbana di base. Lo scopo è ripristinare le infrastrutture, generando al contempo reddito per le fasce più vulnerabili della popolazione.
 - c) Nell'ambito del 10° FES, è stato promosso nel 2014 un progetto sulla sicurezza alimentare, in seguito però annullato. Era mirato a fornire finanziamenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura perché gestisse programmi di rafforzamento della resilienza della comunità (*caisses de resilience*), promuovesse il dialogo intracomunitario attorno agli itinerari della pastorizia nomade e migliorasse la sicurezza alimentare nelle zone circostanti a Bangui, analogamente al progetto del fondo fiduciario Bêkou sulla sicurezza alimentare. Cinque contratti sottoscritti con questa organizzazione e con ONG nell'ambito dello strumento di cooperazione allo sviluppo dell'UE hanno riguardato dal 2014 attività simili (sostegno agli allevatori di bestiame, dialogo intracomunitario, resilienza alimentare).
 - d) Un progetto del fondo fiduciario Bêkou era volto a tutelare gli ecosistemi faunistici nell'RCA nordorientale e sudorientale. Era stato preceduto da un progetto nell'ambito del 10° FES che aveva svolto attività analoghe nella zona nordorientale del paese.
-

26. La comunità dei donatori e i paesi in via di sviluppo considerano importante il partenariato tra donatori in situazioni di fragilità e crisi¹⁹. Prima della pubblicazione, nell'ottobre 2016, del piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace, non esisteva alcun quadro strategico condiviso tra i donatori dell'RCA. Le iniziative in corso basate su questo piano nazionale di ripresa potrebbero portare alla definizione di una più chiara ripartizione dei compiti nel corso del 2017 (cfr. **riquadro 3**).

Riquadro 3 - Il piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace 2017-2021 quale base per una futura ripartizione dei compiti

Il governo dell'RCA, coadiuvato dall'UE, dalle Nazioni Unite e dal Gruppo della Banca mondiale, ha redatto e pubblicato nell'ottobre 2016 una nuova strategia nazionale per l'RCA, il cosiddetto piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace 2017-2021. Essa propone tre pilastri prioritari: i) promuovere la pace, la sicurezza e la riconciliazione; ii) rinnovare il contratto sociale tra Stato e popolazione; iii) agevolare la ripresa economica e del settore produttivo²⁰. Il piano si articola in 11 obiettivi strategici, con un fabbisogno totale stimato a 3,2 miliardi di dollari USA²¹.

27. Il fondo fiduciario Bêkou potenzialmente finanzierà azioni di tutti tre i pilastri del piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace. Come già indicato nel paragrafo 14, quando è stato creato il fondo, gli aiuti del FES erano ostacolati dall'assenza di un programma indicativo nazionale (PIN) per l'RCA. La DG DEVCO sta attualmente redigendo un PIN nell'ambito dell'11° FES per un importo totale di 382 milioni di euro, di cui 208 milioni sono nuovi fondi. Anche il PIN potrebbe comprendere interventi nel quadro di tutti tre i pilastri. Una parte della dotazione sarà trasferita al fondo fiduciario Bêkou. In totale, 31 donatori dell'RCA intendono finanziare almeno un pilastro del piano nazionale per la ripresa

¹⁹ Cfr. in particolare i principi per un corretto impegno internazionale a favore di Stati e realtà fragili, emanati dall'OCSE e approvati nel 2007 dai ministri e dai capi delle agenzie al forum ad alto livello del Comitato di aiuto allo sviluppo, secondo i quali è importante che gli attori internazionali convengano meccanismi di coordinamento pratico, anche in assenza di una forte leadership governativa.

²⁰ *Central African Republic: National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-2021 (RCPCA)*, documento redatto dall'amministrazione dell'RCA, coadiuvata dall'UE, dalle Nazioni Unite e dal Gruppo della Banca mondiale, pagg. 26-41.

²¹ *Ibidem*, tabella 0.1, allegato 2.

e il consolidamento della pace. A marzo 2017 la ripartizione dei compiti tra il fondo fiduciario Bêkou, altri strumenti dell'UE e altri donatori per l'attuazione di questo piano non era ancora definita nel dettaglio.

La gestione del fondo fiduciario Bêkou non ha ancora raggiunto le sue piene potenzialità

28. La Corte ha esaminato la gestione del fondo fiduciario Bêkou sotto tre punti di vista: il coordinamento con altri donatori e le autorità dell'RCA; la trasparenza e la velocità delle procedure nonché l'efficacia in termini di costi conseguita nell'erogazione degli aiuti; i meccanismi di monitoraggio e valutazione del fondo.

Il fondo fiduciario Bêkou ha avuto una limitata influenza sul coordinamento tra le parti interessate

29. L'esperienza ha dimostrato che, in situazioni di emergenza e post-emergenza, la risposta della comunità internazionale può divenire disorganizzata e frammentaria, a causa della debolezza delle amministrazioni locali e, al contempo, dell'improvviso aumento del numero di donatori. Ciò ostacola un contributo efficace e sostenibile alla ricostruzione di un paese. I fondi fiduciari dell'UE sono stati specificamente concepiti per tali situazioni. Un fondo fiduciario può fornire una soluzione appropriata, in quanto è previsto che agisca collettivamente per conto dell'UE e dei suoi donatori²².

30. Data la molteplicità di donatori e operatori nell'RCA, il coordinamento è importante. I fondi fiduciari possono altresì costituire una piattaforma utile per migliorare il coordinamento con i progetti finanziati in modo indipendente dal fondo. Ciò vale soprattutto per il coordinamento dei donatori del fondo, ma anche, potenzialmente, per il coordinamento con altri donatori su scala più vasta. Era previsto che il fondo fiduciario Bêkou fungesse da meccanismo di coordinamento per consentire alla comunità internazionale di contribuire in modo coordinato alla stabilizzazione dell'RCA²³. Con detto fondo si intendeva andare oltre il coordinamento tra Stati membri per porre in essere una

²² Accordo istitutivo, considerando da 4 a 6.

²³ Accordo istitutivo, considerando 3 e 5.

vera e propria organizzazione congiunta²⁴, nella prospettiva di mettere in comune sia le risorse sia le capacità di analizzare, individuare e realizzare progetti, missioni congiunte, un'unità specifica con personale addetto al coordinamento dei donatori e alle relazioni con i partner, oppure gruppi di lavoro tematici comuni.

31. Vi sono scarsi elementi attestanti che la creazione del fondo fiduciario Bêkou abbia aiutato a consolidare l'attività dei donatori nell'RCA secondo le linee descritte al paragrafo 29, tanto subito dopo la sua creazione quanto nel periodo successivo (cfr. **riquadro 4**). Dal 2014, l'attività dei donatori all'esterno del fondo è rimasta su livelli simili o, in alcuni casi, è addirittura aumentata (per il coinvolgimento di altri donatori, cfr. anche paragrafi 55-61). La gestione del fondo ha ravvisato un grave problema nella frammentazione degli strumenti di aiuto e degli attori nell'RCA.

Riquadro 4 - Alcuni donatori hanno aumentato l'attività svolta all'esterno del fondo dal 2014

La Germania sta aumentando le attività bilaterali nell'RCA. Nel 2016, il ministero federale per la cooperazione economica e lo sviluppo ha selezionato l'RCA quale uno dei paesi con cui intrattenere un partenariato bilaterale. La banca tedesca per lo sviluppo *Kreditanstalt für Wiederaufbau* ha recentemente avviato un progetto nel settore sanitario del valore di 11 milioni di euro.

Nell'ottobre 2016, l'Italia ha aperto a Bangui un proprio ufficio per la cooperazione allo sviluppo.

La DG DEVCO ripristinerà gli aiuti FES sulla base di un PIN.

In aggiunta ai donatori del fondo fiduciario Bêkou, anche la Banca mondiale intende istituire un proprio fondo fiduciario per l'RCA.

32. I meccanismi di coordinamento per gli aiuti allo sviluppo nell'RCA non erano operativi entro la fine del 2016. Agli aiuti umanitari sono dedicati i sistemi a grappolo per gli aiuti umanitari, guidati da organismi ONU e da ONG internazionali. Nel 2014, il governo di transizione dell'RCA aveva creato pertinenti strutture di coordinamento per gli aiuti allo sviluppo, che però non sono mai entrate in funzione. Le autorità dell'RCA e la comunità dei donatori stanno attualmente istituendo un quadro istituzionale per la realizzazione degli

²⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/bekou-trust-fund-introduction_en

aiuti allo sviluppo nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace adottato nell'ottobre 2016²⁵. Detto quadro comprenderà un meccanismo di coordinamento degli aiuti che attribuirà un ruolo decisionale al fondo fiduciario Ezingo dell'ONU nonché a un'eventuale fondo fiduciario della Banca mondiale, e un ruolo solamente consultivo al fondo fiduciario Bêkou.

33. Il fondo fiduciario Bêkou non dispone di procedure definite per assicurare il coordinamento sistematico dei propri progetti con gli altri progetti promossi dai medesimi Stati membri donatori del fondo. Il fondo ha creato meccanismi di coordinamento in seno alle proprie strutture di governance (il comitato del fondo fiduciario e il comitato operativo). Sebbene uno dei compiti del comitato operativo sia l'adozione dei progetti, ciò non ha agevolato il dibattito sul coordinamento con altri progetti finanziati dai donatori del fondo fiduciario Bêkou. I documenti di programmazione non sono stilati sistematicamente tenendo conto dell'intera panoramica degli altri progetti nello stesso campo.

34. Nonostante l'assenza di meccanismi formali, il rappresentante del fondo fiduciario Bêkou a Bangui è riuscito, grazie alle buone prassi, ad assicurare un certo coordinamento dei singoli progetti (cfr. **riquadro 5**). Vi sono tuttavia i margini perché il fondo fiduciario Bêkou offra un coordinamento più sistematico, sia internamente tra i propri donatori sia, in termini potenziali, all'esterno con la comunità internazionale.

Riquadro 5 - Tre esempi di buona prassi nel coordinare i donatori in relazione a progetti

Sono state create sinergie tra il progetto del fondo fiduciario Bêkou riguardante la ripresa economica e due progetti finanziati dall'agenzia di sviluppo di uno Stato membro dell'UE. Sebbene il coordinamento sia stato scarso nella fase di concezione del progetto, dopo l'avvio di quest'ultimo nel 2016 il coordinamento c'è stato. Sono state organizzate varie riunioni tra l'agenzia, il rappresentante del fondo fiduciario Bêkou a Bangui e gli organismi attuatori, al fine di discutere come creare sinergie fra i tre progetti.

²⁵ *Central African Republic: National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-2021*, documento redatto dall'amministrazione dell'RCA, coadiuvata dall'UE, dalle Nazioni Unite e dal Gruppo della Banca mondiale, capitolo V, figura 5.2, pagg. 45.

Nell'ottobre 2016, il rappresentante del fondo fiduciario Bêkou a Bangui ha riunito i donatori e le autorità dell'RCA per un seminario sulla sicurezza alimentare. Sulla base di detto seminario, l'équipe del fondo fiduciario Bêkou ha promulgato un invito a manifestare interesse che teneva conto dell'esito di tali discussioni.

Nell'ambito del progetto sanitario è stata finanziata assistenza tecnica per coordinare, con incontri mensili, le sei ONG attive nelle strutture sanitarie dell'intera RCA. Benché non fosse inizialmente previsto, a volte tale coordinamento è andato al di là degli operatori del fondo fiduciario Bêkou, il che ha aiutato a monitorare eventuali casi di duplicazione con altri donatori. Ha altresì dato luogo a un'armonizzazione dei metodi di lavoro tra le ONG.



Il progetto sulla sicurezza alimentare persegue lo sviluppo sostenibile della sicurezza alimentare e nutrizionale.

© Croce Rossa francese.

35. Vi sono alcuni elementi che dimostrano che il fondo fiduciario Bêkou opera in coordinamento con le autorità dell'RCA (per un esempio, cfr. **riquadro 5**). Il governo dell'RCA prevede di ampliare il proprio ruolo nella futura gestione del fondo, apportando un contributo più sistematico alla concezione, all'attuazione e al monitoraggio dei relativi progetti.

Le procedure potrebbero essere più trasparenti, rapide ed efficaci

36. Il regolamento finanziario²⁶ dispone che i fondi fiduciari siano attuati secondo il principio della trasparenza. L'accordo istitutivo prevede il ricorso a procedure flessibili per assicurare la reattività del fondo fiduciario Bêkou e far sì che gli aiuti possano essere organizzati con rapidità. Il regolamento finanziario stabilisce inoltre che, per coprire le spese di gestione di un fondo fiduciario, possa essere usato solo il 5 % al massimo degli importi confluiti nel fondo stesso. La Corte ha valutato la trasparenza e la durata delle procedure di selezione nonché l'efficacia in termini di costi del fondo fiduciario Bêkou rispetto ad altri canali di aiuto.

Trasparenza delle procedure di selezione

37. Le procedure applicate dal fondo fiduciario Bêkou nel selezionare gli organismi attuatori dei progetti non sono state formalizzate negli orientamenti sui fondi fiduciari dell'UE. Le procedure seguite si sono basate su quelle prescritte nel documento "Appalti e sovvenzioni – Guida pratica alle procedure contrattuali per le azioni esterne dell'Unione europea" (PRAG)²⁷, con alcune eccezioni aggiuntive.

38. Fatta eccezione per un numero ristretto di contratti di servizi, il fondo fiduciario Bêkou ha adottato tre metodi diversi per selezionare gli organismi incaricati dell'attuazione dei progetti: quattro accordi di cooperazione delegata, 10 attribuzioni dirette e 12 attribuzioni a seguito di un invito a manifestare interesse a procedura ristretta²⁸. La **tabella 1** riporta, per ciascuno di questi metodi, la definizione e i relativi vantaggi e svantaggi.

²⁶ Articolo 187 del regolamento finanziario.

²⁷ La Guida pratica illustra le procedure d'appalto applicabili alle azioni esterne dell'UE finanziate dal bilancio generale dell'UE e dal Fondo europeo di sviluppo. Tale guida è utilizzata dalle direzioni generali e dai servizi della Commissione responsabili degli strumenti utilizzati per finanziare e realizzare le azioni esterne.

²⁸ La Corte ha controllato le procedure di selezione per 26 contratti in tutto. Tre degli altri cinque contratti riguardavano servizi (contratti 7, 8 e 29) e i due rimanenti venivano aggiudicati nell'ambito del programma Sanità II (contratti 12 e 14), per il quale le procedure di selezione erano ancora in corso alla fine del 2016.

Tabella 1 – Definizione e principali vantaggi e svantaggi delle procedure di selezione utilizzate dal fondo fiduciario Bêkou per assegnare le sovvenzioni

Tipo	Accordi di cooperazione delegata	Attribuzioni dirette	Attribuzioni a seguito di un invito a manifestare interesse a procedura ristretta bandito dal fondo fiduciario Bêkou
Definizione	Accordi in base ai quali la Commissione demanda la gestione di fondi a un organismo delegato di uno Stato membro (oppure a un altro donatore di un paese terzo).	L'aggiudicatario è selezionato senza l'indizione di gare.	A un gruppo preselezionato di organismi viene chiesto di elaborare una proposta.
Vantaggi	<ul style="list-style-type: none"> • Procedura rapida • Accesso a un elevato livello di competenza 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedura rapida • Accesso a un elevato livello di competenza 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedura più trasparente delle altre due • Procedura incentrata su soggetti notoriamente esperti della materia
Svantaggi	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa trasparenza dovuta alla mancanza di pubblicità • Ulteriore strato di procedure amministrative • Potenziali conflitti di interessi 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa trasparenza dovuta alla mancanza di pubblicità • Ristretto accesso dei nuovi organismi ai finanziamenti 	<ul style="list-style-type: none"> • Ristretto accesso dei nuovi organismi ai finanziamenti

Fonte: PRAG.

39. Non sono stati definiti né le effettive procedure di selezione che il fondo fiduciario Bêkou deve applicare né i margini di flessibilità consentiti rispetto al PRAG. Di conseguenza, le modalità di selezione degli organismi attuatori non sono state del tutto trasparenti.

40. Il ricorso ad accordi di cooperazione delegata è previsto all'articolo 10 dell'accordo istitutivo, in cui si asserisce che questi costituiscono l'opzione privilegiata ogniqualvolta offrano una risposta adeguata in termini di costi, efficacia e "visibilità europea" delle azioni finanziate dal fondo. Ciò nonostante, sebbene gli organismi selezionati avessero esperienza nei campi in questione, il loro coinvolgimento non è stato motivato, in particolare al momento della sua approvazione. Inoltre, insorgono potenziali conflitti di interesse a causa

della presenza di alcuni di questi organismi nel comitato operativo del fondo, in seno al quale vengono selezionati i progetti e, in questi casi, gli organismi attuatori²⁹.

41. Per cinque delle attribuzioni dirette si trattava di seconde fasi di lavori precedenti. Le altre sono state effettuate dopo aver esaminato le organizzazioni già presenti nell'RCA e le loro capacità rispettive. Ciò è comprensibile, se si considerano le difficili condizioni sul campo all'epoca in cui sono avvenute tali attribuzioni. Gli auditor della Corte, però, hanno rilevato un caso in particolare nel quale, dal momento che più di un'organizzazione era in grado di eseguire il lavoro, si sarebbe potuta applicare una procedura più competitiva³⁰.

42. Per ciascun invito a manifestare interesse a procedura ristretta è stata adottata un'apposita procedura di selezione che, pur riprendendo alcuni elementi dal PRAG, ricorreva a svariati approcci più flessibili in diverse fasi. Non risulta chiaro, quindi, come siano stati selezionati gli organismi attuatori.

Durata delle procedure di selezione

43. Le disposizioni in materia di flessibilità applicabili al fondo fiduciario Bêkou potevano offrire l'opportunità di risparmiare tempo rispetto agli approcci più tradizionali applicati dalla Commissione. La struttura e il processo decisionale adottati, unitamente al fatto che il fondo è stato creato in tempi ancora relativamente recenti, limitano la portata di qualsiasi raffronto significativo con le procedure in vigore per altri aiuti dell'UE. Ciò nonostante, gli auditor della Corte hanno individuato alcuni casi in cui si sarebbe potuto risparmiare tempo nel selezionare gli organismi attuatori.

44. Ad esempio, durante la procedura di selezione il fondo fiduciario Bêkou avrebbe potuto risparmiare tempo nella fase di discussione del contenuto dei progetti con gli organismi. Per tutti i tre tipi di procedura utilizzati, avrebbero potuto essere ridotti la durata e il numero delle discussioni tenute. In 14 dei 26 contratti aggiudicati, il contenuto dei progetti è stato

²⁹ Conflitti di interesse possono insorgere in quanto è il comitato operativo a selezionare in prima battuta i progetti da finanziare: questi ultimi possono essere aggiudicati a organismi aventi addetti che siedono nel comitato operativo.

³⁰ Si tratta del contratto 15.

discusso per oltre 100 giorni. La durata media è stata di 148 giorni, con un massimo di 503³¹ giorni e un minimo di 18³². Se da un lato le discussioni seguite agli inviti a manifestare interesse a procedura ristretta hanno richiesto in media soltanto 50 giorni, quelle relative agli accordi di cooperazione delegata e alle attribuzioni dirette hanno registrato una media, rispettivamente, di 197 e 245 giorni. Se le discussioni fossero state condotte in modo diverso, gli accordi avrebbero potuto essere conclusi prima. Ad esempio, alcuni aspetti sono stati approfonditi da funzionari diversi della Commissione, dando luogo a un numero ingente di scambi tra le due parti. Un maggior coordinamento tra il personale della Commissione prima di tali scambi avrebbe abbreviato dette discussioni.

45. In cinque casi, a seguito delle prolungate discussioni, è stato di fatto necessario approvare la spesa retroattivamente³³. Ciò ha avuto ripercussioni negative sull'attuazione di questi progetti nelle fasi iniziali, dal momento che l'assenza di un accordo firmato ha determinato incertezza giuridica per gli organismi attuatori.

Efficacia in termini di costi conseguita nell'erogazione degli aiuti

46. Gli organismi dell'ONU, la Banca mondiale e la Banca africana di sviluppo riscuotono tutti commissioni diverse per la gestione dei fondi fiduciari. Nessuno di loro prevede una percentuale inferiore a quella del 5 % prescritta dal fondo fiduciario Bêkou³⁴. Anche per altri aiuti esterni dell'UE a valere sul FES e sul bilancio generale sono applicati tassi globali superiori al 5 %.

47. Le commissioni di gestione per il fondo fiduciario Bêkou non comprendono la remunerazione del gestore né i costi amministrativi sussidiari. Ciò significa che i costi totali

³¹ Si tratta del contratto 31.

³² Si tratta del contratto 3.

³³ Contratti 9, 10, 11, 13 e 30; sarà necessario anche per i contratti 12 e 14.

³⁴ Gli organismi dell'ONU hanno diritto a recuperare costi indiretti di sostegno ai programmi per un tasso pari al 7 % degli importi confluiti in un fondo fiduciario, oltre a un onere amministrativo aggiuntivo dell'1 %. La Banca mondiale applica tariffe standard o specifiche: le prime ammontano a un minimo del 5 %. La Banca africana di sviluppo riscuote attualmente una commissione minima del 5 %.

sostenuti per la gestione del fondo sono superiori a quelli iscritti nei conti del fondo. I costi complessivi per gestire il fondo fiduciario Bêkou non sono stati calcolati. Queste problematiche sono state confermate da un audit interno della Commissione.

48. Come accade per tutti gli aiuti allo sviluppo, i costi totali dell'erogazione dell'aiuto non si limitano alle mere commissioni di gestione. Oltre alla commissione del fondo fiduciario Bêkou, le organizzazioni internazionali e le ONG assegnatarie di contratti applicano i propri oneri amministrativi. Questi corrispondono in genere a una percentuale del valore del contratto, pari a un massimo del 7 %. Tuttavia, possono a loro volta delegare compiti ad altre organizzazioni per l'esecuzione del contratto, aggiungendo così ulteriori strati di costi amministrativi. Gli accordi di cooperazione delegata, in particolare, costituiscono una soluzione onerosa, in quanto creano automaticamente uno strato aggiuntivo di costi di gestione (cfr. la precedente **tabella 1**). I vantaggi dell'impiego di questo tipo di finanziamento andrebbero sempre soppesati a fronte dei costi aggiuntivi.

49. L'articolo 3.8 dell'accordo istitutivo prevede che, da ultimo, tutto il personale del fondo fiduciario risieda a Bangui. Attualmente, solo un rappresentante del fondo si trova a Bangui, mentre sette effettivi operavano da Bruxelles nel 2016. Il numero di agenti espatriati presso la delegazione UE è circoscritto a causa delle attuali condizioni di sicurezza. Con il progressivo miglioramento della situazione nell'RCA, è prevedibile che questo numero aumenti. Al momento, non esiste alcun calcolo volto a determinare se un trasferimento dell'intero personale nell'RCA sia perseguibile entro il massimale del 5 % (cfr. paragrafo 36)³⁵.

Restano da sviluppare appieno i meccanismi di monitoraggio e di valutazione

50. I meccanismi di monitoraggio e di valutazione sono importanti per poter valutare la performance di un fondo e adottare misure correttive, ove necessario. Dal momento che il fondo fiduciario Bêkou è stato il primo fondo fiduciario dell'UE gestito dalla Commissione

³⁵ I costi sostenuti per gli agenti dislocati in una delegazione sono superiori ai costi per gli stessi a Bruxelles.

europea, da questa esperienza si possono trarre insegnamenti preziosi per il futuro impiego di questo tipo di veicolo di aiuti.

51. Il fondo fiduciario Bêkou non dispone di un sistema per misurare la propria performance a livello di fondo, dal momento che per il suo obiettivo globale non è stata predisposta una catena di risultati esaustiva, che precisasse i risultati attesi (in termini di realizzazioni, effetti, impatto), unitamente agli indicatori corrispondenti³⁶. Ad esempio, sebbene l'accordo istitutivo e altri documenti indichino quali siano le loro probabili implicazioni (maggiore resilienza, migliore coordinamento, erogazione più rapida degli aiuti, mobilitazione di una massa critica di finanziamenti, visibilità politica), questi elementi non sono stati tradotti in obiettivi SMART³⁷.

52. A fine 2016, non era posto in essere alcun procedimento sistematico per individuare gli insegnamenti tratti dall'esperienza del fondo fiduciario Bêkou che potessero aiutare la Commissione a migliorare l'impostazione e la gestione dei fondi fiduciari. Sono state tuttavia intraprese varie azioni pertinenti a tal fine. Vi rientrano la pubblicazione di vari articoli sul fondo fiduciario Bêkou, l'organizzazione di conferenze, seminari e riunioni, in particolare con i rappresentanti dei fondi fiduciari dell'UE, nonché di presentazioni.

53. A livello di progetto, sono definiti obiettivi, risultati e attività. Tuttavia, due degli 11 progetti non hanno indicatori e per otto progetti gli indicatori sono vaghi o non hanno valori-obiettivo. Problemi analoghi sono stati rilevati a livello dei contratti: alcuni obiettivi sono solo in parte SMART e talvolta gli indicatori sono poco chiari o privi di valori-obiettivo corrispondenti (per maggiori dettagli cfr. *allegato III*).

³⁶ Il fondo fiduciario Bêkou è finanziato dal FES e da vari strumenti del bilancio UE (cfr. *grafico 2*). Questi ultimi dispongono di quadri di monitoraggio, rendicontazione e valutazione (cosiddetti quadri "MORE"), costituiti da obiettivi generali e specifici, indicatori, tappe intermedie e valori-obiettivo. Gli obblighi di informazione comprendono, in particolare, la relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione degli strumenti dell'UE per il finanziamento delle azioni esterne. Attualmente, il collegamento tra questa rendicontazione dei risultati e quella del fondo fiduciario Bêkou è limitato.

³⁷ In virtù dell'articolo 30 del regolamento finanziario, per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio devono essere stabiliti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (SMART).

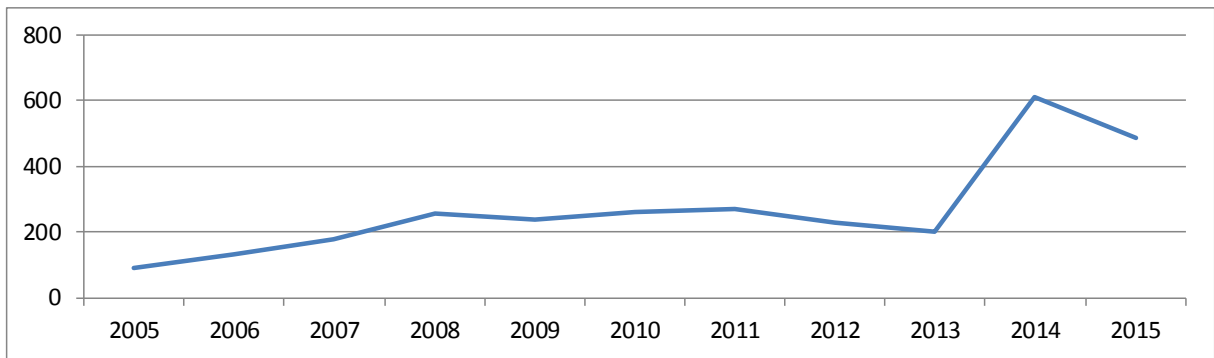
Nonostante le difficili circostanze, nell'insieme il fondo fiduciario Bêkou ha ottenuto, ad oggi, risultati positivi

54. Gli auditor della Corte hanno esaminato i traguardi raggiunti dal fondo in tre prospettive: gli aiuti attratti, le realizzazioni prodotte dai progetti del fondo e la visibilità generata per l'UE. Questi sono alcuni dei vantaggi che ci si attende dal fondo fiduciario Bêkou.

Il fondo fiduciario Bêkou ha attratto aiuti, ma pochi donatori aggiuntivi

55. Era previsto che il fondo fiduciario Bêkou incoraggiasse nuovi donatori a fornire aiuti all'RCA e raccogliesse aiuti aggiuntivi. Gli aiuti ricevuti dall'RCA, considerata in origine un paese "orfano di aiuti", si aggiravano attorno ai 250 milioni di dollari USA l'anno fino alla crisi del 2012-2013 (cfr. **grafico 1**). Nel 2014 questi aiuti hanno registrato un picco di 610 milioni di dollari USA³⁸.

Grafico 1 – Aiuti totali all'RCA, 2006-2015 (in milioni di dollari USA)



Fonte: serie di dati dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), aiuti pubblici allo sviluppo versati a paesi e regioni [DAC2a] nel periodo 2006-2015, disponibile alla pagina Internet www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

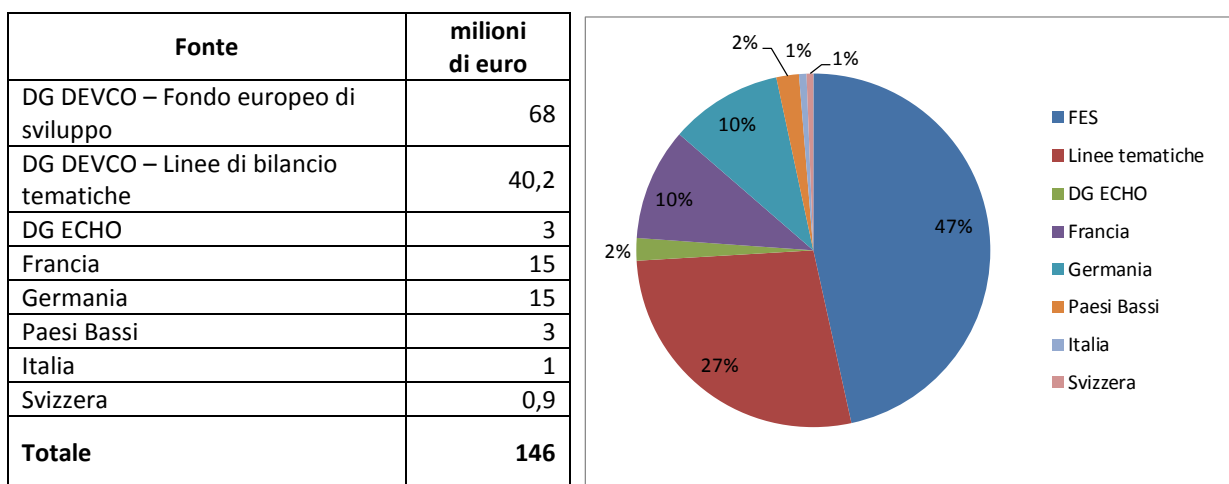
56. Per realizzare il piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace sono necessari aiuti allo sviluppo per circa 3,2 miliardi di dollari USA in cinque anni (2017-2021). Alla conferenza dei donatori tenutasi nel novembre 2016, i donatori si sono impegnati a

³⁸ Di questi, tre quarti erano aiuti umanitari, tesi a fornire soccorsi immediati di primo intervento. Gli aiuti allo sviluppo si pongono un obiettivo a lungo termine più strutturale.

versare all’RCA aiuti allo sviluppo per oltre 2 miliardi di dollari USA, coprendo quindi una parte consistente di tale fabbisogno.

57. Il fondo fiduciario Bêkou ha attratto aiuti: gli impegni totali ammontavano a 146 milioni di euro a fine 2016 (cfr. **grafico 2**). È un importo superiore a quello del fondo fiduciario Ezingo dell’ONU, che aveva attratto 25 milioni di euro (cfr. **allegato II**), e comparabile alla dotazione bilaterale nell’ambito dell’11° FES, che dovrebbe elevarsi a 208 milioni di euro³⁹.

Grafico 2 - Impegni a favore del fondo fiduciario Bêkou



Fonte: dati forniti dalla Commissione europea.

58. Le risorse del fondo provengono per tre quarti dal bilancio dell’UE e dal FES. Oltre un terzo di questo contributo è costituito da ulteriori aiuti all’RCA in aggiunta rispetto a quanto già previsto per il paese nell’ambito di altri canali di finanziamento dell’UE.

59. La Francia, la Germania, l’Italia, i Paesi Bassi e la Svizzera fornivano aiuti all’RCA già prima che fosse istituito il fondo fiduciario Bêkou, ma tali importi erano relativamente modesti fino al 2014. A partire da tale anno, gli aiuti sono stati erogati tramite il fondo e anche tramite altri canali di aiuto (cfr. **riquadro 4** per maggiori informazioni sull’attività dei donatori nell’RCA).

³⁹ L’importo totale del PIN è pari a 382 milioni di euro, di cui 208 milioni sono nuovi fondi.

60. Il Parlamento europeo ha invitato due volte gli Stati membri ad aumentare i propri contributi al fondo fiduciario Bêkou. Nel 2016, durante la procedura di scarico del bilancio FES per l'esercizio 2014, ha invitato "gli Stati membri a partecipare maggiormente al fondo al fine di assicurare che diventi pienamente operativo"⁴⁰.

61. Alcuni Stati membri continuano a sostenere i fondi fiduciari dell'ONU, come facevano prima del fondo fiduciario Bêkou (cfr. allegato II). Il Fondo umanitario dell'ONU a favore dell'RCA conta 11 donatori, fra cui Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia, Svizzera e Regno Unito. La Francia e i Paesi Bassi effettuano donazioni anche al fondo fiduciario Ezingo dell'ONU.

La maggior parte dei progetti ha fornito le realizzazioni attese in un contesto difficile

62. L'esecuzione di 20 dei 31 contratti relativi agli 11 progetti si trovava in uno stadio sufficientemente avanzato perché gli auditor della Corte ne valutassero almeno in parte la performance. Benché la valutazione sia stata soggetta ad alcune limitazioni⁴¹, la Corte ritiene che la maggior parte dei progetti abbia fornito le realizzazioni attese.

63. Tre contratti (due studi e un contratto di assistenza tecnica) hanno pienamente fornito le realizzazioni attese. Per 11 contratti, è stata portata a termine la maggior parte delle realizzazioni (per un esempio, cfr. riquadro 6). A fine 2016, sei contratti in corso non avevano ancora prodotto le rispettive realizzazioni e vi è il rischio che queste non vengano conseguite entro la fine del progetto (per maggiori informazioni, cfr. paragrafo 65).

Nell'allegato III è riportata una valutazione più dettagliata per ciascun contratto.

⁴⁰ Parlamento europeo, relazione del 12.4.2016 sul scarico per l'esecuzione del bilancio dei FES, A8-0137/2016, punto 38. In una risoluzione del 2015 il Parlamento europeo invitava "gli Stati membri e altri donatori a intensificare i loro contributi al [...] fondo fiduciario Bêkou" (risoluzione del Parlamento europeo dell'8.10.2015, 2015/2874(RSP), punto 23).

⁴¹ Per le debolezze osservate nella definizione di obiettivi e indicatori, cfr. paragrafo 53. L'analisi della Corte per questo capitolo si è basata soprattutto su un esame documentale degli elementi probatori disponibili, dal momento che gli auditor hanno potuto visitare solo tre progetti in loco. Gli elementi probatori utilizzati sono stati ricavati da tre fonti: le relazioni su valutazioni esterne, le relazioni intermedie stilate dai contraenti e una tabella di monitoraggio degli indicatori contrattuali predisposta dal fondo fiduciario Bêkou.

Riquadro 6 - Esempio di realizzazioni: il progetto sanitario

Sei ONG hanno percepito aiuti dal fondo fiduciario Bèkou in modo da poter aiutare 80 strutture sanitarie nell'intera RCA a fornire migliori servizi sanitari primari alla popolazione locale.

Questi aiuti hanno consentito circa 2 milioni di consultazioni mediche. Le ONG hanno superato i valori-obiettivo prefissati per una serie di indicatori, come il numero di consultazioni, il numero di parti assistiti e il numero di donne visitate. In queste strutture è stata prestata assistenza sanitaria, sono stati somministrati farmaci ed eseguiti esami di laboratorio gratuitamente a bambini, donne in gravidanza e durante l'allattamento nonché in casi urgenti potenzialmente letali.

Le attività pianificate a livello di struttura sanitaria, come i lavori di rinnovo, la formazione del personale, la fornitura di farmaci essenziali e di attrezzature di laboratorio, il coordinamento dei distretti e le attività di sorveglianza, sono state eseguite nei tempi previsti o con minimi ritardi. Ad esempio, sei delle otto strutture sanitarie a Bria sono state rinnovate e a Vakaga sono state rinnovate e dotate di attrezzature sette strutture sanitarie.



Grazie al progetto sanitario vengono prestati servizi medici in varie strutture sanitarie disseminate sul territorio nazionale.

© Croce Rossa francese.

64. Ai casi di mancato raggiungimento degli obiettivi ha concorso una vasta gamma di fattori interni ed esterni, il più importante dei quali è stato il difficile contesto, in termini di sicurezza, in cui sono stati realizzati i progetti (cfr. *allegato III*).

65. Pur essendo state conseguite molte realizzazioni concrete, occorre tempo in genere per ottenere risultati dagli effetti più sostanziali nel lungo termine. Ad esempio, nel caso del progetto sulla sicurezza alimentare, le campagne di vaccinazione del bestiame sono state portate a termine con successo, mentre potrebbe essere necessario proseguire le attività di prevenzione dei conflitti e di ridefinizione degli itinerari della pastorizia nomade in un'eventuale seconda fase. Nel caso del progetto sanitario, la prima fase della prestazione di servizi sanitari da parte di sei ONG si è conclusa con successo ed è stato presentato come da programma uno studio sulla riforma dell'agenzia nazionale per l'acquisto dei prodotti farmaceutici; d'altro lato, però, le azioni per riformare i servizi di sanità pubblica necessitano di tempi più lunghi.



Le “paillettes” sono tipici fabbricati dal tetto di paglia, utilizzati nelle comunità come punti centrali di ritrovo.

© Croce Rossa francese.

Il fondo conferisce maggiore visibilità all'UE

66. Era previsto che il fondo fiduciario Bêkou fornisse visibilità all'UE, sia tramite le azioni intraprese a livello di progetto sia sotto forma di visibilità politica a livello di fondo.

67. I partner dei progetti hanno condotto, in linea con i propri piani per la visibilità, molte attività sul campo, come la produzione di materiale promozionale, documentari e articoli accademici nonché l'organizzazione di seminari nazionali sui risultati delle attività svolte, eventi e sessioni di formazione, emissioni radiofoniche, visite da parte di giornalisti ecc.

68. Sono state intraprese oltre 30 attività di visibilità per il fondo nel suo complesso per un importo di circa 191 000 euro. La relazione annuale di attività del fondo fiduciario Bêkou sull'esercizio 2015 comprende una sezione dedicata alle attività di visibilità e presenta i principali obiettivi della comunicazione, gli eventi aperti al grande pubblico, i progetti, il sito Internet "capacity4dev"⁴² e il materiale di comunicazione.

69. Sono state organizzate varie conferenze che hanno offerto visibilità all'UE (per alcuni esempi, cfr. **riquadro 7**). A una conferenza tenutasi a Bruxelles nel novembre 2016 erano presenti le delegazioni di oltre 80 paesi di tutto il mondo, oltre a rappresentanti ad alto livello dell'ONU, della Banca mondiale e altri soggetti. In esito a tale conferenza sono stati raccolti impegni per 2 miliardi di euro.

Riquadro 7 - Il fondo fiduciario Bêkou ha organizzato vari eventi

L'équipe del fondo fiduciario Bêkou ha organizzato una serie di seminari e conferenze e ha prodotto pubblicazioni e comunicati stampa, sia a Bangui che a Bruxelles, che hanno trovato nei media una buona eco.

Ad esempio, il seminario su resilienza e ripresa come percorso verso lo sviluppo (Bangui, giugno 2016), volto a fornire una panoramica sulla situazione nell'RCA, sulle sfide presenti e sui bisogni della popolazione, ha attratto oltre 200 partecipanti provenienti da autorità nazionali, organizzazioni della società civile, donatori, agenzie ONU, ONG internazionali e media. A conclusione del seminario, sono

⁴² <https://europa.eu/capacity4dev/>.

state emanate 12 raccomandazioni all'indirizzo del governo dell'RCA, dei partner dei progetti e dei donatori nel paese.

Un altro esempio consiste nella conferenza internazionale ad alto livello sull'RCA (Bruxelles, maggio 2015), che ha contato oltre 300 partecipanti fra cui il Presidente, ministri e deputati dell'RCA, nonché rappresentanti dell'ONU e di ONG. Ne sono seguiti nuovi impegni finanziari a favore del paese e due nuovi donatori per il fondo fiduciario Bêkou: Italia e Svizzera.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

70. Il fondo fiduciario Bêkou è stato creato in un difficile contesto nazionale, caratterizzato da sfide in termini umanitari e di sviluppo, nonché dalla fragilità delle autorità statali, incapaci di soddisfare i bisogni della popolazione. Pur ritenendo che, in linea con le indicazioni di seguito riportate, il fondo sia migliorabile sotto il profilo dell'impostazione e della gestione affinché possa esplicitare meglio tutte le proprie potenzialità, la Corte riconosce che l'istituzione del fondo è stata appropriata e che ha raggiunto alcuni traguardi positivi.

L'istituzione del fondo fiduciario Bêkou

71. Il fondo fiduciario Bêkou è stato creato in tempi brevissimi. Benché il regolamento finanziario imponga determinate condizioni per la creazione di un fondo fiduciario, la Commissione non ha ancora tradotto queste ultime in un quadro analitico che le consenta di condurre una valutazione formalmente strutturata dei vantaggi comparativi dei fondi fiduciari rispetto ad altri veicoli di finanziamento (cfr. paragrafi 13-20).

72. La sfera di intervento del fondo fiduciario Bêkou non è stata definita sulla base di un'analisi esaustiva dei bisogni. Tale analisi avrebbe potuto dimostrare con maggiore chiarezza come e perché le attività del fondo siano attinenti all'obiettivo e quali lacune specifiche esso colmi (cfr. paragrafi 21-27).

Raccomandazione 1 - Sviluppare ulteriori orientamenti per la scelta del veicolo di aiuti e per le analisi dei bisogni volte a definire le sfere di intervento dei fondi fiduciari

La Commissione dovrebbe affinare i propri orientamenti sui fondi fiduciari dell'UE mediante

- lo sviluppo di un quadro analitico con principi guida per l'esecuzione di una valutazione concisa e strutturata dei vantaggi comparativi dei fondi fiduciari rispetto ad altri veicoli di aiuti;
- l'introduzione di metodi per espletare analisi dei bisogni finalizzate a dimostrare l'appropriatezza della sfera di intervento del fondo fiduciario proposto e le lacune specifiche che quest'ultimo intende colmare.

Tali orientamenti dovrebbero essere studiati in modo da non allungare inutilmente il processo di creazione dei fondi fiduciari e da non limitarne la flessibilità.

Termine: ottobre 2018

La gestione del fondo fiduciario Bêkou

73. Il fondo fiduciario Bêkou ha esercitato un'influenza limitata sul coordinamento tra le parti interessate, sia internamente con i propri donatori sia esternamente con la comunità internazionale. Nonostante l'assenza di meccanismi formali, il rappresentante del fondo fiduciario Bêkou a Bangui è tuttavia riuscito, grazie alle buone prassi, ad assicurare un certo coordinamento dei singoli progetti (cfr. paragrafi 29-35).

74. Data la mancanza di particolari sulle attuali procedure di selezione applicabili al fondo fiduciario Bêkou, quest'ultimo non è del tutto trasparente per quanto riguarda le modalità di selezione degli organismi attuatori. Sono sorti potenziali conflitti di interesse in relazione agli accordi di cooperazione delegata. Nella discussione del contenuto dei progetti si sarebbe potuto risparmiare tempo (cfr. paragrafi 36-44).

75. Nel complesso, la commissione di gestione del 5 % applicata dal fondo fiduciario Bêkou è in linea con altri canali di aiuti allo sviluppo, ma i costi totali di gestione non sono ancora stati calcolati. Peraltro, come accade per tutti gli aiuti allo sviluppo, i costi totali dell'erogazione dell'aiuto non si limitano alle mere commissioni di gestione del fondo (cfr. paragrafi 46-49). A giudizio della Corte, è importante conoscere i costi totali

dell'impiego di un fondo fiduciario come veicolo, in modo che la Commissione possa valutare in futuro se sia uno strumento efficace in termini di costi, rispetto ad altri modi di convogliare gli aiuti dell'UE.

76. Il fondo fiduciario Bêkou non dispone di un sistema per misurare la propria performance a livello di fondo, dal momento che non sono stati ancora sviluppati obiettivi specifici unitamente agli indicatori corrispondenti. Diventa così difficile monitorarlo e valutarne i traguardi raggiunti. La Commissione non dispone ancora di un procedimento sistematico per individuare gli insegnamenti tratti dall'esperienza del fondo fiduciario Bêkou che possano aiutarla a migliorare l'impostazione e la gestione dei fondi fiduciari (cfr. paragrafi 50-53).

Raccomandazione 2 - Migliorare il coordinamento dei donatori, le procedure di selezione e la misurazione della performance, nonché ottimizzare i costi amministrativi

La Commissione dovrebbe:

- coordinare in modo più sistematico gli aiuti erogati tramite il fondo fiduciario Bêkou con gli altri aiuti bilaterali forniti dai relativi donatori;
- provvedere affinché, quando si applicano le norme e le procedure della Commissione per selezionare gli organismi attuatori, eventuali eccezioni a tali norme vengano esplicitamente dichiarate e affinché siano introdotte disposizioni su come evitare conflitti di interesse, nonché studiare modi per accelerare le procedure di selezione, in particolare nella fase di discussione del contenuto dei progetti;
- calcolare la totalità dei costi di gestione del fondo fiduciario Bêkou e trovare modalità per massimizzare l'importo degli aiuti percepiti dai beneficiari finali;
- stabilire obiettivi SMART per il fondo fiduciario Bêkou con gli indicatori corrispondenti, per poter monitorare e dimostrare i vantaggi che esso presenta, nonché introdurre, nei propri orientamenti sui fondi fiduciari dell'UE, un procedimento per trarre insegnamento dall'esperienza maturata.

Termine: ottobre 2018

I traguardi raggiunti dal fondo fiduciario Bêkou

77. Il fondo fiduciario Bêkou ha attratto aiuti: a oggi, gli impegni totali sono ammontati a 146 milioni di euro. Tuttavia, i contributi finanziari provengono per la maggior parte dal bilancio dell'UE e dal Fondo europeo di sviluppo. Tutti gli altri donatori avevano donato aiuti all'RCA prima che fosse istituito il fondo, ma tali importi erano relativamente modesti fino al 2014 (cfr. paragrafi 55-61).

78. A livello di progetto, 14 contratti su 20 hanno conseguito tutte o quasi le realizzazioni attese, nonostante un contesto spesso difficile sotto il profilo della sicurezza (cfr. paragrafi 62-65).

79. Il fondo conferisce maggiore visibilità all'UE. I partner dei progetti hanno intrapreso sul posto attività mirate alla visibilità e, per il fondo nel suo complesso, sono state svolte con successo oltre 30 attività (cfr. paragrafi 66-69).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 20 giugno 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Allegato I**Elenco dei progetti e dei contratti**

N.	Progetto	Titolo del contratto	Tipo di partner	Tipo di contratto	Data di inizio	Durata (mesi)	Procedura di concessione	Aiuti UE (euro)	Area geografica	Descrizione
1	Sanità I	Appui au District sanitaire des Castors	ONG	sovvenzione	16.1.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	2 300 000	Bangui, 3° distretto	Sostegno a strutture sanitarie
2	Sanità I	Assistance médico-nutritionnelle pour les populations affectées et relance du système de santé	ONG	sovvenzione	10.2.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	1 421 800	Bangui, 1°, 2°, 3°, 4°, 8° distretto	Sostegno a strutture sanitarie
3	Sanità I	Strengthening the health system in the North-eastern Central African Republic	ONG	sovvenzione	6.1.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	3 020 000	Regioni di Bria e di Birao	Sostegno a strutture sanitarie
4	Sanità I	Appui à la restauration du système de santé de base	ONG	sovvenzione	11.2.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	3 493 959	Regioni di Bangassou e Bossangoa	Sostegno a strutture sanitarie
5	Sanità I	Assistance médico-nutritionnelle auprès des populations résidentes et déplacées	ONG	sovvenzione	11.2.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	2 215 051	Bangui, 6° distretto	Sostegno a strutture sanitarie
6	Sanità I	Appui à la restauration du système de santé de base	ONG	sovvenzione	2.7.2015	18	attribuzione diretta	1 740 000	Ndelé	Sostegno a strutture sanitarie
7	Sanità I	AT Santé	società privata	servizi	4.9.2015	15	procedura negoziata	494 800	RCA	assistenza tecnica
8	Sanità I	Etude médicaments	società privata	servizi	23.9.2015	3	procedura negoziata	53 298	RCA	Studio sull'approvvigionamento di farmaci
TOTALE Sanità I								14 738 908		
9	Sanità II	Projet d'assistance médico-nutritionnelle pour les populations vulnérables et renforcement du système de santé	ONG	sovvenzione	19.11.2016	18	attribuzione diretta	1 800 000	Bangui, 1°, 2°, 4° distretto	Sostegno a strutture sanitarie
10	Sanità II	Projet d'assistance médico-nutritionnelle auprès des populations résidentes et déplacées	ONG	sovvenzione	7.12.2016	18	attribuzione diretta	2 116 851	Bangui, 6° distretto, Bimbo	Sostegno a strutture sanitarie
11	Sanità II	Strengthening the health system in North-eastern Central African Republic	ONG	sovvenzione	9.12.2016	18	attribuzione diretta	3 000 000	Regioni di Bria e di Birao	Sostegno a strutture sanitarie
12	Sanità II	Appui à la restauration du système de santé	ONG	sovvenzione		18	attribuzione diretta	3 189 644	Regioni di Bangassou e Bossangoa	Sostegno a strutture sanitarie
13	Sanità II	Soutien au district de Castors pour la consolidation durable du système sanitaire	ONG	sovvenzione	22.12.2016	18	attribuzione diretta	1 800 000	Bangui, 3° distretto	Sostegno a strutture sanitarie
14	Sanità II	Appui à la restauration du système de santé de base en faveur des populations vulnérables	ONG	sovvenzione		18	attribuzione diretta		Ndelé	Sostegno a strutture sanitarie
TOTALE Sanità II								11 906 495		

15	Parità di genere I	Programme d'amélioration de la situation économique et sociale des femmes et de leurs familles	ONG	sovvenzione	15.1.2015	18 + 1,5 (proroga)	attribuzione diretta	1 379 967	Bangui, Bimbo, Nana Gribizi, Ouham Pendé, La Kémo	Sostegno alle donne (attività che generano ricavi, alfabetizzazione)
16	Riqualificazione urbana I	Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain – PRESU I	Agenzia bilaterale di uno Stato membro	cooperazione delegata	1.6.2015	36	/	4 400 000	Bangui, 3°, 5° distretto	Lavori ad alta intensità di manodopera
17	Riqualificazione urbana II	Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain – PRESU II	Agenzia bilaterale di uno Stato membro	cooperazione delegata	1.1.2017	36	/	11 660 000	Bangui, 3°, 5° distretto	Lavori ad alta intensità di manodopera
18	Rifugiati	Programme de réponse à court et moyen terme à l'afflux de réfugiés de République centrafricaine	Agenzia bilaterale di uno Stato membro	cooperazione delegata	28.4.2015	18	/	4 380 000	Camerun: regioni di Bertoua e di Adamaoua	Sostegno ai profughi dell'RCA e alla popolazione locale
19	Sicurezza alimentare	Contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et au relèvement socio-économique des communautés paysannes par le renforcement de leurs capacités de résilience	ONG	sovvenzione	12.6.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	1 500 000	Ouham Pendé, Ouham	Distribuzione di fattori di produzione (semenze, attrezzi) per l'agropastorizia
20	Sicurezza alimentare	Appui à la participation des OSC et populations locales et autochtones dans la gouvernance des ressources naturelles et le relèvement socio-économique du Sud-ouest de la RCA	ONG	sovvenzione	19.8.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	374 794	Prefetture di Sangha-Mbaéré e di Lobaye	Governance delle risorse forestali tramite la società civile
21	Sicurezza alimentare	Cohabitation, synergie et résilience agropastorale	ONG	sovvenzione	7.11.2015	18	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	362 164	Koui, Ngaoundaye, Paoua, Bocaranga, Ouham, Ouham Pendé, Bamingui Bangoran	Campagna di vaccinazione, coesione sociale
22	Sicurezza alimentare	Contribution à la paix sociale et à la sécurité alimentaire durable à travers la restauration du dialogue et la relance du secteur élevage en RCA	ONG	sovvenzione	13.11.2015	24	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	450 088	Nana-Gribizi, Ouham	Campagna di vaccinazione, coesione sociale
23	Sicurezza alimentare	Appui à la résilience des populations en matière de sécurité alimentaire, à travers une approche "Caisse de résilience"	Organizzazione internazionale	Sovvenzione PAGO DA	18.4.2015	18	Nota che concede la retroattività	1 700 000	Zone di intervento delle ONG partner	Distribuzione di fattori di produzione (semenze, attrezzi)
24	Sicurezza alimentare	Renforcement de la résilience des éleveurs à travers la réorganisation des réseaux de transhumance et le rétablissement des échanges intercommunautaires entre éleveurs et agriculteurs	ONG	sovvenzione	6.11.2015	20	attribuzione diretta previo invito a manifestare interesse	495 000	Prefetture di Basse-Kotto, Mbomou e Haut-Mbomou	Campagna di vaccinazione, coesione sociale
25	Sicurezza alimentare	Transhumance	Organizzazione internazionale	Sovvenzione PAGO DA	1.12.2015	18		500 000	Zone di intervento delle ONG partner	Campagna di vaccinazione, coesione sociale
26	Sicurezza alimentare	Transhumance	ONG	sovvenzione	29.2.2016	15		497 422	Zone di intervento delle ONG partner	Campagna di vaccinazione, coesione sociale
TOTALE Sicurezza alimentare								5 879 468		
27	Riconciliazione	3R	Agenzia bilaterale di uno Stato membro	cooperazione delegata	2.5.2016	30		3 700 000		Servizi locali, coesione sociale, ripresa rapida
28	Riconciliazione	Radio Ndeke Luka	ONG	sovvenzione	31.5.2016	24		1 500 000		Sostegno a una stazione radiofonica
29	Riconciliazione	Étude - "promouvoir la réconciliation et le dialogue en République centrafricaine"	società privata	servizi	28.6.2016	3	contratto di valore modesto	19 500		Studio sulle tensioni fra comunità
TOTALE Riconciliazione								5 219 500		

30	ECOFAUNE+	Écosystèmes faunistiques du Nord-est RCA/Tchad et du Sud-est de la RCA – volet nord	ONG	sovvenzione	1.7.2016	24		3 834 750	RCA nord- e sud-orientale	Tutela degli ecosistemi faunistici
31	Ripresa economica	Fini Bangondo Ti Mai (Nouvelle vision pour le développement)	ONG	sovvenzione	1.9.2016	24	procedura negoziata	7 467 455		Ripresa economica tramite l'accesso a finanziamenti
TOTALE GENERALE								70 886 543		

Allegato II**Elenco dei sette fondi fiduciari dell'ONU che operano nell'RCA**

Denominazione	Ambito tematico	Dimensione geografica	Anno di creazione	Dotazioni finanziarie per l'RCA	Dotazioni finanziarie totali	Donatori	Progetti nell'RCA	Meccanismi
Fondo umanitario a favore dell'RCA (HF)	Aiuti umanitari, assistenza alle comunità vulnerabili in stato di emergenza	RCA	2008 (già Fondo umanitario comune)	Impegni per 156,7 milioni di USD (2008-2018), depositi per 149,5 milioni di USD, fondi approvati per 140,1 milioni di USD	idem	11 donatori: Belgio, Canada, Danimarca, ministero britannico per lo sviluppo internazionale, programma nazionale irlandese <i>Irish Aid</i> , Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Svizzera	139 dal 2008, 122 dal 2014,	Sono ammissibili agenzie ONU, ONG partecipanti al programma coordinato di aiuti
Fondo fiduciario multi-partner Ezingo	Stabilizzazione / ripresa dell'RCA	RCA	2014	Impegni per 26,2 milioni di USD (2014-2015), depositi per 24,9 milioni di USD, fondi approvati per 20,7 milioni di USD	idem	Francia, Paesi Bassi, Norvegia, Fondo per il consolidamento della pace, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) degli Stati Uniti	9	2 finestre: agenzie ONU e sostegno al bilancio; procedura accelerata
Fondo centrale d'intervento per le emergenze (CERF)	Rapida risposta umanitaria per le persone vittime di calamità naturali e conflitti armati	mondiale	2005 (già Fondo rotativo centrale per le emergenze)	108,5 milioni di USD (2006-2017), 6 (2017) 12 (2016), 11,6 (2015), 25,1 (2014)	4,8 miliardi di USD (2006-2017),	126 donatori, tra cui Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Svezia, Svizzera, USA		2 finestre: risposta rapida e stati di emergenza in carenza di fondi; per agenzie ONU, fondi, programmi e IOM
Fondo per il consolidamento della pace	Iniziativa post-conflitto volte a consolidare la pace	mondiale (attualmente riguarda 35 paesi)	2006	fondi approvati per 56,2 milioni di USD (2007-2017), 268 000 (2016), 8,1 milioni (2015), 13,5 milioni (2014)	impegni per 779 milioni di USD, depositi per 736 milioni, (2006-2019)	59 donatori, fra cui Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, USA	35 dal 2007, 8 dal 2014	Strumento per il consolidamento della pace e la ripresa, Strumento per una risposta immediata
Fondo per l'azione contro la violenza sessuale nei conflitti	Porre termine alle violenze sessuali durante e dopo un conflitto armato	attualmente ONU e 4 paesi	2009	853 550 USD (2009-2016)	impegni per 42,9 milioni di USD, depositi per 41,2 milioni, fondi approvati per 37,6 milioni (2009-2017)	13 donatori: Bahrein, Belgio, Emirati Arabi Uniti, Estonia, Finlandia, Giappone, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Regno Unito, Svezia, Svizzera e Turchia	1 (giustizia, UNDP)	Sono ammissibili gli organismi dell'ONU indicati nel protocollo d'intesa
Partenariato con i popoli indigeni (UNIPP)	Promuovere i diritti delle popolazioni indigene	attualmente ONU e 6 paesi	2011	180 000 USD (2011-2016)	impegni per 2,1 milioni di USD, di cui 1,4 approvati / depositati (2011-2016)	Danimarca, Finlandia, Irlanda	1 (OIL, UNFPA)	Collaborazione tra organismi: OIL, OHCHR, UNICEF, UNFPA, UNDP
Fondo fiduciario multi-partner "Iniziativa per la foresta dell'Africa centrale" (CAFI)	Fronteggiare la deforestazione	Camerun, RCA, Congo, DRC, Guinea equatoriale, Gabon	2015	1 milione di USD (2015)	impegni per 252,3 milioni di USD, fondi approvati per 43,2 milioni di USD (2015-2020)	Brasile, Francia, Germania, Norvegia, Regno Unito, UE	1 (progetto preparatorio)	tramite fondi nazionali o programmi nazionali

Fonti: <http://mptf.undp.org>, al 16 marzo 2017.

Allegato III**Stato di avanzamento delle realizzazioni dei progetti: tabella riepilogativa**

N. del contratto	Obiettivi SMART	Indicatori chiari	Valori-obiettivo	Stato delle realizzazioni	Nei tempi previsti?	Nel rispetto del bilancio?	Esempi di fattori che hanno influito sul conseguimento degli obiettivi	
							Fattori esogeni	Fattori endogeni
1	In parte	Sì	Sì		Sì	Sì	Condizioni di sicurezza instabili; difficile accesso ad alcune zone; infrastrutture carenti (telecomunicazioni, Internet, ecc.) che comportano difficoltà di comunicazione; mancanza di attrezzature; potenziali irregolarità, presenza di racket.	Obiettivi eccessivamente ambiziosi rispetto alla situazione iniziale; assenza di studi diagnostici o di prefattibilità per rilevare la situazione sul campo e concepire indicatori/valori-obiettivo pertinenti; problemi di pianificazione, coordinamento e monitoraggio tra le autorità dell'RCA e gli attori presenti sul posto.
2	In parte	Sì	Sì		No	Sì		
3	In parte	Sì	In parte		No	Sì		
4	In parte	Sì	In parte		Sì	Sì		
5	In parte	Sì	Sì		Sì	No		
6	In parte	In parte	Sì		Sì	Sì		
7	In parte	Sì	In parte		Sì	Sì		
8	Sì	N.a.	N.a.		No	No		
15	In parte	Sì	In parte		Sì	Sì	Condizioni di sicurezza instabili; carenza di fornitori locali che contribuissero alle attività; risorse con un basso livello di tecnologia dell'informazione.	
16	In parte	In parte	No		Sì	Sì	Condizioni di sicurezza instabili; scarsa disponibilità di manodopera in quanto gli sfollati non sono rimpatriati; scarsa coesione sociale, scarso dialogo nelle comunità; istituzioni pubbliche con risorse finanziarie insufficienti; presunte frodi nella selezione dei beneficiari.	Scarsa comunicazione; troppi obiettivi specifici (4) e risultati (6) che presentano una commistione di effetti e realizzazioni.
18	In parte	Sì	Sì		No	Sì	Tensioni tra locali e rifugiati, in quanto gli aiuti andavano principalmente a questi ultimi.	Ritardi nella decisione da parte del fondo fiduciario Bèkou; problemi di comunicazione.
19	In parte	Sì	Sì		Sì	Sì	Condizioni di sicurezza instabili; difficile accesso ad alcune zone e scarse risorse logistiche; carenza di risorse umane formate; Stato di diritto carente (inesistenza di una carta per la transumanza, difficoltà a tracciare corridoi per la transumanza); scarso accesso ai servizi finanziari; furto/rapina di bestiame.	Obiettivi eccessivamente ambiziosi, specie in considerazione della fragilità dello Stato e della mancanza di sicurezza.
20	In parte	In parte	Sì		Sì	Sì		
21	In parte	Sì	Sì		Sì	Sì		
22	In parte	Sì	Sì		Sì	Sì		
23	In parte	Sì	Sì		Sì	Sì		
24	In parte	Sì	Sì		Sì	Sì		
25	In parte	In parte	In parte		Sì	Sì		
26	In parte	In parte	In parte		Sì	Sì		
27	In parte	In parte	No		Sì	Sì	N.a.	N.a.
28	In parte	In parte	In parte		Sì	Sì		
29	Sì	N.a.	N.a.		Sì	Sì		
30	In parte	In parte	No		Sì	Sì	N.a.	N.a.

Legenda: verde – pienamente conseguite, giallo – per la maggior parte conseguite; arancione – per la maggior parte non (ancora) conseguite; rosso – non conseguite; grigio – non valutate, attuazione non avanzata abbastanza.

Informazioni aggiuntive: contratto 2: durata prorogata di 1,5 mesi; contratto 3: durata prorogata di un mese; contratto 5: contributo UE aumentato da 1,7 a 2,2 milioni di euro; contratto 8: contributo UE aumentato da 47 000 a 53 000 euro e durata prorogata di 5 mesi; contratto 18: durata prorogata di 8 mesi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI

“IL FONDO FIDUCIARIO BÊKOU DELL’UE PER LA REPUBBLICA CENTRAFRICANA: UN ESORDIO PROMETTENTE, NONOSTANTE ALCUNE CARENZE”

SINTESI

II. Nel periodo 2013-2014 è scoppiata nella Repubblica centrafricana (RCA) una crisi senza precedenti che ha portato a un'ondata di violenza tra le comunità (definita dagli analisti, per le sue caratteristiche, come un “pre-genocidio”) e all’indebolimento delle funzioni statali fondamentali. Oltre all’azione umanitaria, urgeva assolutamente un forte sostegno alla resilienza.

III. La RCA è stata teatro di crisi ricorrenti. Enclave trascurata dalla comunità internazionale (paese “orfano di aiuti”) l’RCA sta affrontando sfide strutturali per superare la povertà.

IV. Il fondo fiduciario Bêkou (BTF) è il primo fondo fiduciario mai istituito dall’UE. In quanto tale, i conseguimenti e la performance del fondo sono caratterizzati da miglioramento, innovazione e apprendimento costanti. Il BTF trae insegnamento dalle lezioni apprese da soggetti analoghi, sulla base di studi esistenti e delle valutazioni sulla resilienza e la cooperazione allo sviluppo in situazioni di fragilità.

V. L’analisi che ha preceduto la costituzione del BTF ha tenuto conto di una serie di studi e analisi effettuati dai partner maggiormente impegnati nell’RCA e relativamente a situazioni di fragilità.

VI. Il BTF ha indicato un nuovo modo di coordinare le azioni condotte dall’UE e dai suoi Stati membri e di cui ad oggi non si è ancora sfruttato appieno il potenziale.

Secondo la Commissione, se si tiene conto dell’intera durata del ciclo di progetto, la velocità complessiva del fondo Bêkou è maggiore di quella di altri strumenti dell’UE in situazioni di crisi. Tuttavia, la Commissione conviene sull’opportunità di esplorare modalità per accelerare ulteriormente le procedure di selezione, al di là di ciò che le regole interne consentono attualmente di fare, ricercando al contempo il giusto equilibrio fra rapidità e trasparenza.

I meccanismi di monitoraggio e valutazione sono sviluppati a livello di progetto e saranno gradualmente portati a livello di fondo.

VIII. In merito al secondo punto, il BTF offre ai propri membri l’opportunità di ulteriore coordinamento. Per quanto concerne il coordinamento generale dei donatori, la situazione si è evoluta positivamente: è iniziato il processo *Résilience et Consolidation de la Paix en Centrafrique* (RCPCA), varato nel novembre 2016 all’indomani della conferenza dei donatori a Bruxelles, mentre il governo della RCA, coadiuvato da un “segretariato permanente”, ha intrapreso l’attività di coordinamento di tutti i donatori.

Per quanto attiene alle procedure di selezione e alla misurazione della performance, il BTF ha avviato e continua un processo graduale di miglioramento, innovazione e apprendimento.

Per quanto concerne i costi amministrativi, dando seguito alla raccomandazione formulata dal suo Servizio di audit interno, la Commissione ha già stilato un piano d’azione concernente questo punto e le azioni programmate sono ora in fase di attuazione.

INTRODUZIONE

1. L’UE, uno dei maggiori donatori umanitari e per lo sviluppo, per molto tempo non ha avuto altra scelta che finanziare i fondi fiduciari amministrati dalla Banca mondiale o dalle Nazioni Unite nel rispondere alle crisi dovute a calamità naturali o provocate dall’uomo. Per quanto questi fondi fiduciari possano avere un intrinseco valore aggiunto, sulla base del trattato di Lisbona, dell’approccio globale e della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza, l’UE ha

costituito i suoi propri strumenti per svolgere un ruolo attivo in tali situazioni, in particolare nella RCA, dove l'UE si è assunta un forte impegno mobilitando tutti gli strumenti a sua disposizione.

4. I partner fondatori del BTF hanno convenuto, a seguito dell'analisi delle esigenze e del profilo di vulnerabilità del paese, che la resilienza fosse l'aspetto meno finanziato e il più rilevante in un approccio di collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo” (CARS) volto ad accompagnare l'RCA nel passaggio dal periodo post-crisi alla stabilità.

7. L'RCA è un paese orfano di aiuti da molti anni. L'aumento degli APS a favore dell'RCA fra il 2015 e il 2016 è dovuto principalmente al forte incremento dei bisogni derivanti dell'aggravarsi della crisi e dall'intensificarsi del conseguente intervento umanitario. Se si considerano gli aiuti programmabili sul lungo periodo, i fondi per rispondere alle esigenze del paese non sono sufficienti. Il BTF funge da catalizzatore per l'impegno dei donatori in tal senso, da breve a medio e lungo termine.

OSSERVAZIONI

13. L'UE, da lungo tempo uno dei maggiori partner allo sviluppo dell'RCA, non ha mai chiuso le sue operazioni bilaterali, neanche nei momenti peggiori della crisi. Durante la crisi il suo ufficio umanitario è rimasto aperto e per fronteggiare le esigenze più impellenti sono stati stanziati ulteriori fondi. Nel frattempo, l'UE ha avviato un'operazione militare (EUFOR) con l'intento di stabilizzare il paese. Per coadiuvare l'RCA nel passaggio dalla post-crisi alla stabilizzazione, erano necessari interventi d'urgenza basati sulla resilienza, e quindi la creazione di uno strumento specifico, concepito per individuare e attuare quei progetti che potessero andare a beneficio della popolazione e rafforzare le capacità delle pubbliche amministrazioni.

14. Il BTF opera secondo il principio della gestione centralizzata, dovendo ottenere rapidi risultati in un momento in cui il governo di transizione dell'RCA non poteva assumersi tutte le responsabilità e condurre tutte le operazioni che comporta una gestione decentrata.

15. È emerso subito il consenso fra l'UE e i suoi Stati membri rispetto i) al principio di intervento nell'RCA per rafforzare la resilienza; ii) all'esigenza di discostarsi dalle prassi comuni, in virtù della natura specifica della crisi e della fragilità della situazione.

Riquadro 1 - I forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti invitano a contenere la creazione di nuovi canali di aiuti

Il programma sull'efficacia degli aiuti ha dato prova del suo valore aggiunto in situazioni “normali” ed è un punto fondamentale per l'UE. Tuttavia, il programma non impedisce ai donatori di rispondere ai bisogni urgenti di un paese che ha vissuto una situazione di “pre-genocidio”, in cui un quinto della popolazione è stata costretta a sfollare/migrare, in particolare quando i canali di aiuti esistenti non sono in grado di produrre i risultati attesi o di garantire un collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo nell'RCA.

L'UE ha ponderato con attenzione prima di avviare il BTF, con svariate visite nell'RCA effettuate dall'allora commissaria Georgieva fra il 2013 e il 2014 e una serie di seminari per individuare il modo migliore di fronteggiare la sfida posta da resilienza/CARS nel paese, dato che gli aiuti umanitari non erano sufficienti, né concepiti per garantire delle ricadute sul lungo periodo.

19. La Commissione, insieme con i partner maggiormente impegnati nell'iniziativa, ha debitamente valutato il valore aggiunto di un fondo fiduciario e l'importanza di un approccio imperniato su resilienza/CARS nell'RCA.

Nel corso delle necessarie analisi svolte prima di istituire il BTF, la Commissione non ha potuto avviare un processo/una valutazione di lungo respiro che avrebbe potuto mettere in discussione la

capacità dell'UE di agire in quanto attore credibile, affidabile ed efficace nel fronteggiare situazioni di emergenza.

La Commissione desidera mettere in evidenza le differenze esistenti fra l'uso e gli scopi dei fondi fiduciari della Banca mondiale e delle Nazioni Unite rispetto allo scopo inteso dal legislatore quando ha introdotto i fondi fiduciari dell'UE nel regolamento finanziario (RF).

Il fondo fiduciario dell'UE Bêkou è un “fondo fiduciario d'emergenza” che esige rapidità di istituzione e di attuazione.

La gestione di fondi fiduciari è una delle attività centrali della Banca mondiale. Essa gestisce centinaia di fondi fiduciari, mentre nel caso della Commissione, non si tratta di uno strumento attuativo ordinario.

Dato che i fondi fiduciari dell'UE si trovano in una fase di sviluppo iniziale, tracciare paralleli con i fondi fiduciari delle Nazioni Unite e della Banca mondiale potrebbe non essere del tutto pertinente in questo momento.

20. Il regolamento finanziario non prevede un'analisi strutturata e documentata. L'art. 187, paragrafo 3 specifica unicamente che i fondi fiduciari debbano essere attuati secondo talune condizioni. Non si richiede di formalizzare in alcun modo la modalità di verifica di tali condizioni.

La Commissione ha seguito e rispettato quanto disposto dal proprio quadro giuridico, e segnatamente il RF. Le condizioni di cui al RF sono state trasposte negli orientamenti sui fondi fiduciari dell'UE, pubblicati nel manuale della DG DEVCO. Gli orientamenti sono stati stilati prima dell'istituzione del primo fondo fiduciario dell'UE e si prevede di apportare periodici miglioramenti sulla base delle lezioni apprese dagli attuali fondi fiduciari esistenti.

La decisione di istituire il fondo fiduciario è scaturita dall'analisi della crisi e della risposta necessaria ed è motivata nella decisione che istituisce il fondo fiduciario.

Cfr. anche la risposta al punto 19.

21. Nel 2014, l'RCA era un paese orfano di aiuti e si collocava agli ultimi posti dell'indice di sviluppo umano del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS). Vari studi ed analisi, inclusi quelli condotti dal PNUS (soprattutto gli indicatori sanitari e l'impossibilità di accedere ai servizi di base) e l'emergere della resilienza come l'aspetto meno finanziato nell'RCA hanno dato corpo al mandato del BTF, che si impernia sul sostegno ai servizi di base, alla riconciliazione (come situazione post-crisi) e alla creazione di posti di lavoro (quale deterrente ad unirsi ai gruppi armati da parte dei più giovani).

22. La Commissione ritiene che sia stata effettuata un'analisi adeguata nel corso del seminario del febbraio 2014.

Inoltre, il seminario ha preso spunto dall'attività di analisi comune UE-Nazioni Unite sul conflitto, organizzata qualche giorno prima.

Oltre a ciò, il programma strategico nazionale *Programme d'Urgence et de Relèvement Durable* (PURD) adottato nel luglio 2014 e contenente tutte le attività dei donatori per il periodo 2014-2016, definisce chiaramente la valutazione delle esigenze.

Nel luglio 2014, in collegamento con il PURD, è stata elaborata una matrice delle esigenze (per settore/tema) con una chiara definizione delle priorità (a breve/medio/lungo termine), delineando le azioni da finanziare nell'ambito del CARS e definendo la divisione dei compiti fra gli strumenti dell'UE e altri donatori.

Tenendo conto del breve lasso di tempo intercorso dall'istituzione del fondo fiduciario Bêkou, imposto dalla situazione di crisi in cui versava l'RCA, un'analisi approfondita avrebbe richiesto

tempo e risorse supplementari. Tale analisi è stata avviata in seguito, di concerto con le Nazioni Unite, la Banca mondiale e il governo dell'RCA ed ha portato alla formulazione del piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace 2017-2021.

23. Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, la resilienza non è un argomento nuovo. Essa è stata ampiamente descritta e valutata dalla Commissione europea (cfr. COM(2012)586 sulla resilienza) per affrontare le carenze e il collegamento esistente fra l'azione umanitaria e la cooperazione allo sviluppo. La comunicazione trae spunto dall'esperienza avviata dalla Commissione in Sahel con l'iniziativa "AGIR" e nel Corno d'Africa con il piano "SHARE".

24. La Commissione prende atto della valutazione positiva della Corte.

25. La presa in carico da parte del BTF di taluni progetti umanitari precedentemente finanziati dalla Commissione è una buona prassi CARS. Questo è il caso, ad esempio, dei progetti sanitari. La logica che prevale in questo caso è che quando il contesto migliora e talune zone del paese escono da una situazione di crisi acuta e vanno verso la stabilizzazione, sia appropriato dirottare gli aiuti umanitari da quella zona per concentrarli verso altre in situazioni di maggiore emergenza/più instabili, dove l'urgenza di salvare vite umane è maggiore. In questi casi, la presa in carico delle iniziative da parte del BTF consente di dare continuità ai servizi avendo la possibilità di intervenire in modo più strutturato, coinvolgendo maggiormente i ministeri competenti.

Riquadro 2 - Esempi di progetti del fondo fiduciario Bêkou che affrontano esigenze analoghe a quelle trattate da altri progetti anch'essi finanziati con aiuti dell'UE

(c) Il BTF ha il compito di adattare e adeguare i propri interventi in un contesto volatile in evoluzione e di lavorare sul coordinamento con altri donatori. Questo è esattamente ciò che si è verificato con i due esempi di seguito: non è stato possibile attuare progetti il cui avvio era previsto tramite altri strumenti (dotazione per il programma "sicurezza alimentare" e FES per Ecofaune) proprio a causa delle loro caratteristiche iniziali. I progetti sono stati trasferiti al BTF perché fossero attuati con componenti/obiettivi rettificati e si adattassero meglio al programma sulla resilienza.

Rispetto alla ragion d'essere del fondo fiduciario dell'UE, i fondi non sono stati raggruppati in un fondo fiduciario delle Nazioni Unite, né trasferiti alle Nazioni Unite (FAO) bensì contrattati direttamente con i partner attuatori, il che ha consentito all'UE di monitorare le attività. Inoltre, laddove la FAO era il solo partner, il BTF è riuscito a negoziare un mero 5% di spese amministrative invece del 7%.

(d) Per quanto concerne ECOFAUNE +, si tratta di qualcosa di più del semplice proseguimento di ECOFAUNE-RCA, avviato nel 2012. Il precedente progetto ECOFAUNE si basava prevalentemente sulle attività di transumanza, mentre il nuovo ECOFAUNE+ riguarda i) la pianificazione territoriale ("*aménagement du territoire*") in relazione al processo di decentramento e ii) i mezzi di sussistenza (formazione professionale e microprogetti). Inoltre, non solo dopo il 2012 il contesto è mutato drasticamente, ma anche la modalità di attuazione è dovuta passare dal programma a preventivo (*Devis Programme*, DP) alla sovvenzione.

26. Il coordinamento dei donatori è una responsabilità in capo al governo; nel caso dell'RCA, non esisteva un quadro di coordinamento fino ad oggi, a causa del prevalere della crisi e della situazione post-crisi.

La valutazione sulla ripresa e il consolidamento della pace (*Résilience et Consolidation de la Paix en Centrafrique*, RCPCA), avviata a metà del 2016 e recepita dal governo dell'RCA, oggi ha portato alla creazione di un segretariato incaricato di coordinare tutti i donatori coinvolti nell'RCA e dare seguito alla conferenza. A tal proposito, il BTF sta svolgendo un ruolo attivo, soprattutto con la recentissima missione sul campo in RCA effettuata dal 16 al 23 maggio 2017.

27. Il BTF si incentrerà principalmente sul pilastro 2 (contratto sociale tra Stato e popolazione) tramite la salute e la sicurezza alimentare/lo sviluppo rurale, nonché sul pilastro 3 (creazione di posti di lavoro) per garantire una migliore sostenibilità. Il governo dell’RCA dovrebbe essere alla guida nella distribuzione dei compiti; tuttavia, il nuovo governo costituitosi all’indomani delle elezioni del marzo 2016 sta lentamente introducendo strutture adeguate dotate di una capacità sufficiente per svolgere tale compito, ma ciò richiede del tempo. La stessa esistenza del piano nazionale per la ripresa e il consolidamento della pace è l’elemento più importante affinché i donatori si conformino alle priorità dell’RCA. L’UE vi dà seguito tramite tutti i suoi strumenti di attuazione, fra cui il BTF.

29. La Commissione conferma che la creazione di un fondo fiduciario in una situazione di crisi e di post-crisi può fornire un’eccellente opportunità per i donatori, i quali desiderano prestare assistenza e agire in modo meno frammentario e più coordinato. La condizione indispensabile di ciò è che tutti i donatori presenti nel paese (e soprattutto gli Stati membri dell’UE) accettino di utilizzare il fondo fiduciario come l’unico (o almeno il principale) strumento per incanalare i propri aiuti.

30. L’obiettivo principale del fondo fiduciario, come disposto dal regolamento finanziario, è definito dall’accordo istitutivo, che recita come segue: “fornire aiuti coerenti e mirati per accrescere la resilienza delle fasce vulnerabili della popolazione, sostenere sotto ogni profilo l’uscita della Repubblica centrafricana dalla situazione di crisi e la ricostruzione, coordinare le azioni di breve, medio e lungo termine, nonché aiutare i paesi limitrofi a fronteggiare le conseguenze della crisi”.

Il coordinamento fra i donatori è inerente alla struttura di governo del fondo fiduciario dell’UE e parte dell’obiettivo del fondo di ridurre la frammentazione degli aiuti. L’obiettivo è stato conseguito in virtù dell’esistenza stessa del fondo fiduciario dell’UE, il quale conferisce agli altri donatori la possibilità di incanalare i propri fondi tramite la Commissione. La Commissione non può imporre agli altri donatori di fare o meno ricorso effettivo a tale possibilità.

31. La Commissione ha creato il mezzo con cui gli SM o qualsiasi altro donatore possono mettere in comune i propri fondi, agevolando in tal modo il coordinamento sul campo. Tuttavia, essa non è assolutamente in grado di impedire agli SM o ad altri donatori di avviare, mantenere o decidere delle proprie attività nell’RCA.

Riquadro 4 - Alcuni donatori hanno aumentato l’attività svolta all’esterno del fondo dal 2014

Il PIN si incentra su due settori non interessati dal BTF (sostegno di bilancio e *governance*). Tuttavia, il settore 3, “resilienza in ambito rurale e creazione di posti di lavoro” sarà attuato tramite il BTF, nello specifico ai fini della coerenza e per trarre beneficio dell’esperienza tratta dai progetti BTF in essere nel settore della sicurezza alimentare.

Finora la Banca mondiale non ha ancora istituito un proprio fondo fiduciario. Il solo fondo in programma si incentrerà con tutta probabilità sulle infrastrutture, che non sono contemplate nel BTF.

32. Il BTF è dotato di processo decisionale e *governance* propri, sulla base del suo accordo istitutivo. Pertanto, si è deciso di non distorcere tale *governance* rendendo obbligatorio per il BTF il quadro decisionale coordinato.

33. Durante le riunioni del comitato operativo, è necessario che tutti i partecipanti forniscano un aggiornamento sugli eventuali nuovi progetti, in modo da agevolare un buon coordinamento fra i membri del fondo fiduciario. Tale opportunità di maggior coordinamento, tuttavia, non viene sempre messa a profitto.

Riquadro 5 - Tre esempi di buona prassi nel coordinare i donatori in relazione a progetti

Nel febbraio 2016, il BTF ha organizzato un seminario sulla salute volto a trarre insegnamenti dalla Fase I e per definire la Fase 2. Il seminario è stato organizzato dal BTF e dal ministero della Salute, con la partecipazione di tutti gli altri donatori e partner attuatori.

Questo tipo di coordinamento ad hoc prima dell'adozione di tutti i suoi progetti è il modus operandi del BTF.

35. Sono in corso consultazioni sul modo migliore per garantire al governo dell'RCA un ruolo di maggior peso in seno al BTF.

36. In effetti, lo strumento è stato concepito soprattutto per organizzare più rapidamente gli aiuti, oltre ad aver la possibilità di ricorrere a procedure di selezione flessibili. Queste procedure di selezione flessibili sono analoghe a quelle applicate da altri strumenti dell'UE in situazioni di crisi. Pertanto, si prevede che la velocità sarà simile per tutti gli strumenti.

37. L'unica procedura che è stata formalizzata come tale e non presente né nel documento Appalti e sovvenzioni – Guida pratica alle procedure contrattuali per le azioni esterne dell'Unione europea (PRAG) né negli orientamenti sugli strumenti dell'UE è l'invito a manifestare interesse (CEI), specifico del BTF. Eppure, tale procedura discende direttamente dagli orientamenti interni della Commissione in materia di crisi, che invitano l'amministrazione aggiudicatrice a considerare tutte le opzioni disponibili al fine di "aumentare" il livello di concorrenza - rispetto alle procedure di attribuzione diretta/negoziata. Ad esempio, si incoraggia l'amministrazione aggiudicatrice a invitare più di un candidato alla procedura negoziata o con attribuzione diretta.

38. La Commissione precisa che nel mettere a confronto gli (s)vantaggi delle tre procedure, si dovrebbe tener conto del fatto che queste sono una selezione delle procedure che hanno dimostrato efficacia in situazioni di crisi.

Pertanto, i rispettivi (s)vantaggi dovrebbero essere considerati anche rispetto ad altre procedure DEVCO che, come riconosciuto dagli orientamenti in materia di crisi, non consentono sufficiente flessibilità per attuare azioni specifiche in situazioni di crisi o in casi di instabilità strutturale di lungo periodo.

39. Le procedure di cui trattasi sono procedure ordinarie che si possono individuare nel documento PRAG oppure, per gli inviti a manifestare interesse specifici del BTF, una procedura dedotta dagli orientamenti in materia di crisi (che consiste in una procedura di attribuzione diretta preceduta da una più vasta consultazione, nell'intento di aumentare la trasparenza e la concorrenza).

Per gli inviti a manifestare interesse specifici del BTF, la trasparenza è garantita dalla nota esplicativa che illustra le varie fasi della selezione.

Una volta determinata la procedura di selezione e scelta la modalità dell'organismo o degli organismi attuatori (definiti nel manuale PRAG o nello stesso documento relativo alla procedura), la Commissione ritiene di aver ottemperato ai requisiti di trasparenza di cui al regolamento finanziario, avvalendosi al contempo delle disposizioni sulla flessibilità previste dall'accordo istitutivo.

40. La Commissione è dell'avviso che le giustificazioni vi fossero, ma non sono state formalizzate.

41. Questo unico caso, concernente il progetto Parità di genere I, deve essere contestualizzato.

Nel 2014, la delegazione dell'UE ha individuato due ONG che erano le uniche ONG internazionali operanti nell'ambito della parità di genere nell'RCA - in particolare per ciò che concerne le attività generatrici di reddito. Sono state contattate entrambe nell'intento di ottenere la loro collaborazione in forma consorziata. Nel corso delle trattative, una delle ONG si è ritirata dalle discussioni, in quanto ha ritenuto che l'azione da 1,5 milioni di EUR fosse troppo limitata per un consorzio.

Nel 2016 una nuova ONG internazionale aveva avviato le proprie attività nell’RCA. Al fine di considerare l’eventuale partecipazione di nuovi partner e coprire la nuova componente “*volet politique*” che non era presente in PARITÀ DI GENERE I, è stato formulato un invito a manifestare interesse per PARITÀ DI GENERE II.

42. La Commissione ritiene che sia evidente come siano stati selezionati gli organismi attuatori.

Come indicato al paragrafo 38, a parte un numero limitato di contratti di servizio, il BTF ha utilizzato tre diversi metodi di selezione degli organismi per l’attuazione dei progetti. Le modalità di selezione dell’organismo o degli organismi attuatori sono definite nel manuale PRAG/altro regolamento interno della Commissione, oppure nello stesso documento relativo alla procedura (cfr. paragrafo 37).

La Commissione ha rispettato, pertanto, il requisito di trasparenza previsto dal regolamento finanziario, avvalendosi al contempo delle disposizioni sulla flessibilità previste dall’accordo istitutivo.

43. Le disposizioni in materia di flessibilità hanno permesso di risparmiare tempo rispetto agli approcci più tradizionali. La velocità delle procedure di selezione nel caso del fondo fiduciario Bêkou può essere analoga solo ad altri meccanismi di erogazione degli aiuti dell’UE in situazioni di crisi, in quanto derivanti dalle medesime regole. Per essere più veloci, i fondi fiduciari dell’UE dovrebbero poter attuare procedure il più possibile semplificate in situazioni di crisi, mantenendo al contempo il giusto equilibrio fra rapidità e trasparenza.

44. La Commissione ritiene che il numero di giorni di discussione non dimostri che le discussioni avrebbero potuto essere di minore durata. Ad esempio, i 503 giorni fanno riferimento al progetto Ripresa economica, che è il più innovativo e complesso progetto del BTF, oltre ad essere quello che necessitava meno di un’erogazione rapida.

Le reiterate discussioni di cui trattasi devono essere poste in prospettiva. Nelle fasi iniziali del BTF, il ricambio del personale è stato relativamente elevato. Di conseguenza, è possibile che talune questioni siano state affrontate più di una volta.

45. La retroattività nei progetti sanitari era stata preannunciata, concordata con i partner attuatori e inserita in un contesto. Si è deciso di dare spazio a discussioni orientate ai risultati, piuttosto che in base al tempo. I risultati di cui ai paragrafi 78-79 sembrano convalidare tale decisione.

L’opzione della retroattività va messa a confronto con altre opzioni disponibili, ossia semplicemente nessuna azione. La Commissione ha ritenuto fosse meglio evitare un disequilibrio nelle attività facendo ricorso alla retroattività, piuttosto che interrompere l’azione.

Lo stesso dicasi per l’ultimo caso di retroattività, per cui la retroattività era stata preannunciata, concordata con i partner attuatori e debitamente inserita in un contesto.

46. La Commissione conferma che si tratta di una percentuale bassa, a fronte delle commissioni di gestione riscosse da altri organismi/strumenti. Risulta pertanto cruciale mantenerla, poiché rappresenta il minimo necessario per garantire i compiti e gli obblighi del fondo fiduciario, soprattutto se si considera che il fondo fiduciario comporta più che una semplice gestione di progetto.

47. Si tratta di una prassi ordinaria anche per i fondi fiduciari delle Nazioni Unite, dove i costi del personale e amministrativi sono costi diretti che si vanno a sommare alle commissioni di gestione, pari al 7-8%.

Le spese sostenute sono registrate nei conti annuali del BTF. I conti annuali sono predisposti conformemente ai Principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS) e fin dalla creazione del fondo fiduciario hanno ottenuto un giudizio senza riserve da parte di revisori esterni.

Le raccomandazioni del servizio di audit interno della Commissione, su cui si basano le osservazioni della Corte dei conti, sono attualmente in fase di realizzazione.

48. Anche la gestione diretta ha un costo, in quanto i compiti devono essere gestiti dal personale del fondo fiduciario, che presuppone la disponibilità di risorse adeguate. La dotazione a copertura dei costi del personale del fondo fiduciario dipende da due fattori principali: 1) i contributi totali e 2) la percentuale di costi amministrativi. Tale percentuale è stata fissata nell'accordo istitutivo al 5% per tutti i contributi, tenuto conto delle dimensioni ridotte del fondo fiduciario Bêkou e di un eventuale trasferimento nell'RCA (il costo del personale assegnato alla delegazione è maggiore di quello del personale a Bruxelles).

Riguardo al costo della cooperazione delegata, questa osservazione non è specifica del BTF, essendo generica e applicabile alle modalità di gestione della cooperazione allo sviluppo. Per quanto riguarda la tabella 1 di cui al paragrafo 48, cfr. le nostre osservazioni al paragrafo 38.

49. Per calcolare la possibilità di realizzare l'espatrio di tutto il personale nell'RCA, occorre considerare i seguenti elementi:

- 1) sapere quando la situazione rispetto alla sicurezza consentirà tale espatrio;
- 2) conoscere il livello di contributi che si avranno in quella data, per calcolare l'ammontare delle spese di gestione disponibili;
- 3) sapere qual è la percentuale delle spese di gestione ammessa in base ai contributi (il massimale delle spese amministrative deve ancora essere concordato con la DG BUDG).

Tale questione sarà ripresa non appena sarà stato risolto almeno il primo elemento.

51. La Commissione ritiene che il BTF abbia introdotto meccanismi di monitoraggio a livello di progetto. La DG DEVCO, insieme con il Servizio di audit interno (IAS) hanno già formulato il loro accordo per la definizione di un quadro di riferimento comprensivo della performance dei fondi fiduciari, con la consapevolezza che si tratta di un processo graduale. La DG DEVCO valuterà questo importante aspetto una volta maturata maggior esperienza.

52. Dall'audit, la DG DEVCO ha varato due nuove iniziative:

- istituire un comitato direttivo per il fondo fiduciario dell'UE presieduto dal direttore generale della DG DEVCO, a cui partecipano i direttori e il responsabile di ciascun fondo fiduciario, per affrontare le questioni di comune interesse e scambiare gli insegnamenti appresi sotto ogni aspetto (governance, processo decisionale, ecc.). Il comitato direttivo del fondo fiduciario dell'UE si è già riunito due volte dal suo esordio, nel marzo 2017;
- trarre insegnamento dall'esperienza maturata finora e rivedere gli orientamenti e i modelli DEVCO.

Inoltre, nel 2015 sono stati avviati incontri periodici fra i gruppi di lavoro incaricati delle questioni finanziarie e in materia di appalti nei vari fondi fiduciari. Le riunioni sono state interrotte nel corso del 2016 con la partenza del personale finanziario negli altri fondi fiduciari. Gli incontri sono ripresi nell'aprile 2017.

53. Non sono stati definiti obiettivi per gli indicatori laddove non esistevano condizioni di base, o queste non erano affidabili. Tuttavia, ciò non ha impedito al BTF di recepire le raccomandazioni di monitoraggio nel predisporre progetti quali Sanità II, e di negoziare singoli contratti.

55. Questo picco nei finanziamenti nel 2014 va attribuito agli aiuti umanitari. Gli aiuti allo sviluppo nello stesso anno sono stati modesti al confronto.

56. Il documento RCPCA mette in evidenza due serie di obiettivi, a tre anni e a cinque anni, con un fabbisogno finanziario corrispondente pari a 1,6 miliardi di dollari USA e 3,2 miliardi di dollari USA rispettivamente. La conferenza di Bruxelles ha raccolto impegni per circa 2,3 miliardi di dollari USA, totalizzando in tal modo ben più di quanto necessario a copertura dei tre anni previsti dal documento RCPCA.

58. “Mettere in comune le risorse” è uno dei benefici apportati dai fondi fiduciari, anche dai fondi dell’UE di diversa origine.

59. La Commissione ritiene che parte del contributo tedesco all’RCA sia nuovo e vada ad aggiungersi a quello della cooperazione allo sviluppo. Anche il contributo francese è cresciuto, sia all’interno del BTF che all’esterno.

61. Nel lavoro preliminare sui futuri fondi fiduciari, si prevede di fare in modo che questi non impediscano ai donatori di intervenire anche a sostegno di altre azioni esterne al fondo fiduciario dell’UE.

65. Anche la programmazione delle attività nello stesso programma è una caratteristica specifica del BTF. Essa consente di affrontare con un ritmo differente svariate problematiche collegate al medesimo settore/ambito.

Per quanto concerne la Sanità, il BTF e la delegazione dell’UE a Bangui hanno avviato un dialogo con il ministero della Salute concernente il sistema di approvvigionamento dei prodotti farmaceutici, non tutto il sistema sanitario. Le discussioni sono in corso ma in questa fase non è stata ancora concordata una soluzione.

Riquadro 7 - Il fondo fiduciario Bèkou ha organizzato vari eventi

Questo genere di seminari dà l’opportunità di coordinare meglio il tipo di attività CARS.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

72. La Commissione, insieme con i suoi maggiori partner ha valutato il valore aggiunto di un fondo fiduciario e l’importanza di un approccio alla resilienza/CARS nell’RCA.

Nel corso della necessaria analisi svolta prima di istituire il BTF, la Commissione non ha potuto avviare un processo/una valutazione di lungo respiro che avrebbe potuto mettere in discussione la capacità dell’UE di agire in quanto attore credibile, affidabile ed efficace nel fronteggiare situazioni di emergenza.

In effetti, la Commissione ha seguito e rispettato quanto disposto dal proprio quadro giuridico, e segnatamente il regolamento finanziario.

Raccomandazione 1 - Sviluppare ulteriori orientamenti per la scelta del veicolo di aiuti e per le analisi dei bisogni volte a definire le sfere di intervento dei fondi fiduciari

La Commissione accoglie la raccomandazione, che sarà attuata come segue:

la Commissione ha sviluppato gli orientamenti sui fondi fiduciari che comprendono una sezione sulle condizioni per la creazione di un fondo fiduciario.

La Commissione è pronta a rivedere le sfere di intervento degli orientamenti al fine di includere una descrizione più dettagliata dei criteri definiti dal regolamento finanziario per valutare le condizioni per la creazione dei fondi fiduciari dell’UE.

A tal riguardo, la Commissione ritiene che valutando le condizioni per la creazione di un fondo fiduciario dell’UE verrà affrontata la questione dei vantaggi comparativi di altri veicoli di aiuto.

La Commissione è del parere che gli orientamenti non possano essere troppo prescrittivi, in particolare per quanto concerne i fondi fiduciari d'emergenza.

73. Il BTF ha istituito esercizi di coordinamento ad hoc che associano tutte le pertinenti parti interessate, settore per settore (salute, sicurezza alimentare, ecc.). Tuttavia, la decisione di ciascun donatore di mantenere programmi bilaterali è parte della sua sovranità di scelta.

74. La Commissione ha un altro punto di vista.

Le procedure seguite sono quelle di rito, che si possono individuare nella guida PRAG oppure, per gli inviti a manifestare interesse specifici del BTF, consistere in una procedura basata sugli orientamenti in materia di crisi (una procedura di attribuzione diretta, previa un'ampia consultazione, che mira proprio ad aumentare il livello di trasparenza e concorrenza).

Per gli inviti a manifestare interesse specifici del BTF, la trasparenza è garantita dalla nota esplicativa di ciascun progetto che illustra le varie fasi della selezione.

Avendo definito la procedura di selezione utilizzata e, laddove non definite nella guida/nel manuale PRAG, avendo definito nello stesso documento relativo alla procedura le modalità di selezione dell'organismo o degli organismi attuatori, la Commissione ritiene di aver ottemperato al requisito di trasparenza di cui al regolamento finanziario, avvalendosi al contempo delle disposizioni relative alla flessibilità contenute nell'accordo istitutivo.

Per quanto concerne la rapidità, la Commissione ritiene che il numero di giorni di discussione non dimostra che le discussioni avrebbero potuto essere più brevi (cfr. paragrafo 44).

75. La stima dei costi totali comprensivi, fra l'altro, dei costi di gestione degli organismi attuatori non appartenenti all'UE non è una prassi ordinaria dei maggiori donatori, quali le Nazioni Unite o la Banca mondiale. Tali costi totali stimati non sarebbero confrontabili con i costi di altri strumenti e altri donatori (Nazioni Unite o Banca mondiale) e non sarebbero coerenti con le spese riportate nei conti annuali del fondo fiduciario, che si basano sui principi contabili internazionali per il settore pubblico (cfr. risposta al paragrafo 37).

76. Per quanto non esista un quadro di riferimento generale della performance per il BTF, la maggior parte dei progetti ha conseguito gran parte o tutte le realizzazioni attese (cfr. paragrafo 78).

Inoltre, invece di creare un quadro di riferimento specifico della performance del BTF, la Commissione preferirebbe fare affidamento sul consueto quadro di riferimento della performance della DG DEVCO.

Raccomandazione 2 - Migliorare il coordinamento dei donatori, le procedure di selezione e la misurazione della performance, nonché ottimizzare i costi amministrativi

La Commissione accoglie la raccomandazione, pur evidenziando che altri attori hanno un ruolo da svolgere in sede di follow-up.

In merito al primo punto in grassetto, il BTF già coordina le sue attività con altri donatori e attori pertinenti. Tuttavia, la Commissione conviene sul fatto che il coordinamento possa essere meglio formalizzato e che tutti i partecipanti al BTF debbano cogliere le opportunità di coordinamento.

Per quanto concerne il secondo punto in grassetto, la Commissione applica le proprie norme e procedure standard, nonché le regole interne che consentono ai responsabili del fondo fiduciario dell'UE di derogare alle stesse norme standard a talune condizioni (orientamenti interni in materia di crisi e orientamenti sul fondo fiduciario dell'UE). Per esempio, gli orientamenti relativi alle situazioni di crisi riconoscono i vincoli e le limitazioni nell'appaltare e attuare i progetti in una situazione di crisi, ammettendo il ricorso a "procedure flessibili" quando nel paese è stata proclamata la situazione di crisi.

Per quanto concerne il terzo punto in grassetto, la Commissione concorda e intende esplorare le modalità per accelerare ulteriormente le procedure di selezione oltre quanto consentito attualmente dalle regole interne, mantenendo al contempo il giusto equilibrio fra rapidità e trasparenza.

A seguito di un'analogia raccomandazione formulata dal suo Servizio di audit interno, la Commissione ha già stilato un piano d'azione per dare seguito alla raccomandazione e le azioni programmate sono ora in fase di attuazione.

Tenuto conto dei limiti dovuti alla sicurezza e degli insegnamenti tratti dalle situazioni di crisi di cui si trova eco negli orientamenti in materia di crisi, la Commissione ritiene che il BTF già ottimizzi l'importo degli aiuti percepiti dai beneficiari finali. Laddove possibile, il BTF già si adopera per ridurre i costi di attuazione, come nel caso del contratto FAO, per il quale ha negoziato una commissione di gestione del 5% invece che del 7%.

La Commissione ritiene che il BTF abbia introdotto meccanismi di monitoraggio a livello di progetto e dato prova dei vantaggi conseguiti, in particolare in termini di rapidità; tali meccanismi verranno applicati gradualmente a livello di fondo.

Il fondo fiduciario Bêkou dell'UE per la Repubblica centrafricana, il primo gestito dalla Commissione europea, è stato varato nel 2014 per aiutare uno dei paesi meno sviluppati al mondo. La Corte ha valutato le motivazioni per l'istituzione del fondo, la sua gestione e gli obiettivi finora conseguiti. Nonostante alcune carenze, la Corte conclude che la decisione di creare il fondo è stata appropriata, date le circostanze. La gestione del fondo non ha ancora raggiunto le sue piene potenzialità sotto tre aspetti: coordinamento tra le parti interessate; trasparenza e rapidità delle procedure, nonché loro efficacia in termini di costi; meccanismi di monitoraggio e valutazione. Nell'insieme, però, ha ottenuto finora risultati positivi. Le raccomandazioni della Corte dovrebbero aiutare a impostare e gestire meglio questo e altri fondi fiduciari dell'UE.

40
1977-2017



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2017.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.