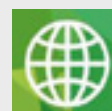


Relazione speciale

**L'assistenza dell'UE alla  
Tunisia**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

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](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6960-7	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/770193	QJ-AB-17-002-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6972-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/427417	QJ-AB-17-002-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6966-9	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/105345	QJ-AB-17-002-IT-E

© Unione europea, 2017

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

**Relazione speciale**

## **L'assistenza dell'UE alla Tunisia**

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

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. 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 di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III della Corte dei conti europea, responsabile per l'audit nei settori di spesa concernenti le azioni esterne, la sicurezza e la giustizia. Karel Pinxten, decano di questa Sezione, è il Membro relatore. Nella preparazione della relazione è stato coadiuvato da: Gerard Madden, capo Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager (audit); Nikolaos Zompolas, capo incarico; Thomas Haellstrom, Erika Soveges e Nicola Berloco, auditor.



*Da sinistra a destra:* Karel Pinxten, Alejandro Ballester Gallardo, Nikolaos Zompolas, Gerard Madden, Erika Soveges, Nicola Berloco, Thomas Haellstrom.

## Paragrafi

### **Acronimi e abbreviazioni**

#### I - VIII **Sintesi**

#### 1 - 11 **Introduzione**

#### 1 - 6 **Informazioni sul paese**

#### 7 - 8 **Quadro di cooperazione con l'UE**

#### 9 - 11 **Finanziamenti per lo sviluppo**

#### 12 - 15 **Estensione ed approccio dell'audit**

#### 16 - 61 **Osservazioni**

16 - 28 **Il SEAE e la Commissione hanno affrontato la maggior parte delle principali sfide, fornendo consistenti finanziamenti aggiuntivi in coordinamento con i principali donatori, ma gli aiuti non sono stati sufficientemente mirati**

17 - 22 I finanziamenti sono stati significativamente aumentati per affrontare necessità urgenti

23 - 25 I fondi sono stati dispersi in troppi settori

26 - 28 Le azioni dell'UE sono state ben coordinate con i principali donatori, ma non vi è stata una programmazione congiunta con gli Stati membri

29 - 61 **Le azioni dell'UE hanno fortemente aiutato la Tunisia, ma l'attuazione dei programmi da parte della Commissione è stata carente**

30 - 44 Il sostegno al bilancio generale è stato fornito rapidamente, ma le condizionalità ad esso collegate erano troppo flessibili

45 - 47 Il prestito AMF ha fornito preziosi finanziamenti nonostante i ritardi e un basso tasso di esborsi

48 - 54 I programmi di sostegno al bilancio settoriale erano pertinenti, ma privi di una strategia credibile

55 - 61 I progetti affrontavano questioni pertinenti, ma vi sono state carenze nella loro concezione e ritardi

62- 73 **Conclusioni e raccomandazioni**

**Allegato I — Elenco dei programmi di sostegno al bilancio e assistenza macro-finanziaria**

**Allegato II — Elenco dei progetti**

**Risposte della Commissione e del SEAE**

# Acronimi e abbreviazioni

05

**AFD:** *Agence française de développement* (Agenzia francese per lo sviluppo)

**AfDB:** Banca africana di sviluppo

**AMF:** Assistenza macro-finanziaria

**BEI:** Banca europea per gli investimenti

**BERS:** Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo

**CRIS:** Sistema informativo comune Relex

**DAC:** Comitato di aiuto allo sviluppo (dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)

**ENI:** Strumento europeo di vicinato

**ENPI:** Strumento europeo di vicinato e partenariato

**EUD:** Delegazione dell'Unione europea

**FMI:** Fondo monetario internazionale

**NIF:** Fondo di investimento per la politica di vicinato

**PAR:** *Programme d'Appui à la Relance* (Programma di sostegno alla ripresa)

**PEFA:** *Public Expenditure and Financial Accountability* (Spesa pubblica e responsabilità finanziaria)

**PIN:** Programma indicativo nazionale

**PSB:** Programmi di sostegno al bilancio

**SBC:** State Building Contracts (Contratti di potenziamento istituzionale)

**SEAE:** Servizio europeo per l'azione esterna

**SPRING:** *Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth* (Sostegno al partenariato, alle riforme e alla crescita inclusiva)

**SSF:** *Single Support Framework* (Quadro di sostegno unico)

I La «rivoluzione dei gelsomini» della Tunisia del gennaio 2011 è considerata la prima di quella serie di sommosse che ha preso il nome di «Primavera araba». Da allora, la Tunisia ha realizzato notevoli progressi nella transizione politica verso la democrazia, in un periodo di incertezza caratterizzato da instabilità politica, disordini sociali ed attacchi terroristici. L'UE ha fornito un sostegno politico forte ed un consistente sostegno finanziario, per aiutare questo paese ad affrontare le nuove sfide. Nel periodo 2011-2015, l'UE ha concesso 1,3 miliardi di euro di aiuti bilaterali alla Tunisia.

II La Corte ha esaminato se l'assistenza finanziaria fornita dall'UE alla Tunisia dopo la rivoluzione della primavera araba del 2011 sia stata ben utilizzata. La conclusione è che i fondi sono stati generalmente ben spesi, in quanto hanno contribuito in misura significativa alla transizione democratica e alla stabilità economica della Tunisia dopo la rivoluzione. Tuttavia, vi sono state alcune carenze nella gestione dell'assistenza da parte della Commissione.

III Il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione hanno reagito prontamente, fornendo sostegno finanziario per affrontare due delle principali sfide: la crisi economica e la transizione verso la democrazia. La Corte ha rilevato che la Commissione ha cercato di intervenire in troppi settori, per cui il potenziale impatto degli aiuti è risultato diluito e diverse azioni si sono rivelate difficili da gestire. Le azioni dell'UE sono state ben coordinate con i principali donatori e all'interno delle istituzioni e dei dipartimenti dell'UE, ma non vi è stata una programmazione congiunta con gli Stati membri.

IV I finanziamenti dell'UE sono stati forniti con diverse modalità: sostegno al bilancio generale e settoriale, un prestito a titolo di assistenza macro-finanziaria (AMF) e progetti autonomi.



**V**

Quattro grandi programmi di sostegno al bilancio hanno trasferito rapidamente importi consistenti ed hanno assistito le controparti tunisine nell'elaborare un programma di riforme. Le condizioni di erogazione erano però troppo flessibili e hanno scarsamente incentivato i partner ad adottare le misure specificate nelle convenzioni di finanziamento. La valutazione Spesa pubblica e responsabilità finanziaria (PEFA), che avrebbe potuto verificare in maniera incontrovertibile i progressi effettivi delle riforme nel settore delle finanze pubbliche, non è più stata eseguita dopo il 2010. La nuova valutazione PEFA dovrebbe essere finalizzata nel marzo 2017.

**VI**

La lentezza nell'attuazione è stata una grave carenza, che ha interessato anche il prestito AMF, la maggior parte del sostegno al bilancio settoriale e i progetti. Il prestito AMF ha aiutato la Tunisia ad avere accesso a finanziamenti a condizioni favorevoli. Il sostegno al bilancio settoriale ha riguardato tre settori, due dei quali erano però privi di strategie settoriali credibili. Sia per il sostegno al bilancio settoriale che per i progetti, sono stati rilevati casi in cui gli obiettivi delle azioni non erano né specifici, né misurabili.

**VII**

Le autorità tunisine hanno attuato alcune riforme significative, ma con estrema lentezza. Questa lentezza nell'attuazione è stata principalmente dovuta ai numerosi cambiamenti di governo nonché alla notevole importanza e al gran numero di sfide cui il paese era confrontato. La Commissione si è impegnata a continuare ad aiutare la Tunisia, sia a livello politico che finanziario, ad affrontare tali sfide.

**VIII**

La relazione formula una serie di raccomandazioni, allo scopo di migliorare la pianificazione dell'assistenza e la gestione delle azioni dell'UE.

## Informazioni sul paese

### 01

La Tunisia è un paese a reddito medio-basso situato nell'Africa settentrionale. Nel 2015, aveva una popolazione di circa 11 milioni di abitanti e un reddito nazionale lordo pro capite di 3 970 USD<sup>1</sup>. Dopo 23 anni al potere, il presidente Zine El Abidine Ben Ali è stato deposto nel gennaio 2011 a seguito della rivoluzione tunisina, nota anche come «Rivoluzione dei gelsomini». Questa è considerata la prima delle sommosse popolari in numerose città conosciute collettivamente come «Primavera araba».

### 02

La Tunisia è il paese in cui la transizione politica si trova in una fase più avanzata rispetto agli altri paesi interessati dalla Primavera araba. Negli ultimi quattro anni, ha adottato una nuova costituzione e tenuto elezioni libere e regolari. Nel 2015, il premio Nobel per la pace è stato assegnato al Quartetto per il dialogo nazionale tunisino<sup>2</sup> per «il contributo decisivo alla costruzione di una democrazia pluralistica in Tunisia a seguito della «Rivoluzione dei gelsomini» del 2011».

### 03

Dopo il 2011, il paese ha attraversato un periodo di grande incertezza, disordini sociali e attacchi contro obiettivi civili perpetrati da militanti armati. In questo periodo, ha lottato per mantenere la stabilità macroeconomica a breve termine di fronte ad una situazione economica internazionale difficile e agli accresciuti disordini nella regione.

### 04

Il rafforzamento dell'attività economica è una delle sfide più significative per la Tunisia, in quanto una condizione imprescindibile per affrontare in modo sostenibile i principali problemi socioeconomici del paese, in particolare l'alta disoccupazione e le significative disparità regionali. Nel decennio 2000-2010, la Tunisia aveva raggiunto una crescita economica media del 4,4 %, poi ridottasi dell'1,9 % nel 2011, l'anno della rivoluzione. Il tasso di disoccupazione generale è alto. Dopo aver raggiunto il 19 % nel 2011, ha registrato un miglioramento nel 2015, scendendo al 15 %. È comunque particolarmente elevato tra le donne (23 %), i giovani laureati (67 %) e i giovani in generale (35 %)<sup>3</sup>.

### 05

La Tunisia affronta i problemi derivanti dalla debole capacità istituzionale, dall'eccessiva centralizzazione del potere decisionale e dalla corruzione. Nel 2015 la Tunisia si trovava a metà classifica dell'Indice della percezione della corruzione pubblicato da *Transparency International*<sup>4</sup>, 76ma su 174 paesi. L'indice dello Stato di diritto per il 2015 del *World Justice Project (WJP)* colloca la Tunisia al 43mo posto in generale e tra i migliori paesi della regione.

- 1 Banca mondiale, *World Data Bank, Development Indicators*.
- 2 Il Quartetto per il dialogo nazionale tunisino è stato formato nel 2013 e comprende quattro organizzazioni della società civile tunisina: l'Unione generale tunisina del lavoro, la Confederazione tunisina dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la Lega tunisina per la difesa dei diritti umani e l'Ordine nazionale degli avvocati di Tunisia.
- 3 Fondo monetario internazionale, «*Request for an extended arrangement under the extended Fund Facility*», maggio 2016.
- 4 Il punteggio della Tunisia relativo alla trasparenza è sceso da 41 nel 2012 e 2013, a 40 nel 2014 e a 38 nel 2015.

## 06

La sicurezza sta diventando una sfida sempre più importante. Dopo gli scontri con i Salafisti (2012) e gli assassini politici (2013), gli attacchi terroristici del 2015 al Museo Bardo, a Susa e contro la guardia presidenziale hanno inferto un grave colpo sia all'economia<sup>5</sup> che alla società civile del paese.

## Quadro di cooperazione con l'UE

## 07

L'accordo di associazione tra l'UE e la Tunisia del luglio 1995 costituisce la base delle relazioni bilaterali. Nel novembre 2006, la Commissione ha elaborato un documento di strategia nazionale in cui stabilisce il quadro di cooperazione tra l'UE e la Tunisia per il periodo 2007-2013. Nel novembre 2010, la Commissione ha eseguito una revisione intermedia della strategia del Programma indicativo nazionale (PIN) per il periodo 2011-2013<sup>6</sup>, che attua tale strategia.

## 08

La cooperazione con l'UE è significativamente cambiata dopo la rivoluzione della Primavera araba del 2011. Nel marzo 2011, l'UE si è impegnata a sostenere tutti i vicini meridionali che «hanno la capacità e la volontà di avviare simili riforme mediante un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa»<sup>7</sup>. Nel maggio 2011, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione hanno adottato un nuovo approccio nei confronti dei sedici paesi del vicinato europeo<sup>8</sup>. Questo nuovo approccio mirava a rafforzare il partenariato tra l'UE e i paesi e le società del vicinato, costruire e consolidare democrazie sane, realizzare una crescita economica sostenibile e stabilire collegamenti tra le persone e la società civile dei paesi della regione. Sulla base del nuovo approccio strategico, nel 2012, l'UE ha concluso un accordo politico con la Tunisia su un piano d'azione per il periodo 2013-2017, che ha costituito un partenariato privilegiato<sup>9</sup>. Gli elementi fondamentali di questo partenariato sono:

- a) una più intensa cooperazione politica, comprendente un dialogo politico ad alto livello, cooperazione parlamentare, cooperazione in materia di sicurezza, democrazia e giustizia;
- b) maggiore integrazione sociale ed economica con l'UE, al fine di instaurare uno Spazio economico comune, e conclusione di un accordo di libero scambio globale e approfondito UE-Tunisia;
- c) un partenariato più stretto tra i popoli, rafforzando i rapporti tra individui e organizzazioni nei settori dell'istruzione, occupazione, sanità, cultura, immigrazione e mobilità.

- 5 Nel 2015, le attività turistiche (entrate in valuta estera) sono crollate del 54 %.
- 6 SEAE/Commissione europea, Programma indicativo nazionale della Tunisia 2011-2013.
- 7 COM(2011) 200 definitivo dell'8 marzo 2011 «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il mediterraneo meridionale».
- 8 COM(2011) 303 definitivo del 25 maggio 2011 «Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento».
- 9 SEAE, «*Relations Tunisie-Union Européenne: Un partenariat privilégié. Plan d'Action 2013-2017*» [https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press\\_corner/plan\\_action\\_tunisie\\_ue\\_2013\\_2017\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/plan_action_tunisie_ue_2013_2017_fr.pdf)

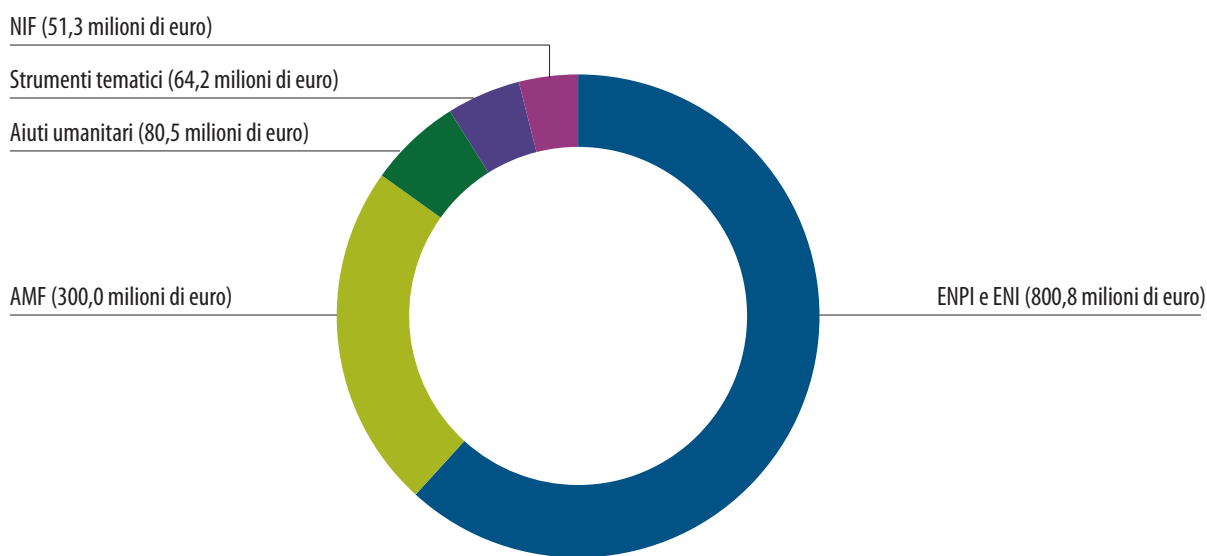
Finanziamenti per lo sviluppo

09

I finanziamenti assegnati alla Tunisia nel quadro della cooperazione bilaterale per il periodo 2011-2015 sono ammontati a 1,3 miliardi di euro. Questi finanziamenti includevano i programmi dello Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) e dello Strumento europeo di vicinato (ENI), strumenti e programmi tematici<sup>10</sup>, aiuti umanitari, il Fondo di investimento per la politica di vicinato (NIF) e un accordo di assistenza macro-finanziaria (AMF) firmato nel 2014 (cfr. **grafico 1**).

10 Gli strumenti tematici sono lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, lo Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, il programma di cooperazione transfrontaliera (Italia-Tunisia) e il programma per attori non statali e autorità locali.

Grafico 1 Impegni a favore della Tunisia per strumento finanziario nel periodo 2011-2015



Fonte: Delegazione dell'Unione europea (EUD) in Tunisia, Relazione 2015, *Coopération de l'Union européenne en Tunisie*, maggio 2016 e banca dati del Sistema informativo comune Relex (CRIS).

## 10

Nel periodo 2011 - 2015, la Commissione ha pianificato e attuato programmi di sostegno al bilancio (cfr.  **riquadro 1**), sia generale che settoriale, un prestito AMF e progetti autonomi. I programmi di sostegno al bilancio generale consistevano in un gruppo di cinque programmi consecutivi<sup>11</sup> diretti a rilanciare l'economia e includevano misure per riforme strutturali in diversi ambiti. I programmi di sostegno al bilancio settoriale erano stati essenzialmente elaborati prima del 2011, ma gli esborsi sono stati per lo più eseguiti dopo la rivoluzione. Riguardavano settori come l'istruzione, le risorse idriche, l'ambiente e la riforma del bilancio dello Stato. La Commissione ha finanziato inoltre progetti riguardanti servizi, lavori e la fornitura di attrezzature e programmi di gemellaggio. Ha stipulato contratti con diversi tipi di organismi attuatori, come agenzie dell'ONU, agenzie nazionali e organizzazioni della società civile.

11 PAR 1 è una operazione di bilancio multisettoriale, mentre i PAR da 2 a 5 sono operazioni relative ai contratti di potenziamento istituzionale. I contratti di potenziamento istituzionale forniscono sostegno al bilancio in situazione di fragilità o in fasi di transizione. Sono stati introdotti dalla Commissione nel 2012 e, in base al sistema di codifica del Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (DAC), sono considerati un sostegno al bilancio generale.

### Riquadro 1

#### Modalità di sostegno al bilancio

Il sostegno al bilancio comporta il trasferimento di risorse finanziarie al tesoro nazionale di un paese partner, a condizione che quest'ultimo rispetti le condizioni concordate per il pagamento. Non viene concesso a tutti i paesi. Occorre che il paese rispetti i criteri di ammissibilità prima e durante il programma e che soddisfi le condizioni previste prima che vengano eseguiti i pagamenti.

Questa modalità di aiuto prevede un dialogo, trasferimenti finanziari sul conto del tesoro nazionale del paese partner, la valutazione della performance e lo sviluppo delle capacità, sulla base del partenariato e del rispetto delle responsabilità reciproche.

Il sostegno al bilancio è versato in quote fisse o variabili. Le quote fisse hanno un valore fisso, specificato in anticipo nella convenzione di finanziamento. Sono erogate integralmente (quando tutte le condizioni sono soddisfatte) o non sono erogate affatto (se una o più condizioni non sono soddisfatte). Le quote variabili hanno un valore massimo, specificato in anticipo nella convenzione di finanziamento. Vengono pagate integralmente oppure parzialmente in base alla performance raggiunta rispetto a target prestabiliti o a indicatori di performance definiti (solo se, nello stesso tempo, le condizioni generali sono state tutte soddisfatte).

*Estratto dagli orientamenti sul sostegno al bilancio della Commissione europea, settembre 2012.*

### 11

Francia e Germania sono gli altri principali donatori bilaterali europei<sup>12</sup>. La Banca europea per gli investimenti (BEI)<sup>13</sup> e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)<sup>14</sup> sono i principali prestatori in Tunisia. Anche le istituzioni finanziarie internazionali forniscono consistenti finanziamenti. Dal 2012, la Banca mondiale ha impegnato in totale 2,1 miliardi di USD. Il Fondo monetario internazionale (FMI) è anch'esso fortemente presente in Tunisia. Nel maggio 2016, l'FMI ha approvato un secondo programma per il paese, un accordo per una proroga di 48 mesi per un importo di 2,9 miliardi di USD<sup>15</sup>.

- 12 Dal 2011, hanno stanziato per la Tunisia rispettivamente 776 e 950 milioni di euro per prestiti e sovvenzioni.
- 13 Dal 2011, il finanziamento totale alla Tunisia è stato di 1,5 miliardi di euro (in settori come l'industria, le risorse idriche, i trasporti, l'energia e i servizi).
- 14 Dal 2013, la BERS ha finanziato 25 progetti e versato un totale di 300 milioni di euro.
- 15 Questo è il secondo programma dell'FMI in Tunisia. Nel periodo 2013-2015, un programma previsto dall'accordo stand-by ha fornito alla Tunisia 1,6 miliardi di USD.

# Estensione ed approccio dell'audit

13

## 12

L'audit ha esaminato se l'assistenza finanziaria fornita dall'UE alla Tunisia dopo la rivoluzione della «Primavera araba» del 2011 sia stata ben utilizzata. Per condurre questa valutazione, l'audit dell'efficacia e dell'efficienza dell'assistenza ha risposto ai seguenti due sotto-quesiti:

- i) Il SEAE e la Commissione hanno affrontato le principali sfide a cui la Tunisia è stata confrontata?
- ii) La Commissione ha attuato in modo soddisfacente i propri programmi?

## 13

L'audit ha preso in esame le spese eseguite attraverso l'ENPI e l'ENI. Si è concentrato sui programmi avviati in risposta alla crisi economica e sulle azioni dell'UE nel settore della transizione democratica, governance, giustizia e crescita economica. L'audit ha riguardato anche l'AMF.

## 14

Il campione sottoposto ad audit copriva il 70 % dell'assistenza fornita alla Tunisia nel quadro della cooperazione bilaterale dal 2011 al 2015<sup>16</sup>. Oltre al prestito AMF, gli auditor hanno controllato sette programmi di sostegno al bilancio e quattordici progetti. Informazioni più dettagliate sulle azioni dell'UE esaminate sono fornite negli *allegati I e II*.

## 15

L'attività di audit è stata svolta tra marzo e luglio 2016. Gli auditor hanno raccolto elementi probatori per condurre la loro valutazione mediante un esame documentale e colloqui con il SEAE, la Commissione e la delegazione dell'UE a Tunisi, le autorità tunisine, le organizzazioni della società civile, nonché istituzioni finanziarie internazionali e altri donatori<sup>17</sup>. Hanno effettuato inoltre una visita di due settimane in Tunisia nel maggio 2016.

- 16 L'assistenza finanziaria globale fornita nel quadro della cooperazione bilaterale, relativamente al periodo 2011-2015, è stata di 1,3 miliardi di euro. Tale importo include programmi finanziati attraverso l'ENPI, l'ENI, gli strumenti tematici, il NIF e il prestito AMF.
- 17 L'FMI, la Banca africana di sviluppo, la Banca mondiale, l'Agence Française de Développement.

**Il SEAE e la Commissione hanno affrontato la maggior parte delle principali sfide, fornendo consistenti finanziamenti aggiuntivi in coordinamento con i principali donatori, ma gli aiuti non sono stati sufficientemente mirati**

## 16

In questa sezione, la Corte esamina se le priorità e l'assegnazione dei finanziamenti siano state opportunamente adattate dopo il 2011 al fine di affrontare le principali sfide cui era confrontata la Tunisia. Valuta inoltre se le sfide siano state affrontate prontamente mediante azioni ben coordinate.

**I finanziamenti sono stati significativamente aumentati per affrontare necessità urgenti**

## 17

Nel 2010, prima della rivoluzione, la Commissione aveva un programma di aiuti allo sviluppo<sup>18</sup> di 240 milioni di euro per il periodo 2011-2013. Tale programma aveva definito i settori prioritari a cui destinare l'assistenza allo sviluppo: occupazione, riforme economiche e sostegno al settore privato e giustizia. Un obiettivo trasversale era di estendere l'applicazione della buona governance.

## 18

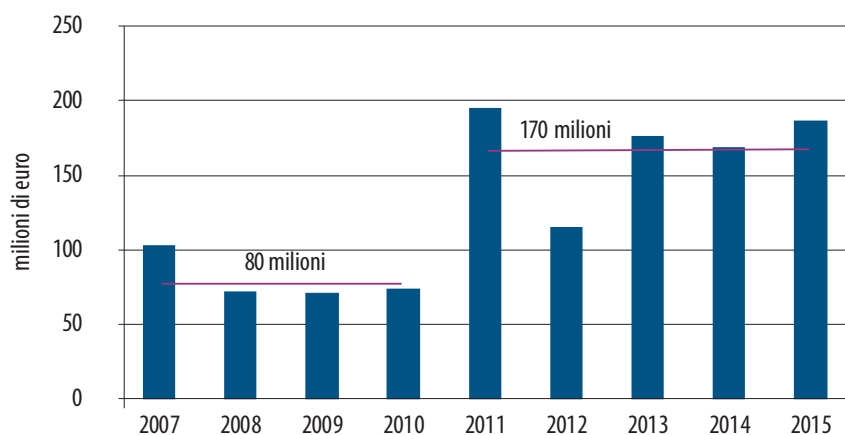
Dopo la rivoluzione, i fondi assegnati sono stati considerevolmente aumentati ed è cambiata la focalizzazione della cooperazione bilaterale dell'UE. Gli stanziamenti assegnati per il periodo 2011-2013 sono quasi raddoppiati, raggiungendo i 445 milioni di euro. La media degli stanziamenti annuali, provenienti sia dall'ENPI che dall'ENI<sup>19</sup>, è aumentata da 80 milioni di euro, nel periodo precedente la rivoluzione, a 170 milioni di euro per il periodo 2011-2015 (cfr. **grafico 2**). Il significativo aumento dei finanziamenti è stato concesso soprattutto grazie al meccanismo basato sugli incentivi «più progressi, più aiuti», che forniva assistenza supplementare ai paesi partner che dimostravano maggiore impegno e progressi nelle riforme<sup>20</sup>.

- 18 La strategia di assistenza allo sviluppo pluriennale per il periodo 2007-2013 era stabilita nel documento di strategia nazionale. Il PIN 2011-2013 definiva in ulteriori dettagli i finanziamenti assegnati e le priorità. Il PIN faceva riferimento ai fondi assegnati nell'ambito dell'ENPI.
- 19 Dal 2014 in avanti, l'ENI ha sostituito l'ENPI come principale strumento di cooperazione con i paesi del vicinato.
- 20 Il meccanismo incentivante «più progressi, più aiuti» (denominato SPRING nel contesto dell'ENPI fino al 2013) e fondi ad ombrello nel contesto dell'ENI (cfr. anche **tabella 1** sui contributi aggiuntivi).



## Grafico 2

## Impegni annuali dell'ENPI e dell'ENI a favore della Tunisia per il periodo 2007 -2015



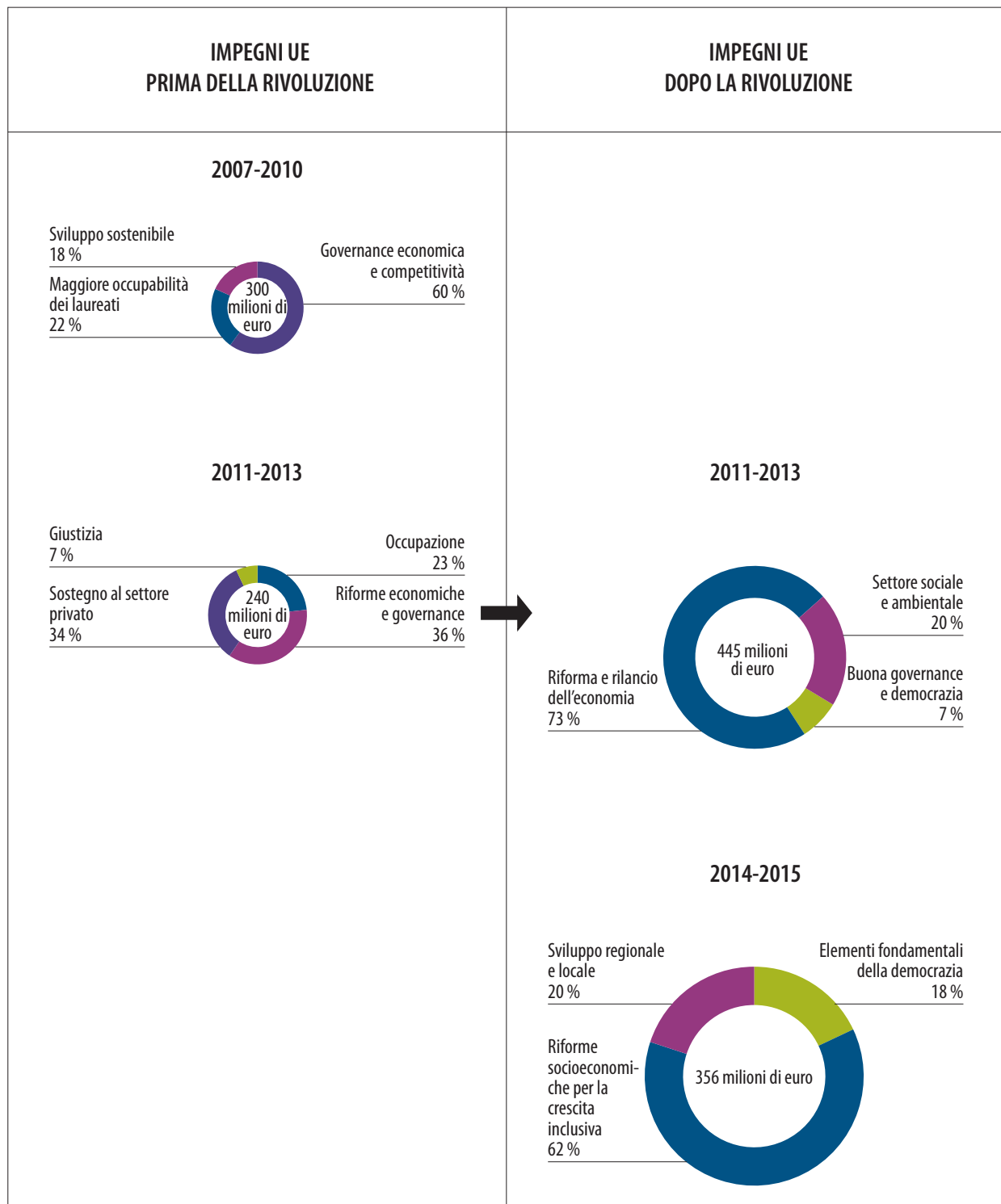
Fonte: banca dati CRIS.

## 19

Dal 2011, il sostegno alla democrazia è stato uno dei settori su cui gli aiuti si sono maggiormente concentrati (cfr. **grafico 3**). Sono state organizzate missioni di osservazione dell'UE in occasione delle elezioni per garantirne il corretto svolgimento. Ulteriore sostegno alla transizione democratica è stato fornito dai programmi di sostegno alla società civile, alla giustizia e alle attività del nuovo parlamento. Dopo il 2011, la Commissione ha preparato programmi per affrontare le disparità regionali che erano tra le cause delle tensioni legate alla sicurezza e sociali. Questi programmi aiutavano le aree emarginate, sostenevano la riabilitazione dei quartieri a basso reddito e il settore sanitario.

Grafico 3

**Impegni dell'ENPI e dell'ENI a favore della Tunisia prima e dopo il 2011 per settore prioritario (dimensioni proporzionali agli stanziamenti annuali)**



Fonte: Commissione europea, *NIPs and State of the Play*, ottobre 2015.

## 20

I fondi aggiuntivi messi a disposizione dopo la rivoluzione hanno consentito al SEAE e alla Commissione di fornire un consistente sostegno per il programma nazionale di ripresa economica. In una situazione macroeconomica fragile e in peggioramento, il *Programme d'Appui à la Relance* (PAR) è stato un vasto programma a favore della ripresa che ha fatto affluire fondi ingenti da vari donatori ed istituzioni finanziarie al fine di fornire le risorse indispensabili per rispondere ai pressanti bisogni economici. Il contributo della Commissione al PAR è stato il finanziamento più consistente in termini di fondi impegnati in Tunisia. Questo finanziamento si articolava in cinque programmi di sostegno al bilancio generale, con impegni pari a 448 milioni di euro in cinque anni, ossia oltre la metà dei fondi assegnati a titolo dell'ENPI e dell'ENI per il periodo 2011-2015. Tale importo è stato integrato dai fondi concessi con il meccanismo «più progressi, più aiuti», pari ad ulteriori 155 milioni di euro per il periodo 2011-2015 (cfr. paragrafo 18 e **tabella 1**). Questo sostegno al bilancio generale è stato particolarmente importante per le autorità tunisine, in quanto la maggior parte dei finanziamenti degli altri donatori veniva fornita sotto forma di prestiti e comportava quindi oneri per il finanziamento del debito e obblighi di rimborso.

## Tabella 1

## Contributo degli stanziamenti «più progressi, più aiuti» ai programmi PAR

(milioni di euro)

Programma PAR	Esercizio	Importo totale assegnato	Fondi «più progressi, più aiuti» assegnati ai programmi PAR	Totale fondi «più progressi, più aiuti» assegnati annualmente
PAR1	2011	100	10	20
PAR2	2012	68	0	80
PAR3	2013	110	45	55
PAR4	2014	100	47	50
PAR5	2015	70	53	71,8
<b>Total</b>		<b>448</b>	<b>155</b>	<b>276,8<sup>1</sup></b>

1 Il saldo dei fondi «più progressi, più aiuti» di 121,8 milioni di euro è stato utilizzato per progetti in una grande varietà di settori: ad es. giustizia, rinnovamento delle infrastrutture nei quartieri poveri, ecc.

Fonte: banca dati SEAE e CRIS.

## 21

La Commissione ha risposto ai bisogni economici del paese principalmente attraverso i programmi PAR, anche se ulteriori aiuti sono stati forniti attraverso un prestito AMF e progetti specifici. Su richiesta delle autorità tunisine, nel 2014 è stato concesso un prestito di 300 milioni di euro per integrare il prestito AMF e sostenere la stabilizzazione macroeconomica e il programma di riforma del governo.

## 22

Anche se le sfide macroeconomiche e quelle poste dalle riforme democratiche hanno potuto essere affrontate abbastanza rapidamente, non si può dire lo stesso per la riforma nel settore della sicurezza. Il governo tunisino ha richiesto sostegno dell'UE per questa riforma per la prima volta addirittura nell'ottobre 2011. La Commissione ha prontamente risposto a questa richiesta, ma ci sono voluti due anni prima che le autorità tunisine si accordassero sulle finalità e sulla struttura della peer review del settore della sicurezza in Tunisia. Nel dicembre 2013, dodici esperti in materia di sicurezza degli Stati membri dell'UE hanno prodotto una relazione su questa peer review. Dopo l'approvazione da parte delle autorità tunisine, è stata effettuata una missione di identificazione e formulazione nel gennaio 2015. Gli attacchi terroristici del marzo e giugno 2015 hanno accelerato il dialogo politico e nel novembre 2015 il governo tunisino ha firmato la proposta della Commissione per un programma di riforma del settore della sicurezza con una dotazione di 23 milioni di euro. Erano trascorsi quattro anni dalla richiesta iniziale. Dopo l'approvazione del programma, nel giugno 2016 è stato sottoscritto un contratto per il rinnovamento delle infrastrutture di sicurezza e la fornitura di attrezzature.

## I fondi sono stati dispersi in troppi settori

## 23

Le autorità tunisine non sono riuscite ad elaborare un piano di sviluppo nazionale completo ed affidabile. Mancando tale piano, i donatori non hanno potuto disporre di una visione generale delle priorità del paese, dei fondi necessari e dei progressi relativi agli indicatori chiave. Di conseguenza, le azioni dell'UE sono state elaborate sulla base di un dialogo continuo e intensivo sulle politiche con le autorità tunisine, delle relazioni prodotte a seguito delle diverse analisi dei bisogni e delle missioni di identificazione organizzate dal SEAE e dalla Commissione.

## 24

Le azioni dell'UE hanno incluso una vasta gamma di attività. Dopo la rivoluzione del 2011, vi è stata una forte domanda di sostegno da diversi settori. Il Piano d'azione per il 2013-2015 sul partenariato privilegiato (cfr. paragrafo 8) stabiliva 13 priorità, a ognuna delle quali erano assegnate più azioni. Dato l'aumento di fondi disponibili, la Commissione ha esteso l'ambito della cooperazione per cercare di rispondere a questa domanda. I documenti strategici come il PIN 2011-2013 e il Quadro di sostegno unico (SSF) 2014-2015 definiscono settori prioritari molto ampi. Per tale ragione, le decisioni adottate e i progetti pianificati abbracciavano troppi settori. Nell'SSF per il periodo 2014-2015, uno dei settori prioritari (elementi fondamentali di democrazia) includeva sei componenti distinte che abbracciavano un'ampia gamma di settori: giustizia, pari opportunità, migrazione e gestione delle frontiere, riforma dei media, riforma del settore della sicurezza e sostegno al settore culturale<sup>21</sup>. La relazione annuale della delegazione dell'UE (EUD)<sup>22</sup> fa riferimento ad azioni ripartite tra oltre 20 titoli (tra cui istruzione, salute, agricoltura, ambiente, cambiamenti climatici, trasporti, ricerca, e aree tematiche come la cooperazione transfrontaliera).

21 Direzione generale Politica di vicinato e negoziati di allargamento della Commissione, *Tunisia Financial Assistance fiche, State of play: October 2015*.

22 EUD, *Rapport 2015, Coopération de l'Union européenne en Tunisie*.

## 25

L'enorme varietà di settori di attività era in contrasto con l'obiettivo della Commissione di concentrare gli aiuti in un numero limitato di settori. La migliore pratica riconosciuta nell'assegnazione degli aiuti allo sviluppo, illustrata nel Consenso europeo sullo sviluppo<sup>23</sup> e nella dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti<sup>24</sup>, prevede che i donatori dell'UE mirino a concentrare il proprio coinvolgimento attivo in uno specifico paese su tre settori al massimo. La Commissione non ha concentrato sufficientemente i propri sforzi, diluendo quindi il potenziale impatto dei finanziamenti e rendendone più difficile la gestione.

### **Le azioni dell'UE sono state ben coordinate con i principali donatori, ma non vi è stata una programmazione congiunta con gli Stati membri**

## 26

Le azioni dell'UE sono state ben coordinate con i principali donatori internazionali interessati allo sviluppo della Tunisia, come l'FMI, la Banca mondiale, la Banca africana di sviluppo (AfDB) e l'*Agence Française de Développement* (AFD). L'UE ha pianificato ed attuato importanti programmi insieme agli altri donatori, in particolare il sostegno al bilancio e l'AMF. Determinati progetti dell'UE sono stati eseguiti dalle agenzie dell'ONU, dalle agenzie di sviluppo nazionali e dalle banche di sviluppo. Nel 2016, erano in corso anche nove progetti di gemellaggio con una dotazione totale di 12 milioni di euro, finanziati dall'UE ed attuati dagli Stati membri<sup>25</sup>.

## 27

L'UE è il donatore che fornisce il più alto importo di sovvenzioni alla Tunisia ed è presente in molti settori diversi. Pertanto l'EUD svolge un ruolo significativo nella comunità dei donatori. Facilita attivamente il coordinamento dei donatori che incontra almeno una volta al mese e con cui discute in dettaglio la pianificazione dei programmi e i possibili problemi incontrati nella loro attuazione.

## 28

Il SEAE e la Commissione hanno operato in stretta collaborazione con gli Stati membri, con consultazioni regolari e frequenti scambi di informazioni in ciascuna fase del ciclo dei programmi, soprattutto nel contesto del comitato ENI. Tuttavia, questa collaborazione non ha riguardato anche la programmazione congiunta con gli Stati membri, che era raccomandata dal regolamento sullo strumento europeo di vicinato (ENI)<sup>26</sup>. Negli ultimi quattro anni il SEAE e la Commissione hanno trattato con gli Stati membri per pervenire gradualmente ad intraprendere una programmazione congiunta in Tunisia.

23 Consiglio, Parlamento europeo e la Commissione, (2006/C 46/01), Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: Il consenso europeo.

24 OCSE, Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

25 Germania, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi e Austria.

26 Articolo 5 del regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento europeo di vicinato (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 27).

## Le azioni dell'UE hanno fortemente aiutato la Tunisia, ma l'attuazione dei programmi da parte della Commissione è stata carente

### 29

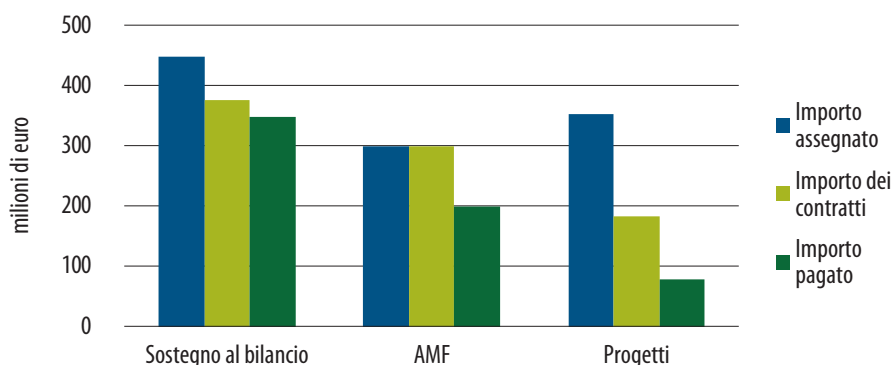
In questa sezione, viene esaminato in che modo la Commissione abbia attuato i propri programmi bilaterali di aiuti allo sviluppo. La Corte ha valutato quattro tipi di programmi: a) quattro programmi di sostegno al bilancio generale, b) tre programmi di sostegno al bilancio settoriale, c) il prestito AMF e d) 14 progetti. Ne sono stati valutati la concezione, l'esecuzione e le realizzazioni prodotte.

### Il sostegno al bilancio generale è stato fornito rapidamente, ma le condizionalità ad esso collegate erano troppo flessibili

### 30

I programmi PAR (cfr. paragrafo 20) rappresentavano circa il 56 % degli impegni di bilancio ENPI e ENI. Questi programmi sono riusciti a far confluire in Tunisia finanziamenti ingenti in tempi relativamente brevi. Complessivamente, l'intervallo tra la concezione e l'erogazione della maggior parte degli importi per cui sono stati stipulati contratti è stato di uno a due anni. Quindi, alla fine del 2015, i programmi PAR avevano pagato il 78 % degli importi impegnati per il periodo 2011-2015, mentre per il prestito AMF e per i progetti gli importi versati erano rispettivamente il 67 % e il 22 %. Alla fine del 2015, erano stati stipulati contratti solo per il 60 % degli stanziamenti disponibili per i progetti, rispetto all'85 % per il sostegno al bilancio e al 100 % per l'AMF.

**Grafico 4** Importi assegnati, importi dei contratti stipulati e importi versati per tipo di assistenza (al 31.12.2015, periodo 2011-2015)



Fonte: banca dati CRIS.

**31**

L'assistenza dell'UE mirava a fornire ingenti finanziamenti per sostenere la fragile economia, promuovere la coesione sociale ed incoraggiare la Tunisia a «avviare simili riforme mediante un Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa»<sup>27</sup>. I relativi esborsi durante il periodo 2011-2015 sono ammontati a 350 milioni di euro

**32**

Il primo programma PAR è stato elaborato e attuato congiuntamente con la Banca mondiale, l'AfDB e l'AFD<sup>28</sup>, mentre il secondo con la Banca mondiale e con l'AfDB. La dotazione totale del PAR1 è stata di 1 miliardo di euro in prestiti e sovvenzioni (di questi, il contributo dell'UE ammontava a 100 milioni di euro). La dotazione totale del PAR2 è stata di 720 milioni di euro in prestiti e sovvenzioni, a cui l'UE ha contribuito con 68 milioni di euro. La pianificazione ed attuazione congiunta di questi programmi ha amplificato l'effetto di leva prodotto dai donatori sul paese partner per l'attuazione delle riforme. Ha anche evitato una duplicazione degli sforzi dei donatori. I successivi PAR3 e PAR4 sono stati finanziati unicamente dall'UE.

**Le condizionalità per i pagamenti erano troppo flessibili****33**

Il contributo dell'UE ai programmi PAR è stato fornito sotto forma di sostegno al bilancio generale. Dal 2013 in poi questo contributo è stato denominato «contratto di potenziamento istituzionale». Si tratta della forma di sostegno al bilancio più flessibile ed è destinata ai paesi che si trovano in una situazione di fragilità o in fase di transizione. Le condizioni per il pagamento di questa forma di aiuto sono più flessibili in quanto, ad esempio, tra le condizioni di ammissibilità non è richiesto che il paese partner disponga di un piano nazionale di sviluppo attendibile e credibile purché il governo si impegni ad elaborarne uno. In base agli orientamenti della Commissione sul sostegno al bilancio, i contratti di potenziamento istituzionale non dovrebbero durare più di uno o due anni. Per la Tunisia, questa forma di sostegno al bilancio è già stata concessa per tre anni (PAR3 e PAR4), ma verrà nuovamente utilizzata nell'ultimo PAR (PAR5) per una durata di ulteriori tre anni.

27 COM(2011) 200 definitivo.

28 Il contributo dei tre co-donatori era sotto forma di prestiti.

## 34

I programmi PAR prevedono il pagamento di una o due quote in un periodo di due anni al massimo. Le migliori pratiche applicabili ai programmi di sostegno al bilancio prevedono che la Commissione innanzitutto approvi un programma di riforma con il paese partner. Sulla base di questo programma, la Commissione stabilisce poi le condizioni di erogazione, firma la convenzione di finanziamento e concede al paese un determinato periodo di tempo per attuare queste riforme e rispettare quindi le condizioni di erogazione. Invece, nel caso dei programmi PAR, le condizioni erano sostanzialmente soddisfatte prima della firma della convenzione di finanziamento, già durante la fase di pianificazione. Questo modus operandi è stato sistematicamente usato dalla Commissione per accelerare i pagamenti della prima quota dei programmi PAR. Pertanto, la prima quota del PAR1 è stata erogata due mesi dopo la firma della convenzione di finanziamento; per il PAR2 e il PAR 3 tale intervallo è stato di sole due settimane (cfr. **tabella 2**).

Tabella 2

## Esecuzione dei programmi PAR

Programma	Programmi PAR			Tempistica di attuazione				
	Anno della decisione	Importo assegnato (in euro)	Importo pagato (in euro)	Data della convenzione di finanziamento	Data del pagamento (1a quota)	Data del pagamento (2a quota)	Intervallo tra la convenzione di finanziamento e il primo pagamento (in giorni)	Intervallo tra la convenzione di finanziamento e il secondo pagamento (in giorni)
PAR 1	2011	100 000 000	99 424 813	28.9.11	2.12.11	17.12.12	64	439
PAR 2	2012	68 000 000	65 415 314	4.12.12	17.12.12	N.a.	13	N.a.
PAR 3	2013	110 000 000	110 000 000	6.12.13	20.12.13	4.12.14	14	358
PAR 4	2014	100 000 000	75 000 000	8.7.15	8.12.15	pendente	150	pendente

Fonte: banca dati CRIS (ottobre 2016).

## 35

In un caso (PAR1), le misure per la seconda quota non erano state stabilite al momento della firma del contratto, ma un anno dopo. Le misure necessarie per soddisfare le condizioni per il pagamento di tutte le quote dei programmi dovrebbero essere concordate al momento della firma della convenzione di finanziamento, per concedere al paese partner tempo sufficiente per l'attuazione delle riforme.



**36**

Poiché i fondi aggiuntivi concessi in base al meccanismo «più progressi, più aiuti» rappresentavano oltre un terzo della dotazione dei programmi, la Corte ha esaminato se siano stati utilizzati per imporre nuove condizioni e attivare nuove misure da parte delle autorità tunisine. La Corte ha rilevato che, solo nel caso del PAR 3 (e non del PAR 1, PAR 2 e PAR 4) veniva aggiunta una quota variabile quando venivano erogati i fondi extra basati sul meccanismo «più progressi, più aiuti». Questa quota variabile era subordinata a tre condizioni specifiche. In genere, i fondi aggiuntivi basati sul meccanismo «più progressi, più aiuti» venivano decisi ed erogati alla fine della pianificazione del programma (cfr.  **riquadro 2**) e, se da un lato ciò rendeva certamente più complicata la procedura, non precludeva la fissazione di condizioni e misure.

**Riquadro 2****Procedura per l'assegnazione di fondi aggiuntivi in base al meccanismo «più progressi, più aiuti»**

Fasi della procedura:

- nel dicembre dell'anno N, l'UED produce la prima bozza di relazione sullo stato di avanzamento;
- nel marzo dell'anno N+1, il SEAE e la Commissione producono una nota congiunta sui progressi in tutti i paesi del vicinato;
- nel giugno dell'anno N+1, viene adottata una decisione (e approvata dal comitato ENI). I fondi devono essere impegnati per programmi specifici entro la fine dell'anno N+1.

**37**

Gli esborsi del PAR erano subordinati all'attuazione di gran parte delle misure specifiche. In media, ciascuno dei quattro programmi esaminati includeva 27 misure specifiche. Queste riguardavano una vasta gamma di settori, segnatamente: a) trasparenza, partecipazione democratica, giustizia e lotta alla corruzione; b) finanza pubblica, c) disparità regionali; d) disoccupazione e inclusione sociale, e) micro-finanza e f) crescita economica. Il gran numero di settori interessati diluisce la focalizzazione del dialogo sulle politiche con il paese partner.

**38**

La Commissione ha deciso in merito ai pagamenti dopo aver valutato i progressi complessivi e l'impegno del governo ad attenersi ad un piano di sviluppo nazionale, piuttosto che sulla base del completamento di ciascuna misura richiesta alle autorità tunisine. In pratica, la Commissione ha giudicato soddisfacenti i progressi complessivi anche se alcune misure non erano state attuate. Questo approccio ha incentivato in misura minore il partner ad adottare le misure indicate nella convenzione di finanziamento e ha indebolito l'effetto leva che la Commissione poteva esercitare sulle autorità tunisine ai fini dell'attuazione delle riforme.

### 39

La Commissione si è focalizzata sulle misure in termini di realizzazioni, piuttosto che sui risultati a lungo termine a causa dell'instabilità politica del paese. La maggior parte delle misure dei programmi PAR era concepita per poter essere attuata entro breve tempo e spesso è stata realizzata nella forma «Il decreto X è adottato dal governo» o analoga. Tuttavia, un decreto può essere adottato dal governo, ma è possibile che non sia prontamente e adeguatamente applicato dall'amministrazione. In effetti, l'attuazione di alcune riforme strutturali continua ad essere insoddisfacente o lenta, anche nei settori in cui il governo tunisino ha adottato alcune misure.

### **La valutazione della gestione delle finanze pubbliche ha subito ritardi**

### 40

Non è stata condotta alcuna valutazione generale dei programmi PAR. Date le dimensioni e la complessità di questi programmi, una valutazione complessiva avrebbe potuto fornire un utile feedback sui progressi delle riforme ed indicare le debolezze dell'approccio applicato.

### 41

La Commissione ha utilizzato più valutazioni eseguite da diversi organismi internazionali su specifici aspetti della governance. Tuttavia, queste non avrebbero dovuto sostituire la PEFA, che è una valutazione generale molto approfondita e ampiamente riconosciuta sulla gestione delle finanze pubbliche. Anche se gli orientamenti della Commissione sul sostegno al bilancio raccomandano la valutazione PEFA ogni quattro anni, l'ultima risale al 2010. Una nuova valutazione è stata commissionata nel 2014 e avrebbe dovuto essere cofinanziata dalla UE, dalla Banca mondiale e dall'AfDB. Tuttavia, vi sono stati gravi ritardi nel commissionare la relazione ad un esperto e nel discutere con le autorità tunisine il progetto di relazione. La nuova valutazione PEFA dovrebbe essere finalizzata nel marzo 2017.

### 42

La valutazione PEFA era richiesta non solo per fornire garanzie su tutti gli aspetti della gestione delle finanze pubbliche, ma era anche necessaria come indicatore di eventuali debolezze che avrebbero potuto richiedere un intervento immediato. Per queste ragioni e, in considerazione degli importi molto ingenti del sostegno al bilancio versati al tesoro nazionale, è insoddisfacente il fatto che questa valutazione non sia stata disponibile nei tempi specificati negli orientamenti.

### Il ritmo delle riforme è stato lento

#### 43

Nel complesso, nei settori oggetto dei programmi sono stati realizzati alcuni progressi, ma il ritmo delle riforme è stato lento.

- a) Per quanto riguarda la trasparenza e la partecipazione, vi sono stati progressi nell'accesso alle informazioni amministrative, nei diritti di associazione, nella trasparenza del bilancio e nella pubblicazione delle relazioni della Corte dei conti tunisina. Tuttavia, ottenere accesso alle informazioni amministrative relative al governo ed agli organismi pubblici resta problematico.
- b) Per quanto riguarda la partecipazione della società civile, la costituzione di una organizzazione non governativa (ONG) è stata facilitata, pur restando una procedura lunga. Anche se il quadro giuridico prevede che una nuova ONG possa essere creata in solo poche settimane, in pratica ciò richiede da sei mesi ad un anno a causa di problemi amministrativi.
- c) Per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche, per migliorare l'esecuzione del bilancio è necessaria l'adozione di un piano nazionale di sviluppo e di una legge di bilancio organica. L'attuazione delle riforme relative ai partenariati pubblico-privato e agli appalti pubblici è stata un processo lento. È stata adottata una nuova legge sugli appalti pubblici in linea con gli standard internazionali ed è attualmente in fase di attuazione un piano d'azione per sostituire le procedure complicate. Una sfida importante tuttora da affrontare riguarda l'introduzione di una maggiore trasparenza, rendicontabilità ed efficacia degli audit interni ed esterni.
- d) Per quanto riguarda le disparità regionali, le misure adottate nel contesto dei programmi PAR hanno migliorato le entrate dei comuni. Tuttavia, date le debolezze strutturali, quali le ridotte attività economiche e le insufficienti entrate locali, la maggior parte di comuni affronta difficoltà finanziarie che possono essere risolte unicamente attraverso un'ampia ristrutturazione delle loro finanze, possibilmente nel contesto del processo di decentramento previsto per l'inizio del 2017.
- e) Per quanto riguarda l'inclusione sociale, il governo ha migliorato la rete di protezione sociale, aumentando le indennità mensili ed il numero di beneficiari. Non ha migliorato però la focalizzazione sui potenziali beneficiari che devono attendere la messa a punto di un registro unificato per le famiglie<sup>29</sup>.

29 Commissione europea, *Information Note to the European Parliament and to the Council, MFA to the Republic of Tunisia, disbursement of the Second Tranche*, 26.11.2015.

- f) Per quanto riguarda la micro-finanza, anche se è stato adottato il quadro normativo in linea con gli standard internazionali, l'accesso a questa forma di finanziamento resta limitato. In questo settore sarebbero utili un miglioramento del quadro normativo e di vigilanza, l'eliminazione dei massimali sui tassi di interesse attivi e norme contabili adeguate<sup>30</sup>. È importante rilevare che la Commissione attua un progetto che mira a favorire lo sviluppo della micro-finanza nelle regioni meno favorite del paese.
- g) Per promuovere la crescita economica, è stato predisposto un nuovo codice sugli investimenti in linea con l'obiettivo di proteggere l'accesso al mercato, ridurre le restrizioni agli investimenti e razionalizzare le esenzioni, ma non è ancora stato adottato dal Parlamento.

## 44

L'FMI ha rilevato ritardi nell'attuazione delle riforme richieste dal proprio programma per il periodo 2013-2015. Nella sua valutazione<sup>31</sup>, l'FMI sostiene che è stato soddisfatto solo il 60 % circa dei 46 parametri di riferimento strutturali definiti per il programma. Afferma inoltre che l'impegno delle autorità e di numerose parti interessate al programma di riforme è essenziale per evitare un'inversione nell'attuazione del programma.

### Il prestito AMF ha fornito preziosi finanziamenti nonostante i ritardi e un basso tasso di esborsi

## 45

Nell'agosto 2013, il governo tunisino ha chiesto alla UE un prestito AMF. In quel momento la Tunisia aveva urgente bisogno di ingenti finanziamenti esterni. Per questo aiuto, considerato urgente, sono trascorsi 21 mesi dalla richiesta fino al primo pagamento (cfr. **tabella 3**). Il Parlamento ed il Consiglio hanno dichiarato che l'UE dovrebbe essere in grado di rendere rapidamente disponibile l'AMF quando le circostanze richiedono un'azione immediata<sup>32</sup>. Molti dei ritardi possono provenire però da fattori che sfuggono al controllo dell'UE, come il tempo necessario alla Tunisia per ratificare il memorandum d'intesa per l'operazione di assistenza macro-finanziaria. Tuttavia, nel contesto di una richiesta di finanziamento urgente, le procedure per approvare il prestito a livello UE hanno richiesto comunque molto tempo.

30 FMI, *Tunisia, 2015 Article IV Consultation, Sixth review under the stand-by arrangement, and request for re-phasing*, ottobre 2015.

31 FMI, *Request for an extended arrangement under the Extended Fund Facility, Annex I. The 2013-15 SBA-Context, Design, and Outcomes*, giugno 2016.

32 Decisione n. 778/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa alla concessione di ulteriore assistenza macro-finanziaria alla Georgia (GU L 218 del 14.8.2013, pag. 15).

## Tempistica per l'assistenza macro-finanziaria

Data	Azione	Mesi dalla richiesta del programma
Agosto 2013	Richiesta della Tunisia	start
Dicembre 2013	Proposta della Commissione	4
Maggio 2014	Adozione da parte di Consiglio e Parlamento	9
Luglio 2014	Comitato AMF	11
Agosto 2014	Memorandum d'intesa firmato dalla Tunisia	12
Marzo 2015	Ratifica del Parlamento europeo	19
Maggio 2015	Erogazione prima quota	21
Dicembre 2015	Erogazione seconda quota	28
Ottobre 2016	Terza quota pendente	38

Fonte: Commissione europea.

## 46

L'UE ha concesso un prestito di 300 milioni di euro suddiviso in tre quote. La Commissione ha finanziato il prestito contraendo a sua volta prestiti presso istituzioni finanziarie. Le condizioni di rimborso e di interessi applicate alla Tunisia erano le stesse ottenute dalla Commissione presso le istituzioni finanziarie. Finora i tassi di interesse sono stati bassi, tra lo 0,498 % e l'1,125 %. Il rischio di mancato rimborso del prestito AMF era coperto dal Fondo di garanzia per le azioni esterne, che è finanziato dal bilancio dell'UE.

## 47

Oltre all'accesso a finanziamenti a basso tasso di interesse, il prestito AMF prevedeva l'attuazione di specifiche riforme, tramite condizioni per l'erogazione specificate nell'accordo di prestito. Il prestito era stato progettato in coordinamento con l'FMI; la principale condizione per l'erogazione era la soddisfacente attuazione del programma dell'FMI<sup>33</sup>. Erano previste inoltre nove condizioni per l'erogazione (simili a quelle di un programma di sostegno al bilancio): quattro condizioni per la seconda quota e cinque per la terza. La Commissione ha fatto in modo che il prestito fosse ben coordinato con i programmi PAR e con l'assistenza tecnica fornita dall'UE e dagli altri donatori. Il programma AMF ha fornito finanziamenti fortemente necessari ad un costo ridotto. Stabilendo un limitato numero di condizioni e monitorandone l'attuazione, è riuscito ad incoraggiare l'adozione di ulteriori riforme. La Commissione si sta preparando a concedere un ulteriore prestito di 500 milioni di euro, avendo rilevato a tale proposito: «Anche se i recenti sviluppi positivi sono incoraggianti e il governo resta intenzionato a proseguire il percorso di riforma positiva, i progressi delle riforme rimangono nel complesso limitati, anche a causa della delicata transizione politica»<sup>34</sup>.

33 *Stand-By agreement programme 2013-2015.*

34 COM(2016) 67 final del 12 febbraio 2016 «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla concessione di assistenza macro-finanziaria supplementare alla Tunisia».

### I programmi di sostegno al bilancio settoriale erano pertinenti, ma privi di una strategia credibile

#### Mancanza di una strategia credibile e di condizioni ferme

#### 48

I programmi di sostegno al bilancio settoriale erano pertinenti in quanto rispondevano ai bisogni del paese partner. Due dei tre programmi sottoposti ad audit, relativi alle risorse idriche e al sostegno ai comuni, non erano però basati su una strategia credibile per nessuno di questi due settori. Sebbene fossero disponibili alcuni piani e studi, non esisteva un piano globale dettagliato che mostrasse le priorità e come queste sarebbero state affrontate.

#### 49

Attualmente la Tunisia, che beneficia di contratti di potenziamento istituzionale soprattutto perché non dispone di un piano di sviluppo nazionale complessivo che includa strategie settoriali, beneficia anche dei fondi dei programmi di sostegno al bilancio settoriale. Ciò non è conforme alle migliori pratiche indicate negli orientamenti della Commissione.

#### 50

Vi sono stati problemi nell'elaborazione delle condizioni. Le principali debolezze sono illustrate nel **riquadro 3**:

- a) al momento della firma del programma non si conosceva la situazione di partenza per le condizioni;
- b) alcune condizioni erano inappropriate;
- c) alcuni criteri di ammissibilità non erano soddisfatti al momento della firma della convenzione di finanziamento.

### Esempi di debolezze rilevate nella concezione dei programmi di sostegno al bilancio settoriale

- a) Nel BS6 (risorse idriche), il programma definiva alcuni indicatori e i relativi criteri di performance, senza aver stabilito la situazione di partenza per questi indicatori. Ad esempio, una condizione per il pagamento della quota variabile pari a 5 milioni di euro era l'aumento del numero dei contatori volumetrici dei pozzi profondi di 300 unità nel primo anno, di 700 nel secondo anno e di 1 200 nel terzo anno. Tuttavia, al momento della firma della convenzione, la Commissione non conosceva con precisione quanti pozzi fossero dotati o meno di contatori volumetrici e quindi non conosceva l'entità del problema a cui si riferiva questa condizione. Un'altra condizione per il pagamento della quota variabile del sostegno al bilancio, relativa alla riscossione da parte dello Stato delle tariffe per il pompaggio delle acque sotterranee, non era ancora stata rispettata.
- b) Nel caso del BS6, il programma stabiliva condizioni facili da rispettare. Ad esempio, una condizione per il pagamento della quota variabile pari a 2,5 milioni di euro era l'aumento del personale tecnico nel servizio competente di 5 unità il primo anno, di 10 unità il secondo e di 25 unità il terzo. Quel servizio ha però indicato di aver aumentato il personale tecnico di 71 unità nel primo anno. In questo caso, la condizione per il pagamento non era basata su una adeguata analisi del fabbisogno di personale. Vi è stata anche la situazione opposta, in cui le altre condizioni erano troppo difficili da rispettare, ritardando così l'attuazione complessiva dei programmi.
- c) Nel caso di BS5 e BS6, non tutti i criteri di ammissibilità erano soddisfatti al momento della firma della convenzione di finanziamento. La convenzione di finanziamento per BS5 prevedeva che solo la seconda e la terza quota fossero soggette alle condizioni generali per il pagamento (criteri di ammissibilità). Pertanto, i criteri di ammissibilità non sono stati applicati alla prima quota di 9 milioni di euro che è stata versata unicamente sulla base della firma del contratto di sostegno al bilancio. Per quanto riguarda il BS6, anche se una delle condizioni di ammissibilità era solo parzialmente soddisfatta, la convenzione di finanziamento è stata comunque firmata. In base agli orientamenti sul sostegno al bilancio, l'eventuale uso del sostegno al bilancio settoriale come modalità dipende dall'esito della valutazione dei criteri di ammissibilità.

## 51

La Commissione ha stabilito l'ammissibilità al pagamento per un programma (BS7) sulla base della propria valutazione che «progressi soddisfacenti» erano stati **complessivamente** raggiunti sulla matrice delle condizioni di pagamento. Questa pratica riduce la motivazione del partner ad attuare tutte le misure specifiche (cfr. paragrafo 38). Induce inoltre a chiedersi perché alcune condizioni per il pagamento siano state stabilite se poi erano destinate a non essere applicate.

### Ritardi nell'attuazione del programma

## 52

Per due dei tre programmi sottoposti ad audit, sono stati rilevati notevoli ritardi nell'attuazione dei programmi. In un caso (BS5), il periodo di attuazione è stato esteso del 70 % rispetto a quello inizialmente programmato (da 60 mesi a 102 mesi, per effetto di 4 successive proroghe) e in un altro caso (BS6) del 33 % (24 mesi aggiuntivi). I ritardi erano dovuti al contesto in cui veniva attuato il programma (cioè all'instabilità politica, alla resistenza al cambiamento nelle istituzioni) o alle debolezze nella sua concezione (cfr. paragrafo 50).

### 53

I progetti di assistenza tecnica erano elaborati parallelamente al programma principale di sostegno al bilancio settoriale, in modo da assistere l'amministrazione nell'attuazione del programma di riforme concordato. Tuttavia, in due casi (BS5 e BS6), vi sono stati ritardi nella stipula dei contratti per progetti di assistenza tecnica e, nel caso del BS7, non era prevista alcuna assistenza tecnica direttamente collegata all'attuazione delle misure del programma.

### 54

In molti casi, l'impatto dei programmi è stato sostanzialmente ridotto a causa della lentezza con cui progredivano le necessarie riforme. Ad esempio, per quanto riguarda BS5 (decisione del 2007), un importante risultato perseguito dal programma era la riforma del bilancio annuale. Questa riforma avrebbe dovuto progredire notevolmente dopo la predisposizione di una legge. Questa legge, però, deve ancora essere adottata dal Parlamento e, una volta adottata, saranno necessari altri cinque anni per la piena attuazione della riforma.

### **I progetti affrontavano questioni pertinenti, ma vi sono state carenze nella loro concezione e ritardi**

#### **Alcune carenze nella concezione dei progetti ha reso difficile la valutazione della loro performance**

### 55

Metà dei progetti del campione selezionato dalla Corte<sup>35</sup> presentava una o più delle seguenti debolezze relative alla concezione (cfr. esempi nel **riquadro 4**):

- a) mancanza di obiettivi dei progetti pertinenti, specifici e misurabili;
- b) assenza di indicatori, che non ha consentito una adeguata misurazione della performance, il monitoraggio delle attività e l'adozione di azioni correttive tempestive;
- c) mancanza di indicatori relativi alla situazione di partenza, che ha limitato il confronto tra la situazione prima e dopo l'azione.

35 In particolare, PJ 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14.



**Esempi di debolezze nella concezione dei progetti esaminati**

- a) Il PJ12 era un progetto di assistenza tecnica finalizzato a potenziare la capacità istituzionale dell'Istituto superiore dell'avvocatura. Per essere un obiettivo specifico, il cui conseguimento avrebbe dovuto essere successivamente valutato, questa formulazione è stata vaga. Il contratto specificava alcuni indicatori, come il numero di violazioni dei diritti umani e la durata media delle cause civili e penali. Gli indicatori erano però solo marginalmente ed indirettamente collegati al progetto e non erano i parametri di riferimento più adeguati per valutare il conseguimento dell'obiettivo del progetto.
- b) Il progetto PJ14 era finalizzato a sostenere la transizione democratica in Tunisia. Mirava a definire le buone pratiche, rafforzare la capacità dei deputati e migliorare la capacità amministrativa del Parlamento. Tuttavia, anche se il contratto forniva una descrizione delle principali attività, non erano stati stabiliti indicatori per misurare la performance e valutare il valore aggiunto del progetto.
- c) L'oggetto del PJ13 era il sostegno alla società civile in Tunisia. L'obiettivo e gli indicatori erano vaghi; invece di indicatori specifici erano elencate alcune attività da eseguire. Inoltre, poiché non erano previsti indicatori relativi alla situazione della società civile, prima e dopo l'azione, è stato difficile valutare il valore aggiunto del progetto.

**56**

In quattro progetti sui quattordici esaminati<sup>36</sup>, i contratti non contenevano alcuni elementi chiave (cfr. **riquadro 5**) ed il livello di dettaglio dei bilanci non consentiva una adeguata valutazione della ragionevolezza dei costi e pertanto non facilitava la valutazione dell'efficienza.

36 In particolare, PJ 6, 7, 8 e 10.

**Esempi di progetti con contratti non sufficientemente precisi**

Per quanto riguarda il PJ10, il contratto firmato conteneva una descrizione molto generica e stime preliminari dei lavori. Una delle realizzazioni del progetto erano grandi opere presso il Tribunale di Nabeul. Inizialmente le procedure (studi preliminari, progettazione, studio tecnico, progetto esecutivo, capitolato e fascicolo di gara) riguardavano la ristrutturazione dell'intero tribunale. Tuttavia, solo uno dei tre lotti di gara è stato eseguito dal beneficiario in quanto la dotazione del progetto non era sufficiente per finanziare tutti i tre lotti. Gli altri due lotti (circa il 30 % dell'importo complessivo del bilancio) dovrebbero essere realizzati in un secondo tempo dalle autorità tunisine. In questo caso, l'assenza di una descrizione dettagliata dell'ambito del contratto non ha consentito una adeguata valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del progetto.

## 57

Per quanto riguarda i due progetti affidati attraverso un intermediario<sup>37</sup>, la Commissione si è impegnata a pagare a questo intermediario circa 1,2 milioni di euro a titolo di spese amministrative. I documenti di pianificazione non includevano un'analisi del valore aggiunto offerto dalla scelta di ricorrere ad un intermediario invece di affidare il progetto direttamente al beneficiario<sup>38</sup>.

## Notevoli ritardi nell'esecuzione dei progetti

## 58

Il periodo di attuazione dei progetti è stato notevolmente esteso in dieci dei quattordici progetti del campione (cfr. **tabella 4**). In sei casi<sup>39</sup>, il periodo di attuazione è stato esteso di più del 50 % rispetto a quello convenuto. I ritardi nell'attuazione sono stati in gran parte dovuti all'iniziale sottovalutazione del tempo necessario per ottenere determinati risultati. Nella maggior parte dei casi, questo allungamento dei tempi comporta un aumento di determinate categorie di costi, come i costi per il personale, che hanno dovuto essere finanziati ricorrendo al contributo fisso della Commissione<sup>40</sup>. Di conseguenza, vi saranno meno fondi disponibili per finanziare le attività fondamentali del progetto. Poiché questi contratti sono stati firmati dopo il 2011, la Commissione era consapevole delle difficili circostanze in cui versava il paese, ma non ha comunque adattato di conseguenza la tempistica e la portata dei progetti.

37 I progetti PJ7 e PJ8, con un bilancio cumulativo di 41 milioni di euro, miravano a ridurre le disuguaglianze sociali e le disparità regionali nelle zone urbane e suburbane realizzando lavori infrastrutturali che avrebbero migliorato la qualità della vita, favorito la creazione di posti di lavoro e agevolato l'accesso ai microfinanziamenti.

38 Come ha fatto la BEI nel quadro della stessa azione.

39 In particolare, PJ 1, 2, 6, 8, 12 e 14.

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

Tabella 4

## Estensione del periodo di attuazione dei progetti

(in mesi)

Progetto	Anno del contratto	Durata originaria	Durata		Proroga della durata
			1a modifica	2a modifica	
PJ1	2011	23	46	52,5	29,5
PJ2	2011	23	46		23
PJ3	2012	8			0
PJ4	2012	8			0
PJ5	2015	60			Periodo originario del contratto ancora in corso
PJ6	2012	36	56		20
PJ7	2012	48			0
PJ8	2013	42	69		27
PJ9	2013	36	48		12
PJ10	2013	43	53		10
PJ11	2011	30	34		4
PJ12	2011	18	24,5	34,5	16,5
PJ13	2013	36	42		6
PJ14	2012	32	39	51	19

Fonte: banca dati CRIS.

### 59

Per tre dei progetti esaminati<sup>41</sup>, la Corte ha rilevato che l'impatto e la sostenibilità dei risultati fino ad ora raggiunti non è stata garantita attraverso una adeguata strategia di uscita. In questi casi, i progetti hanno creato principalmente lavori temporanei; tuttavia, per garantirne il perdurare, sono necessarie risorse finanziarie supplementari ed ulteriori interventi. Poiché le autorità tunisine non disponevano di fondi e della capacità sufficienti per la manutenzione delle infrastrutture fornite dai progetti, la sostenibilità dipenderà dalla disponibilità di ulteriore sostegno da parte dei donatori.

### 60

L'impatto di quattro progetti<sup>42</sup> è stato notevolmente limitato dai lenti progressi delle necessarie riforme. Ad esempio, nel 2012, sono stati spesi circa 2,5 milioni di euro per fornire alle istituzioni tunisine attrezzature speciali per verificare la conformità di materiale elettronico alle norme UE. Tuttavia, queste attrezzature sono state di scarsa utilità perché la Tunisia non aveva ancora adottato le norme UE del settore, come previsto dall'Accordo sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali.

### 61

Anche se due fattori, segnatamente le debolezze nella concezione dei progetti e la loro lenta attuazione, hanno ostacolato la valutazione dei progetti, i progetti complessivamente rispondevano a effettive necessità del paese ed hanno contribuito ad alcuni significativi progressi nei relativi settori. Ad esempio, i progetti riguardanti il sostegno alle piccole e medie industrie hanno fornito utile sostegno a 700 imprese. Altri due progetti hanno contribuito in misura significativa alla riabilitazione di quartieri degradati e il progetto relativo al Parlamento ne ha migliorato le infrastrutture e ne ha rafforzato la cooperazione con il Parlamento europeo.

41 In particolare, PJ 6, 7 e 8.

42 In particolare, PJ 3, 4, 11 e 12.

## 62

I finanziamenti dell'UE hanno contribuito in misura significativa alla transizione democratica e alla stabilità economica della Tunisia. La Corte conclude che, nel periodo successivo alla rivoluzione del 2011, i fondi dell'UE sono stati generalmente ben spesi. Sono stati forniti finanziamenti aggiuntivi per affrontare le nuove sfide e la Commissione ha collaborato strettamente con gli altri donatori per organizzare la distribuzione dei fondi. Sono state però individuate alcune carenze nel modo in cui l'UE ha gestito l'assistenza.

## 63

Anche se sono stati realizzati progressi, questi sono stati lenti a causa di una serie di fattori, tra cui i frequenti cambiamenti di governo e la mancanza di un piano nazionale di sviluppo complessivo. La mancanza di un simile piano da parte delle autorità tunisine ha reso notevolmente più difficile fornire una assistenza mirata da parte della Commissione (cfr. paragrafo 23).

## 64

In generale, l'approccio adottato dalla Commissione era molto ambizioso in quanto mirava ad affrontare troppe priorità. La vasta gamma di questioni affrontate e di attività intraprese attraverso il sostegno al bilancio, i progetti ed il prestito AMF non è coerente con la politica della Commissione di concentrare l'assistenza su un numero contenuto di settori ed attività fondamentali (cfr. paragrafi 24-25).

## 65

Il coordinamento con gli altri donatori è stato soddisfacente per una vasta gamma di attività, anche se non è stata attuata una programmazione congiunta con gli Stati membri (cfr. paragrafi 26-28).

### **Raccomandazione 1 - Rafforzare la programmazione e focalizzare l'assistenza dell'UE**

---

Il SEAE e la Commissione dovrebbero:

- a) utilizzare il dialogo politico e sulle politiche per far sì che le autorità tunisine adottino un piano nazionale di sviluppo complessivo;
- b) per il prossimo periodo di pianificazione, individuare un numero ristretto di priorità specifiche e ridurre il numero di azioni, al fine di rendere più mirata l'assistenza dell'UE ed accrescerne l'impatto potenziale;
- c) accertarsi che venga attuata una programmazione congiunta con gli Stati membri, al fine di meglio coordinare e concentrare maggiormente gli aiuti.

### 66

L'aiuto è stato fornito mediante diverse modalità di intervento, consistenti principalmente nel sostegno al bilancio generale (contratti di potenziamento istituzionale), nel sostegno al bilancio generale (contratti di riforma settoriale), in un prestito AMF e in progetti. La Tunisia ha anche beneficiato significativamente dell'iniziativa «più progressi, più aiuti», che ha aumentato in misura significativa i fondi disponibili per il sostegno al bilancio generale (cfr. paragrafi 30-31).

### 67

Il sostegno al bilancio generale è stato fornito attraverso i programmi PAR, che hanno ricevuto notevoli finanziamenti anche sotto forma di prestiti dalla Banca mondiale e dall'FMI nei primi anni. Questa forma di sostegno ha aiutato il governo ad elaborare un programma di riforme e, essendo classificato come contratti di potenziamento istituzionale, ha consentito una maggiore flessibilità rispetto al sostegno al bilancio tradizionale. Tuttavia, questa dovrebbe essere una soluzione a breve termine, di uno o due anni, invece che a lungo termine (cfr. paragrafi 32-33).

### 68

Quando sono state firmate le convenzioni di finanziamento per i programmi di sostegno al bilancio, alcune condizioni in esse previste erano già rispettate o lo sarebbero state entro breve tempo. Ciò ha ridotto notevolmente l'effetto incentivante di questo tipo di aiuto. L'attuazione delle numerose misure, richieste dalle convenzioni di finanziamento, è stata valutata nel suo complesso, con il risultato che i pagamenti sono stati eseguiti anche se alcune delle misure corrispondenti non erano state attuate (cfr. paragrafi 34-39).

### 69

Lo stanziamento dei fondi concessi in base al principio «più progressi, più aiuti» è stato deciso molto tardi, il che ha reso difficile programmare come utilizzare al meglio questi aiuti. Per quanto riguarda l'impatto aggiuntivo che si intendeva ottenere dai consistenti stanziamenti di fondi «più progressi, più aiuti», questo non è del tutto manifesto (cfr. paragrafo 36).

### 70

Il PEFA è una valutazione completa ed internazionalmente riconosciuta della gestione delle finanze pubbliche di un paese. In base agli orientamenti della Commissione sul sostegno al bilancio, dovrebbe essere eseguita ogni quattro anni. Data l'entità degli importi versati sotto forma di sostegno al bilancio e dell'importanza del PEFA come strumento di monitoraggio e pianificazione, è insoddisfacente che non sia stata eseguita alcuna valutazione PEFA dal 2010. La nuova valutazione PEFA dovrebbe essere finalizzata nel marzo 2017 (cfr. paragrafi 40-42).

### **Raccomandazione 2 - Rafforzare l'attuazione dei programmi di sostegno al bilancio dell'UE**

---

La Commissione dovrebbe:

- a) per i programmi di sostegno al bilancio futuri, ridurre il numero di misure richieste per soddisfare le condizioni relative al sostegno al bilancio e provvedere affinché queste misure siano significative. Per incentivare le autorità tunisine a realizzare significativi progressi nelle loro riforme, la Commissione dovrebbe subordinare i pagamenti alla soddisfacente attuazione delle singole misure e al raggiungimento degli indicatori di performance, invece che a progressi globali;
- b) impegnarsi affinché venga svolto un PEFA almeno ogni quattro anni, data la sua importanza quale strumento di pianificazione e monitoraggio.

## 71

Per organizzare il prestito AMF di 300 milioni di euro, richiesto urgentemente dalle autorità tunisine, sono stati necessari quasi due anni. Anche se alcuni ritardi non sono imputabili all'UE, la procedura a livello di istituzioni dell'UE è durata oltre 11 mesi (cfr. paragrafi 45-47).

### **Raccomandazione 3 - Presentare proposte per accelerare il processo di approvazione dell'AMF**

---

La Commissione dovrebbe esaminare, insieme ai co-legislatori, le opzioni esistenti per accelerare le procedure di approvazione dei successivi programmi di AMF, in particolare i finanziamenti d'emergenza.

## 72

Il sostegno al bilancio settoriale è stato versato in misura molto più limitata rispetto a quello generale. Per due dei tre programmi esaminati, non era visibile una strategia settoriale credibile. L'impatto dei programmi è stato limitato dai ritardi e dalla lentezza generale dei progressi nell'attuazione delle necessarie riforme (cfr. paragrafi 48-54).

### 73

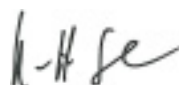
Sono stati attuati alcuni progetti significativi, ma con molti ritardi. In mancanza di obiettivi e indicatori chiari, per molti di questi è stato difficile valutare i progressi. In molti casi, i progetti erano eccessivamente ambiziosi e il calendario stabilito eccessivamente ottimistico. Ciò ha determinato un aumento dei costi generali (cfr. paragrafi 55-61).

#### **Raccomandazione 4 - Migliorare la pianificazione dei progetti**

La Commissione dovrebbe, nel pianificare progetti futuri in Tunisia, definire obiettivi chiari ed indicatori che siano realistici nelle specifiche circostanze in cui il progetto deve essere attuato.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 14 febbraio 2017.

*Per la Corte dei conti europea*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Elenco dei programmi di sostegno al bilancio e assistenza macro-finanziaria

(euro)

Numero	Decisione n.	Decision year	Modalità	Titolo	Importo assegnato	Importo del contratto	Importo pagato
MFA	N.a.	2013	AMF	AMF	300 000 000	300 000 000	200 000 000
BS1	23143 e 23279	2011	BSP	Programme d'Appui à la Relance e Support for Partnership Reform and Inclusive Growth -SPRING (PAR 1)	100 000 000	99 424 813	99 424 813
BS2	24074	2012	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 2)	68 000 000	67 339 484	65 415 314
BS3	24469	2013	BSP	Troisième Programme d'Appui à la Relance (PAR 3)	110 000 000	110 000 000	110 000 000
BS4	37533	2014	BSP	Programme d'Appui à la Relance (PAR 4)	100 000 000	99 546 000	75 000 000
BS5	19508	2007	BSP	Programme d'Appui à la Gestion Budgétaire par Objectifs	30 000 000	29 267 989	29 267 989
BS6	21889	2010	BSP	Programme d'appui aux politiques publiques de gestion des ressources en eau pour le développement rural et agricole	57 000 000	56 067 853	24 623 541
BS7	18438	(2013)	BSP	Tunisia - PRAL - ex-Programme d'appui à la compétitivité (PAC I)	41 000 000	40 357 374	40 357 374



Elenco dei progetti

(euro)

Numero	Decisione n.	Anno del contratto	Progetto	Importo del contratto	Importo pagato
PJ1	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME industrielles et des institutions tunisennes - Coaching technique et non technique	4 328 400	4 092 200
PJ2	20216	2011	Mobilisation d'expertise court terme au profit des PME Industrielles et des institutions d'appui - Qualité	6 170 540	5 575 780
PJ3	20216	2012	Acquisition et installation d'une chambre semi-anechoïque pour essais de compatibilité électromagnétique de dix mètres avec cages annexes	1 179 590	1 179 590
PJ4	20216	2012	Acquisition et mise en place d'un laboratoire pour des essais de compatibilité électromagnétique	1 260 000	1 260 000
PJ5	22772	2015	Programme de soutien aux petites entreprises dans le secteur des services en Tunisie	10 000 000	1 982 210
PJ6	23202	2012	Projet de création d'emplois et accompagnement à la réinsertion en complétant les dispositifs de l'État en Tunisie	6 476 777	5 850 000
PJ7	23202	2012	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires	8 000 000	7 900 000
PJ8	24409	2013	Financement de la mise à niveau de quartiers populaires en Tunisie	32 900 000	22 000 000
PJ9	23556	2013	Soutien à l'amélioration du système de justice des enfants en Tunisie	1 800 000	1 710 000
PJ10	23557	2013	Réhabilitation selon les standards internationaux de tribunaux et établissements pénitentiaires avec une dotation de matériel informatique	12 848 749	12 206 312
PJ11	19073	2011	Renforcement des capacités institutionnelles en Tunisie	1 461 000	1 314 652
PJ12	19073	2011	Assistance technique pour le renforcement des capacités institutionnelles de l'Institut supérieur de la profession d'avocat	629 965	503 972
PJ13	23558	2013	Programme d'appui à la société civile en Tunisie	3 399 228	2 604 875
PJ14	23569	2012	Appui au processus constitutionnel et parlementaire en Tunisie	1 809 778	1 364 907

## Executive summary

### III

La Commissione e il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) convengono sul fatto di aver reagito prontamente, ma vorrebbero sottolineare che è stato necessario intervenire in svariati settori in ragione del gran numero di esigenze/urgenze socioeconomiche cui il governo tunisino si è trovato confrontato dopo la rivoluzione. In questo contesto, l'UE è stata chiamata ad assistere la Tunisia per rispondere a quelle esigenze che erano tanto una questione di credibilità politica, quanto di necessità operativa. I risultati ottenuti durante il periodo considerato sono buoni, poiché l'assistenza dell'UE ha apportato un contributo significativo alla stabilità politica ed economica del paese dopo la rivoluzione, in particolar modo nell'accompagnare le principali riforme politiche e socioeconomiche.

La Commissione ritiene pertanto che l'assistenza non sia stata diluita, ma che abbia invece risposto al gran numero di riforme urgenti cui la Tunisia si è inevitabilmente confrontata nel periodo post-rivoluzione.

Inoltre, si fa osservare che tutti i progetti adottati dal 2014 hanno riguardato uno dei tre settori prioritari previsti dal Quadro di sostegno unico (SSF) 2014-2016 (riforme socio-economiche per una crescita inclusiva, elementi fondamentali di democrazia e sviluppo sostenibile a livello regionale e locale).

La Commissione riconosce che le autorità tunisine possono aver incontrato difficoltà nel gestire tutta l'assistenza, in ragione del contesto venutosi a creare dopo la rivoluzione e dei frequenti cambiamenti di governo e in seno all'amministrazione. Tuttavia, occorre altresì evidenziare che il tasso di assorbimento dei progetti dell'UE è più elevato di quello di altri donatori.

Il processo di programmazione congiunta è stato provvisoriamente sospeso a causa dei ritardi da parte del governo nel formulare e adottare un nuovo piano di sviluppo quinquennale. Ciò consentirà all'UE di allineare ulteriormente l'attività di programmazione con le priorità inserite nel piano, in modo da migliorare la suddivisione delle mansioni fra i donatori, inclusi gli Stati membri.

Nell'ottobre 2016 si è tenuta una missione di programmazione congiunta in parallelo con la missione di programmazione SEAE/DG NEAR. Attualmente un consulente sta effettuando il coordinamento con tutti gli Stati membri e si prevede che le attività di programmazione congiunta saranno operative nel 2017.

L'assistenza macro-finanziaria (AMF) dell'UE fornisce sostegno alla bilancia dei pagamenti per far fronte al pressante fabbisogno di finanziamento esterno della Tunisia e sostenere il programma di assistenza finanziaria che il paese ha concordato con l'FMI. Ciò consente alla Tunisia di apportare i necessari adeguamenti economici in modo meno drastico e repentino, e mira a contribuire al ripristino della sostenibilità economica del paese. Le condizioni cui è subordinata l'AMF pertanto concernono una serie di priorità in svariati ambiti di riforma strutturale intercorrelati, come approccio complessivo di sostegno a un programma di aggiustamento economico.

La Commissione è dell'avviso che gli aiuti alla Tunisia, inclusa l'AMF, si siano concentrati su un numero limitato di settori. Inoltre, in svariati ambiti di sostegno (come statistica, gestione delle finanze pubbliche e buona governance della Corte dei conti) la forte azione di coordinamento con altri donatori e in seno ai vari servizi della Commissione è stata fondamentale per anettere all'AMF un effetto di leva affinché fossero pienamente attuate importanti riforme.

### V

In un contesto contrassegnato dall'instabilità politica, è stato essenziale trovare il giusto equilibrio fra misure a rapido impatto e processi di lungo periodo nell'utilizzo degli strumenti offerti dalla politica di sostegno al bilancio attuata dalla Commissione. Lo strumento del contratto di potenziamento istituzionale è una modalità di sostegno al bilancio più flessibile, concepita specificamente per le situazioni fragili/post-crisi. Pur avendo adottato questa modalità più flessibile nel caso della Tunisia, la Commissione ha comunque valutato rigorosamente le condizioni di esborso per ciascuno dei quattro programmi di sostegno al bilancio. Inoltre, la stabilizzazione della situazione e i progressi realizzati dalla Tunisia mettono in risalto il successo delle operazioni nella forma in cui sono state concepite e attuate. Si propone di seguito un'analisi più dettagliata in merito a questo punto, dal paragrafo 30 in poi.

La Commissione conferma che l'attuale valutazione PEFA in corso è stata in effetti avviata nel 2014, quindi quattro anni dopo l'ultima valutazione PEFA. L'attuale valutazione PEFA ha subito ritardi non controllabili dalla Commissione e dovuti principalmente a questioni metodologiche e alle loro conseguenze. Occorre sottolineare che nel 2015 è stata sottoposta a riesame una nuova metodologia per il PEFA. La nuova relazione PEFA per la Tunisia è in fase di completamento.

### VI

La Commissione sottolinea che un programma di riforme non può sempre essere racchiuso in un documento politico o strategico unico, complessivo e coerente. In questi casi, l'analisi si baserà sulle diverse misure e sul processo di riforme intrapreso dal governo per rafforzare il sistema.

Nel caso del sostegno al bilancio settoriale di cui trattasi, la Commissione ha ritenuto che le politiche settoriali fossero complete, oltre che pertinenti e credibili. Le operazioni di sostegno al bilancio settoriale erano state adottate prima della rivoluzione; in seguito i programmi sono stati adeguati alla nuova situazione, per stabilizzare i risultati sostenuti dalle operazioni.

La Commissione ritiene che il ritardo nei pagamenti dei prestiti AMF non sia stato causato dalla lentezza nell'attuazione degli aiuti, quanto piuttosto dalla combinazione di una serie di fattori. La procedura legislativa ha richiesto oltre cinque mesi affinché il Parlamento e il Consiglio adottassero la proposta della Commissione. Inoltre, il tempo di ratifica da parte delle autorità tunisine del memorandum d'intesa UE-Tunisia sulle condizioni cui è subordinata l'AMF ha richiesto oltre sei mesi. Il ritardo del secondo esborso è stato causato dal mancato soddisfacimento da parte della Tunisia di tutte le condizioni previste entro i tempi fissati.

## Introduzione

### 09

Va ricordato che al momento della sua adozione, nell'aprile del 2014, l'operazione AMF-I da 300 milioni di euro costituiva l'AMF più vasta mai fornita a un paese fra quelli del Vicinato meridionale, fino a quando una nuova operazione AMF, sempre a favore della Tunisia, per un importo di 500 milioni di euro non è stata proposta dalla Commissione nel febbraio 2016 e adottata nel luglio dello stesso anno. Questa seconda AMF mira a sostenere ulteriormente la transizione economica, in particolare alla luce degli attacchi terroristici del 2015 e del loro impatto negativo sull'economia del paese.

### Osservazioni

#### 20

La Commissione sottolinea che il PAR 1 è stata un'operazione di bilancio multisetoriale e che i PAR 2 - PAR 5 sono operazioni di contratto di potenziamento istituzionale.

#### 22

La Commissione precisa di aver sempre operato con tempestività, ogni qualvolta fosse necessario agire da parte sua, in un contesto politico e di sicurezza problematico. La Commissione rileva altresì che il documento d'azione del programma di riforma del settore della sicurezza (SSR) è stato completato, a livello tecnico, il 18 giugno 2015 (riunione del gruppo di sostegno alla qualità), prima dell'attacco terroristico del giugno 2015. In questo periodo sono state attuate anche altre azioni (progetti regionali, progetti finanziati nell'ambito dello strumento per la stabilità, dello strumento per la stabilità e la pace, ecc.) prima o in parallelo con la preparazione del programma SSR.

#### 23

La Commissione osserva che nei primi anni successivi alla rivoluzione, il coordinamento fra i donatori si è svolto secondo il piano di ripresa economica delle autorità tunisine e le lettere governative sullo sviluppo. Questi documenti hanno portato a svariati pacchetti di sostegno finanziario da parte dei donatori nell'ambito dei cosiddetti *Programmes d'appui à la relance* (PAR), alcuni dei quali utilizzavano anche una matrice strategica congiunta. Successivamente, il coordinamento fra i donatori (fra cui l'UE tramite il suo sostegno al bilancio e le operazioni AMF) è stato agevolato dall'accordo fra l'FMI e le autorità tunisine concernente un vasto programma di aggiustamento macroeconomico e di riforme strutturali.

#### 24

La Commissione sottolinea che i fondi non abbracciavano troppi settori e che gli aiuti sono stati sufficientemente focalizzati.

Se l'assistenza dell'UE ha effettivamente interessato un vasto numero di settori, ciò si è verificato, all'inizio, a fronte delle grandi sfide ed esigenze che stava affrontando la Tunisia nel periodo post-rivoluzione. Ciò è stato fatto anche per rispondere alle richieste specifiche di assistenza giunte dalle autorità tunisine all'epoca, quando il governo aveva estremo bisogno del sostegno internazionale. Infatti, fra il 2011 e il 2013 sono state adottate «operazioni di emergenza» rivolte ai servizi essenziali, a sostegno della transizione democratica e per accompagnare il processo di riforme socioeconomiche.

Tuttavia, quando è sembrato che la situazione si stesse progressivamente stabilizzando (all'incirca dal 2014 in poi), la stessa UE ha cercato di concentrare la propria assistenza. Tale sforzo si è concretizzato nel Quadro di sostegno unico 2014 - 2016, che ha individuato tre settori d'intervento (riforme socioeconomiche per una crescita inclusiva, elementi fondamentali di democrazia e sviluppo sostenibile a livello regionale e locale) nell'intento di canalizzare l'assistenza della Commissione. Si è tenuto sistematicamente conto di questi tre settori nel definire i programmi d'azione annuali a favore della Tunisia.

### 25

La Commissione e il SEAE sottolineano che le loro decisioni non hanno condotto alla diluizione dei finanziamenti e a difficoltà di gestione. I ritardi e le difficoltà di gestione sono stati direttamente e primariamente collegati a fattori esterni (vale a dire instabilità politica, situazione economica difficile del paese).

La Commissione sottolinea che le condizioni cui è subordinata l'AFM riguardano un numero limitato di priorità in svariati ambiti di riforma strutturale intercorrelati, come approccio complessivo di sostegno al programma di aggiustamento economico. Ciò non può essere considerato come uno scostamento dalla politica della Commissione volta a concentrare la propria assistenza su un numero limitato di settori. Inoltre, in svariati ambiti di sostegno (come statistica, gestione delle finanze pubbliche e buona governance della Corte dei conti) la forte azione di coordinamento con altri donatori e in seno ai vari servizi della Commissione è stata cruciale affinché fossero pienamente attuate importanti riforme.

### 26

La Commissione fa osservare che le azioni dell'UE sono state ben coordinate con gli Stati membri e i principali donatori internazionali, ma la programmazione congiunta con gli Stati membri non è stata conseguita in ragione della tardiva adozione del Piano di sviluppo nazionale. Il coordinamento e la stretta comunicazione con gli Stati membri sono stati regolari e costruttivi.

### 28

Il processo di programmazione congiunta è stato provvisoriamente sospeso, per poter allineare l'esercizio di programmazione con il piano di sviluppo quinquennale per migliorare la ripartizione delle mansioni fra i donatori, inclusi gli Stati membri.

Nell'ottobre 2016 si è tenuta una missione di programmazione congiunta in parallelo con la missione di programmazione SEAE/DG NEAR. Attualmente un consulente sta effettuando il coordinamento con tutti gli Stati membri e si prevede che le attività di programmazione congiunta saranno operative nel 2017.

### 29

La Commissione fa osservare che le azioni dell'UE hanno sostanzialmente fornito assistenza alla Tunisia, per quanto siano state rilevate talune minori carenze nell'attuazione dei programmi da parte della Commissione.

La Commissione ribadisce che il programma PAR 1 è stata un'operazione di sostegno al bilancio multisettoriale, mentre i PAR 2 - PAR 5 sono operazioni di contratto di potenziamento istituzionale. La differenza di modalità ha delle ripercussioni nell'analisi dei programmi.

### 32

La Commissione precisa che anche se i PAR 3 e PAR 4 sono stati finanziati unicamente dall'UE, questi programmi e le misure in essi definite sono stati coordinati con altri donatori.

### 33

La Commissione sottolinea il fatto che il *Programme d'appui à la relance* 1 (PAR1) era un programma di sostegno al bilancio multisettoriale e che le successive operazioni PAR hanno utilizzato la modalità del contratto di potenziamento istituzionale, che è stato concepito specificamente per consentire all'UE di sostenere i paesi partner in situazione di fragilità o post-crisi.

Anche se la modalità del contratto di potenziamento istituzionale utilizzata consente una certa flessibilità, come definito nella politica adottata nel 2011, la sua attuazione da parte dei servizi della Commissione è sempre stata rigorosa. Gli indicatori di performance utilizzati sono stati definiti sulla base di un lungo ed esaustivo processo di dialogo strategico con le autorità. Questi indicatori hanno permesso la realizzazione di importanti processi di riforma durante il periodo oggetto d'esame. L'urgenza della situazione cui l'UE è stata chiamata a rispondere e la natura a breve termine della modalità scelta per l'attuazione dei contratti di potenziamento istituzionale non dovrebbero essere associate all'impressione di «flessibilità» delle condizioni di esborso.

La Commissione sottolinea che è possibile e previsto dagli orientamenti pertinenti in materia di sostegno al bilancio rinnovare i contratti di potenziamento istituzionale, in particolare quando la transizione verso altri strumenti di sostegno al bilancio non è ancora praticabile.

Va ricordato che gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio relativi ai contratti di potenziamento istituzionale erano appena stati varati (2012) e le modalità erano ancora da collaudare quando sono stati applicati per la prima volta in un paese a medio reddito che stava attraversando un'imponente transizione politica come la Tunisia. L'esperienza tunisina, confermata anche dall'attuazione dei CPI in altri paesi, ha condotto la Commissione a rivedere gli orientamenti relativi alla durata dei contratti di potenziamento istituzionale e a considerare la possibilità di adottare i contratti di potenziamento istituzionale in parallelo con le operazioni di sostegno al bilancio. Una revisione degli orientamenti in materia di sostegno al bilancio terrà debito conto degli insegnamenti tratti dall'esperienza.

### 34

La Commissione sostiene che, in un numero limitato di casi, gli indicatori/le misure sono stati soddisfatti prima della firma delle convenzioni di finanziamento. Eppure, ciò riflette piuttosto il fatto che il lungo processo amministrativo che ha portato la Commissione all'adozione delle decisioni finanziarie non è adatto al genere di operazioni di emergenza che la Commissione e altri donatori (la Banca mondiale e la Banca africana di sviluppo) hanno tentato di attuare in Tunisia all'epoca, per rispondere a una situazione politica e socioeconomica particolarmente instabile.

Infatti, quelle misure erano state approvate formalmente con le autorità molti mesi prima della firma della convenzione di finanziamento. Tuttavia, fra il momento in cui la misura è stata concordata e l'adozione della decisione di finanziamento da parte della Commissione, la misura era già stata effettivamente adottata/attuata dal governo. Tale successo è stato anche il risultato di un intenso dialogo strategico con le autorità e pertanto non si sarebbe potuto verificare nella stessa misura o entro il medesimo orizzonte temporale senza le operazioni di sostegno al bilancio.

### 35

La decisione di finanziamento presentata agli Stati membri e la convenzione di finanziamento firmata con il governo della Tunisia stabilivano chiaramente che gli indicatori di performance per la seconda tranche sarebbero stati individuati durante il secondo anno del programma. Tale accordo non è in contraddizione con gli orientamenti ed è utile in situazioni di volatilità, in cui è difficile formulare una programmazione pienamente sviluppata su svaryati anni, come era il caso della Tunisia nel 2011 (vale a dire, con un governo di transizione ed elezioni imminenti).

### 36

La Commissione attira l'attenzione sul fatto che mentre il meccanismo «più progressi, più aiuti» non era stato formalmente annunciato prima del maggio o giugno dell'anno N+1, la Commissione e il SEAE avevano già effettuato una valutazione della situazione nei vari paesi della regione e possedevano ormai una visione ben chiara - già all'inizio dell'anno (in generale entro gennaio/febbraio) - dell'importo relativo al meccanismo «più progressi, più aiuti» che ciascun paese avrebbe ricevuto. Pertanto, in sede di negoziato sui programmi e sulla matrice degli indicatori, il gruppo della Commissione si è riservato un certo margine di manovra e ha potuto tener conto così di eventuali ulteriori programmi, in alcuni casi, o di un maggior importo rispetto a quello ufficialmente disponibile all'inizio dei negoziati.

### 37

La Commissione sottolinea il fatto che l'assistenza dell'UE si è basata sulle richieste delle autorità tunisine e che le esigenze sono state discusse, concordate e valutate bilateralmente. Occorre considerare il gran numero di misure incluse nei PAR 1-3 dal punto di vista delle operazioni di sostegno al bilancio congiunte, attuate da tre agenzie di sostegno al bilancio, a fronte di impegni finanziari che hanno superato il miliardo di dollari a operazione.

Pertanto, tenuto conto della presenza di diverse agenzie di donatori (che hanno contribuito con competenze avanzate) e della portata finanziaria di tali operazioni, il numero di misure è effettivamente prossimo agli standard per questo tipo di operazioni.

Ai programmi PAR è stata accordata un'attenzione particolare, con riunioni di gabinetto periodiche riservate all'esame della loro attuazione (cosa che non sarebbe avvenuta per un programma di minore entità) ed è opportuno notare che in larga parte tali misure sono state soddisfatte.

### 38

La Commissione esprime il parere che la valutazione di ciascuna delle condizioni relative alle matrici dei PAR I-IV sia stata condotta con analogo rigore.

La Commissione sottolinea che in applicazione della comunicazione del 2011 e conformemente alle relative conclusioni del Consiglio del 2012, «Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi», si continuerà ad applicare un approccio dinamico ai criteri di ammissibilità. Tale approccio è stato particolarmente adattato in vista dell'instabile situazione politica che prevaleva all'epoca e con l'utilizzo, per la prima volta in Tunisia, di un contratto di potenziamento istituzionale.

Tale approccio è in linea con quanto previsto dagli orientamenti in materia di sostegno al bilancio sulle operazioni di contratto di potenziamento istituzionale. Questa modalità è stata inserita negli orientamenti in materia di sostegno al bilancio del 2012 affinché fosse utilizzata in situazioni di crisi, post-crisi e fragilità. Si tratta dunque di una modalità più flessibile. Ciononostante la valutazione dei fascicoli inerenti ai pagamenti da parte della Commissione è accurata quanto quella di qualsiasi altra modalità di sostegno al bilancio.

Si aggiunge altresì che alla fine sono stati conseguiti tutti i risultati preannunciati, a parte alcuni (piuttosto marginali). Pertanto, la flessibilità concessa rispetto a PAR III e IV non sembra aver portato minori risultati/ un minore impatto a medio termine.

### 39

La Commissione fa rilevare che l'attuazione di alcune riforme economiche strutturali procede ancora a rilento o richiede notevoli miglioramenti, mentre le riforme che accompagnano la transizione democratica sono più soddisfacenti. L'adozione di misure o indicatori orientati ai risultati non sarebbe stata possibile nel contesto di contratti di potenziamento istituzionale di uno-due anni, come è riportato negli orientamenti in materia di sostegno al bilancio, dove si prevede che «*gli indicatori di performance ... saranno principalmente indicatori di processo*» (pag. 99).

Gli interventi complementari sotto forma di assistenza tecnica sono stati garantiti e pertanto hanno sostenuto le autorità nella stesura e nell'adozione della legislazione/regolamentazione (o delle procedure amministrative) necessaria per rendere operativa una determinata legge o un determinato decreto. Grazie al mix di politiche, la maggior parte delle misure individuate dall'UE ha portato a risultati concreti.

Così come in altri processi post-rivoluzione, occorrerà tempo affinché i profondi mutamenti politici e istituzionali che attualmente avvengono in Tunisia producano i loro pieni risultati.

### 40

La Commissione ribadisce che un contesto in rapida evoluzione, accompagnato da una situazione politica e amministrativa molto complessa e in continuo mutamento (sei governi fra il 2011 e il 2015) avrebbero reso particolarmente difficile, in questo periodo, il compito di attuare una valutazione oggettiva e di alta qualità. In termini di metodologia di valutazione, sarebbe stato egualmente troppo presto per valutare gli impatti.

L'ultima valutazione effettiva delle operazioni di sostegno al bilancio si è tenuta nel 2010. Tali valutazioni sono di norma effettuate ogni 10 anni. È necessario prendere un po' le distanze per valutare oggettivamente la situazione.

Ciò premesso, la DG NEAR sta attualmente conducendo una valutazione sui programmi incentrati sulla governance economica, che comprende tutti i programmi di sostegno al bilancio attuati in Tunisia, eccetto BS6.

Inoltre, la Commissione ha attentamente monitorato le realizzazioni prodotte, gli effetti e i risultati di questo periodo e fatto pienamente uso di strumenti per valutare i risultati di misure specifiche di sostegno al bilancio, oltre ad aver fatto ricorso a diverse valutazioni condotte da varie organizzazioni internazionali.

### 41

La Commissione sottolinea che la nuova valutazione PEFA è stata condotta sulla scorta dell'adozione della nuova metodologia da parte del segretariato PEFA, che ha prodotto diverse conclusioni contraddittorie per quanto concerne la valutazione PEFA 2010 e ritardi nell'approvazione da parte delle autorità tunisine, ritardi che sono fuori dal controllo della Commissione, della Banca mondiale o della Banca africana di sviluppo.

Ciononostante, la Commissione conferma che l'attuale valutazione PEFA in corso è stata effettivamente avviata nel 2014, quindi quattro anni dopo l'ultima valutazione PEFA effettuata, e pertanto nel rispetto degli orientamenti interni in materia di sostegno al bilancio.

Oltre al PEFA, prima di fornire il sostegno dell'AMF, nel dicembre 2013 la Commissione ha effettuato una valutazione operativa completa e generale dei circuiti amministrativi e finanziari del ministero delle Finanze e della Banca centrale tunisina.

### 42

La Commissione sottolinea che il PEFA è uno strumento utile, ma non ha carattere vincolante e pertanto comporta che il paese dimostri impegno e piena collaborazione.

Dopo il 2011 la Tunisia (e i suoi partner) pur in mancanza di un PEFA recente hanno beneficiato di una dozzina di valutazioni di alta qualità sul sistema di gestione delle finanze pubbliche nazionali durante il periodo oggetto d'esame. Tali valutazioni sono state condotte nel quadro dei programmi della Commissione e da organizzazioni indipendenti quali l'FMI, l'OCSE e Open Budget Survey.



Queste diverse valutazioni hanno fornito informazioni approfondite sulle varie dimensioni dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche (elaborazione del bilancio di previsione, esecuzione del bilancio, contabilità, appalti, controlli interni ed esterni, gestione patrimoniale, trasparenza, calendario delle riforme, ecc.).

Per quanto il PEFA sia stato avviato con qualche ritardo nel 2014, si prevede di poter avere i risultati all'inizio del 2017; essi saranno utilizzati per valutare i progressi in termini di sistemi di gestione delle finanze pubbliche nel paese.

### 43

La Commissione sottolinea che nelle circostanze cui si trova confrontata la Tunisia dal 2011, con le importanti sfide che ha dovuto affrontare il paese (politiche, economiche, sociali, in materia di sicurezza), la Tunisia continua a rappresentare un modello nella regione. Il processo di transizione è lungo e difficile e richiederà ancora ulteriori importanti sforzi da parte di questo partner.

#### a)

La Commissione è dell'avviso che per quanto permangano delle sfide in taluni ambiti, i progressi rispetto alla situazione che prevaleva nel 2011 sono senza ombra di dubbio positivi e sostenuti. Il sito web sulla trasparenza di bilancio del ministero delle Finanze è un buon esempio degli enormi sforzi profusi in tal senso (<http://www.mizania-touna.gov.tn>).

Ricerche indipendenti condotte sulla trasparenza del bilancio o sulla diffusione delle statistiche (indagine internazionale sul bilancio 2011, 2015, sito web di diffusione delle statistiche) attualmente collocano la Tunisia fra i primi paesi nel gruppo cui appartiene a livello regionale per reddito.

La recente promulgazione di una legge organica sulla libertà di informazione, cui si aggiunge una società civile dinamica, pronta a cogliere fin d'ora i vantaggi che questi nuovi diritti consentono indica i futuri ulteriori sviluppi negli anni a venire.

#### b)

Il programma di sostegno alla società civile dell'UE (PASC) ha contribuito a risolvere problemi relativi alla costituzione di 180 ONG nel governatorato di Tozeur. Il programma ha concluso un accordo con i servizi del governo tunisino responsabili delle organizzazioni, per assistere le organizzazioni della società civile nella preparazione delle domande di registrazione. Inoltre, il programma comprende una componente di assistenza tecnica volta a coadiuvare le autorità tunisine nel creare un sistema informatico per il dipartimento delle ONG, sistema che potrebbe velocizzare la gestione delle pratiche, così come la registrazione delle ONG.

#### c)

Mentre l'attuazione delle riforme relative ai partenariati pubblico-privato e al regime degli appalti pubblici ha incontrato una strenua resistenza da parte di alcuni settori dell'amministrazione, sono stati adottati tutti i relativi regolamenti attuativi e le leggi cominciano ad essere effettivamente applicate. Si stanno già cominciando a registrare i primi risultati positivi, specialmente nel settore degli appalti pubblici, dove è in corso la digitalizzazione di tutte le procedure d'appalto.

Riguardo agli audit esterni, è prevista l'imminente adozione di una legge organica che garantisce la piena indipendenza alla Corte dei conti (una misura PAR IV) quale spartiacque nella conduzione degli audit esterni in Tunisia. La Commissione continuerà a fornire assistenza tecnica alla Corte per garantire che possa cogliere appieno queste nuove opportunità.

Per quanto concerne gli audit interni, resta ancora del lavoro da fare per razionalizzare il quadro istituzionale. Questo aspetto è previsto dal programma PAR V.

### d)

Le misure incluse nei programmi PAR erano volte alla stabilizzazione delle finanze comunali, che stavano affrontando un onere finanziario insostenibile a causa della netta caduta delle entrate locali dopo la rivoluzione. A ciò ha fatto seguito il programma *Cap vers la Décentralisation et le Développement des Territoires* (per un importo di 43 milioni di euro) contraddistinto da un approccio più strutturale nel contesto del decentramento. Ma quest'ultimo non avrebbe potuto trovare attuazione senza il successo dell'altro e prima della decisione politica di avviare un processo di decentramento.

### e)

I progressi in termini di misure rivolte ai beneficiari sono stati effettivamente deludenti, malgrado gli insistenti richiami dell'UE, dell'FMI e della Banca mondiale alle autorità affinché adottassero dei provvedimenti. Ciò riflette le difficoltà politiche profondamente radicate che si affrontano nel consolidamento dei criteri di ammissibilità per tali programmi. Nonostante queste battute d'arresto, è importante continuare a insistere su queste riforme, tenuto conto di quanto sia cruciale il loro contributo alla sostenibilità delle finanze pubbliche. In questa direzione proseguono congiuntamente l'FMI, la Banca mondiale e l'UE (AMF). Tuttavia, si prevede che la nuova base di dati del numero di identificazione sociale e la valutazione degli attuali programmi di assistenza sociale, nonché il sistema di punteggi proposto miglioreranno l'ambito di intervento di tali programmi.

### f)

La Commissione ritiene che grazie alle condizioni di esborso definite col sostegno al bilancio del PAR-III e al dialogo strategico coordinato dai donatori con il ministero delle Finanze, attualmente sia presente nel paese un quadro regolamentare in grado di portare allo sviluppo della microfinanza in Tunisia. Quest'ultimo ha permesso di creare sette istituzioni di microfinanza che servono le regioni meno sviluppate e non raggiunte dai servizi, fra cui due (Microcred e Taysir) sostenute finanziariamente dall'UE, dall'AFD, dalla BEI e dalla BERS. In base alle ultime relazioni annuali di Microcred e Taysir, sono stati 7 684 i microimprenditori che hanno potuto avere accesso ai servizi finanziari e di assistenza tecnica da quando sono state avviate le operazioni, nel 2015, fra cui 4 205 donne e 3 338 giovani.

### g)

Nel settembre 2016 è stato adottato dal parlamento un nuovo codice sugli investimenti nel contesto della preparazione della *Conferenza Tunisia 2020*. Questo codice, insieme con la legislazione di recente adozione in materia di concorrenza, fallimento e PPP dovrebbero contribuire al progresso verso la creazione di un clima degli investimenti notevolmente migliore.

## 45

La Commissione considera importante sottolineare che prima che avvenga il primo pagamento AMF occorre avviare fasi procedurali multiple. Prima di proporre un'operazione AMF, la Commissione valuta la solidità dei circuiti finanziari nel paese beneficiario tramite una valutazione operativa che richiede almeno un mese. Poiché le proposte della Commissione per l'AMF sono soggette alla procedura legislativa ordinaria ai sensi dell'articolo 212 del TFUE, esse devono essere adottate dal Parlamento e dal Consiglio. Dopo l'adozione, il memorandum d'intesa contenente le condizioni cui è subordinata l'AMF è sottoposto all'approvazione del comitato degli Stati membri e firmato dal paese beneficiario. Inoltre, la Tunisia ha dovuto ratificare il memorandum d'intesa.

Successivamente, la Commissione reperisce sui mercati i fondi da erogare, operazione che di norma richiede circa un mese. Per la Tunisia, si ricorda che un mese è andato perso nel quadro della procedura legislativa ordinaria, in quanto l'approvazione da parte del Parlamento in plenaria è stata rimandata all'ultimo momento alla seconda plenaria di aprile, il che ha significato un'attesa di cinque mesi prima che la proposta della Commissione fosse approvata dai colegislatori. Inoltre, si fa osservare che la firma e la ratifica del memorandum d'intesa da parte delle autorità tunisine aveva già richiesto oltre sette mesi.

### 47

La Commissione ritiene che il programma AMF sia stato cruciale nel far avanzare il processo di riforme tanto attese in Tunisia, in stretto coordinamento con altri donatori internazionali e i piani di riforma propri del governo, in particolare modo in un difficile clima di transizione. Il nuovo programma AMF porta il totale del sostegno AMF concesso alla Tunisia fino ad oggi a 800 milioni di euro e garantisce la continuità delle riforme, affrontando al contempo una nuova serie di misure volte a sostenere gli sforzi del paese per muoversi verso un modello economico più sostenibile.

### 48

La Commissione ritiene che i criteri di ammissibilità, fra cui l'attuazione di una politica pertinente e credibile, siano stati soddisfatti al momento dell'approvazione di ciascun programma, nonché prima di ciascun pagamento.

Nei casi menzionati di BS5 e BS6 la Commissione osserva che, come indicato dagli orientamenti in materia di sostegno al bilancio, «un programma di riforme non può essere sempre racchiuso in un documento politico o strategico unico, complessivo e coerente. In questi casi, l'analisi si baserà sulle diverse misure e sul processo di riforme seguito dal governo per rafforzare il sistema». In applicazione degli orientamenti, la Commissione ha ritenuto che le politiche settoriali fossero complete, oltre che pertinenti e credibili.

### 49

La Commissione chiarisce che i tre programmi di sostegno al bilancio settoriali sono stati adottati prima della rivoluzione, sulla base dei criteri di ammissibilità in essere al momento, mentre i contratti di potenziamento istituzionale sono stati adottati dopo la rivoluzione, in risposta a un contesto completamente nuovo che imponeva un nuovo approccio e rendeva la Tunisia ammissibile per tale strumento. Si fa altresì notare che la Commissione sta attualmente riesaminando gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio, al fine di introdurre la possibilità di adottare i contratti di potenziamento istituzionale e fornire al contempo sostegno al bilancio settoriale.

### 50

#### a)

Cfr. risposta al riquadro 3 a)

#### b)

Cfr. risposta al riquadro 3 b)

### **Riquadro 3 - Esempi di debolezze rilevate nella concezione dei programmi di sostegno al bilancio settoriale**

#### a)

La Commissione accoglie in parte la raccomandazione. Al momento della concezione del progetto, si è rivelato difficile misurare la base per tutti gli indicatori. Pertanto, per affrontare tale situazione, gli obiettivi di taluni indicatori sono stati espressi come unità assolute di progresso, invece che in relazione ai valori di base.

Riguardo all'obiettivo concernente i contatori volumetrici, occorre osservare che questo ha rappresentato un 10% di incremento sul valore delle trivellazioni dotate delle concessioni di legge, valore che è stato considerato significativo. Il superamento dell'obiettivo è dovuto all'inserimento dei contatori volumetrici nelle trivellazioni per cui non è necessario richiedere una concessione di legge (per le acque di superficie o a basse profondità). Per l'indicatore D, dopo il 2011 la politica di assunzioni del governo ha vissuto importanti mutamenti che non si potevano prevedere al momento della definizione del programma. Dopo un ventennio di politiche conservative in materia di assunzioni nel settore delle risorse idriche, l'incremento delle risorse umane ha potuto essere valutato come sviluppo positivo.

Quando è stato firmato il programma, nel 2011, era difficile prevedere che il nuovo governo insediatosi dal 2012 non avrebbe dato priorità alle entrate provenienti dallo sfruttamento delle falde, che era un obiettivo del precedente governo. Questa carenza potrebbe essere attribuita più a un mutato intento politico che a una sospensione della funzione da parte di una unità.

### b)

La Commissione precisa, per quanto concerne BS6, che: per l'indicatore D, dopo il 2011 la politica di assunzioni del governo ha vissuto importanti mutamenti che non si potevano prevedere al momento della definizione del programma. Dopo un ventennio di politiche conservative in materia di assunzioni nel settore delle risorse idriche, l'incremento delle risorse umane ha potuto essere valutato come sviluppo positivo.

### c)

Nel caso di BS6, la Commissione sottolinea che, come indicato dagli orientamenti in materia di sostegno al bilancio, «un programma di riforme non può sempre essere racchiuso in un documento politico o strategico unico, complessivo e coerente. In questi casi, l'analisi si baserà sulle diverse misure e sul processo di riforme seguito dal governo per rafforzare il sistema». Proprio in applicazione di tali orientamenti, la Commissione ha ritenuto che le politiche settoriali fossero complete, pertinenti e credibili.

Nel caso di BS5, la Commissione sottolinea che questa convenzione di finanziamento è stata firmata nel 2008, con prassi e condizioni diverse. Ciononostante, per i successivi programmi ed erogazioni, la Commissione ha applicato diffusamente gli orientamenti in materia di sostegno al bilancio.

## 51

La Commissione sottolinea il fatto che la matrice menzionata è stata sviluppata dal governo quale descrizione sommaria delle misure che intendeva attuare per ripristinare la consistenza finanziaria dei comuni tunisini.

Quale parte della valutazione della strategia governativa, la matrice ha fornito la miglior descrizione disponibile del suo piano d'azione dettagliato.

In quanto tale, non vi è stato un giudizio a priori che talune misure non potessero essere soddisfatte ma che, come in tutte le strategie, alcune misure avrebbero potuto essere meno importanti di altre (almeno dal punto di vista della Commissione). Tuttavia, verificare le condizioni di ammissibilità delle politiche pubbliche comporta una valutazione del piano d'azione governativo complessivo, non solo di quelle azioni ritenute critiche dalla Commissione.

La Commissione osserva altresì che oltre alla matrice complessiva delle misure menzionate, i tre principali obiettivi del programma - far aumentare drasticamente le entrate, congelare i principali motori di maggior spesa (assunzioni) e aumentare l'esecuzione di progetti d'investimento per lo sviluppo locale - sono stati intercettati dagli indicatori di performance nella seconda tranche del programma.

A posteriori, il tasso di completamento di tali misure risulta essere stato particolarmente elevato, il che sta a indicare che le condizioni fossero sia pertinenti che fattibili.

### 52

La Commissione concorda, ma precisa che le condizioni sono state numerose (BS5) e particolarmente difficili per entrambi i programmi. Per BS6, la durata del programma è stata estesa da 72 a 96 mesi per rispondere alle difficoltà affrontate dal nuovo esecutivo, e in particolare dal ministero dell'Agricoltura, dopo gli eventi politici del 2011. L'obiettivo principale di tale estensione è stato quello di garantire che si potessero approntare le misure complementari per un'agevole attuazione del programma.

Il ritmo di attuazione del programma è stato fortemente influenzato da fattori esogeni legati al contesto post-rivoluzione.

### 53

La Commissione concorda e fa osservare che i ritardi nella stipula dei contratti relativi alle componenti di assistenza tecnica dei progetti BS5 e BS6 erano debitamente giustificati, data la complessità dei settori oggetto di sostegno e l'esigenza di avviare un approfondito dibattito strategico e politico affinché potessero essere ben individuate le esigenze dei beneficiari sulla base di valutazioni adeguate.

La Commissione chiarisce che per quanto non vi sia stata assistenza tecnica nell'ambito di BS7, essa è stata fornita nel quadro di altri programmi in corso. La durata del contratto ammissibile secondo i regolamenti finanziari era scaduta quando è stato rivisto il contenuto del programma, il che ha impedito che si potessero stipulare contratti di assistenza tecnica supplementari.

### 54

La Commissione concorda e riconosce che l'iter legislativo è stato piuttosto lento dopo la rivoluzione, in quanto il processo di riforma costituzionale e altre priorità (sicurezza, corruzione) hanno avuto la precedenza su questioni quali la legislazione in materia finanziaria. Si prevede che la legge sarà adottata nel corso del primo trimestre 2017.

Occorre sottolineare, tuttavia, che si è registrato un progresso significativo in termini di procedure di bilancio, anche prima del varo della legge. Ad oggi, 22 dei 26 ministri hanno adottato dei bilanci programmatici e inseriscono degli indicatori di performance concernenti i rispettivi obiettivi di politica pubblica (oltre ai dati di bilancio) in sede di presentazione dei loro bilanci al parlamento.

Il miglior punteggio assegnato dall'International Budget Survey alla Tunisia sottolinea i miglioramenti registrati in questi settori.

In tale contesto, la promulgazione della legge finanziaria segnerà il completamento piuttosto che il varo di questa riforma incentrata sulle prestazioni.

### 55

La Commissione osserva che metà dei progetti non presentava debolezze relative alla concezione. Riguardo all'altra metà, la Commissione intende formulare le seguenti osservazioni (cfr. di seguito):

#### a)

La Commissione sottolinea che gli obiettivi legati ai progetti in esame sono stati sufficientemente pertinenti, specifici e misurabili.

Per quanto concerne PJ7 e PJ8, la Commissione ritiene che «*il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni svantaggiate o socialmente fragili, tramite la realizzazione di infrastrutture di base e di impianti di prossimità nelle zone urbane svantaggiate*» sia un obiettivo sufficientemente pertinente e specifico che può essere misurato col numero di infrastrutture e impianti di base forniti alle zone informali nel quadro del programma.

Per quanto riguarda il PJ11, la Commissione ritiene che l'obiettivo del programma di gemellaggio in favore della Corte dei conti tunisina «*diagnosi e preparazione della riforma istituzionale*» insieme con i risultati dettagliati previsti e indicatori oggettivamente verificabili sia specifico e misurabile.

Inoltre, la Commissione considera i quattro obiettivi del PJ14 particolarmente pertinenti e specifici per sostenere l'insediamento di un parlamento moderno, capace e ben funzionante durante il periodo di transizione democratica. Tali obiettivi, in collegamento con i risultati attesi sono sufficientemente misurabili.

**c)**

L'osservazione della Corte fa riferimento a un caso specifico (PJ13) per il quale le spiegazioni sono illustrate in dettaglio al punto c) di seguito.

### **Riquadro 4 – Esempi di debolezze nella concezione dei progetti esaminati**

**a)**

La Corte fa riferimento a indicatori definiti per misurare gli obiettivi generali del progetto. Durante la fase di attuazione del progetto, gli indicatori sono stati leggermente rivisti per riflettere meglio il conseguimento dei risultati.

**b)**

La Commissione precisa che il modello di convenzione standard relativa ai contributi non comporta un quadro logico. Un quadro di riferimento dei risultati e delle risorse, che è l'equivalente di un quadro di riferimento logico, è allegato al contratto. La Commissione pertanto ritiene che vi fossero indicatori secondo il formato appropriato per progetti attuati con gestione delegata.

**c)**

La Commissione sottolinea che il sostegno alla società civile in Tunisia era impossibile prima della rivoluzione. I finanziamenti esteri erano vietati e le attività della società civile erano molto limitate e sotto il rigido controllo del governo. Pertanto, non vi erano indicatori disponibili per valutare questo settore prima del 2011.

Gli indicatori sono stati definiti, sulla base delle informazioni disponibili all'epoca, per aiutare a misurare il livello di attuazione delle attività.

La Commissione fa osservare che per quanto gli indicatori non siano molto dettagliati, il progetto ha organizzato 435 seminari di dialogo/consultazione nei 24 governatorati, 120 seminari con i rappresentanti delle organizzazioni della società civile e attori pubblici, ha operato con 3 500 associazioni e creato 36 reti di associazioni. Si fa altresì osservare che uno studio approfondito sulla situazione della società civile in Tunisia è stato condotto dalla delegazione dell'UE (EUD).

La valutazione finale del programma avverrà nel febbraio 2017 e permetterà di effettuare un'analisi completa dell'impatto di questo ambizioso programma.

Inoltre, la Commissione evidenzia il fatto che questo è considerato un progetto faro e un esempio straordinario per tutta la regione meridionale di vicinato.

### 56

La Commissione fa osservare che tutti i progetti comprendevano documenti, modelli e il livello di dettaglio richiesto in casi analoghi.

La Commissione sottolinea che la ripartizione della previsione di bilancio per i progetti PJ 6, 7, 8 e 10 fornisce informazioni sufficienti per valutare i costi. L'efficienza del programma è stata valutata tramite una serie di relazioni sui progressi compiuti, come definito nel contratto.

### 57

La Commissione ribadisce (per quanto concerne il valore aggiunto di delegare la gestione dei fondi all'intermediario, a fronte di una gestione indiretta da parte dell'ente pubblico tunisino interessato) che all'epoca dell'adozione dei due progetti l'intermediario era il donatore principale nell'ambito del recupero dei settori informali, e aveva sostenuto l'attuazione del programma di recupero nazionale tunisino per anni. Le spese amministrative imputate dall'intermediario (2,9% dei fondi totali impegnati in entrambi i progetti) sono molto inferiori alle spese relative al funzionamento delle Unità di gestione dei progetti necessarie in caso di gestione indiretta.

Inoltre, l'opzione di gestione indiretta sarebbe stata molto più dispendiosa in termini di tempo, e avrebbe portato a ritardi nell'attuazione, in quanto sarebbe stato necessario prevedere un periodo di formazione da erogare al beneficiario tunisino per renderlo edotto sulle norme e le procedure dell'UE.

### 58

La Commissione sottolinea che l'estensione concessa non ha comportato alcun aumento dei costi totali. Si è trattato di «proroghe a costo zero», in quanto il bilancio di previsione complessivo dei programmi non può essere incrementato.

Tale proroga a costo zero può aver causato una redistribuzione di alcuni costi a scapito di altri, ma tali aspetti fanno parte dei rischi associati al fatto di operare in questi ambiti. Tuttavia, durante i negoziati sulla richiesta di proroga a costo zero, la Commissione si prodiga nella misura del possibile per garantire che eventuali costi aggiuntivi concernenti e generati da tali proroghe siano contenuti al massimo, in modo da non pregiudicare il buon esito del progetto. La durata della transizione democratica tunisina è stata maggiore di quanto ci si attendesse all'indomani della Rivoluzione del 2011, quando sono stati firmati i progetti campionati.

### 59

Per quanto concerne l'impatto e la sostenibilità dei risultati, la Commissione sottolinea il fatto che l'obiettivo specifico del PJ6, come indicato nella convenzione di finanziamento, era la creazione di posti di lavoro a tempo determinato da un verso, e il miglioramento dell'impiegabilità di lavoratori poco qualificati, fornendo formazione professionale dall'altro. La Commissione ritiene che entrambi gli obiettivi siano stati raggiunti. Inoltre, nel 2016 è stata adottata una seconda fase del progetto (programma di sviluppo locale integrato) con gli stessi partner operativi. Questi ultimi ottimizzeranno l'impatto e garantiranno la sostenibilità dei risultati.

Per quanto concerne i PJ7 e PJ8, le difficoltà finanziarie per garantire il mantenimento delle infrastrutture pubbliche fornite ai settori informali saranno affrontate, anche nel quadro dello stesso nuovo programma in preparazione, qualora si provveda a inserire fra i risultati attesi lo sviluppo di un'adeguata strategia nazionale relativa al controllo e allo sviluppo dei settori informali, incluso il mantenimento delle infrastrutture pubbliche.

### 60

La Commissione precisa che le attrezzature fornite nell'ambito dei progetti PJ3 e PJ4 hanno già apportato dei benefici alle PMI tunisine orientate all'export, in quanto queste hanno potuto in tal modo effettuare in Tunisia i colaudi sui prodotti in conformità con le norme UE, a costi molto più contenuti che all'estero. Le conseguenze sono state un abbassamento dei costi di produzione e successivamente una maggior competitività nei confronti di altri produttori.

La fornitura di queste attrezzature sta già avendo un impatto positivo per le PMI tunisine in termini di accesso al mercato interno dell'UE, anche se non è stato ancora stipulato un Accordo sulla valutazione e l'accettazione della conformità dei prodotti industriali (ACAA).

Per il PJ11, quasi tutte le attività pianificate erano state attuate prima della fine del gemellaggio. Inoltre, poiché lo scopo del gemellaggio era quello di sostenere la Corte dei conti tunisina nell'elaborazione di un progetto di legge organica e nella riorganizzazione della sua struttura al fine di applicare le disposizioni della legge, una volta adottata, i ritardi non hanno avuto un impatto sostanziale.

Per quanto riguarda il PJ12, a causa dei frequenti cambiamenti di governo e nomine di diversi direttori (4 in 3 anni), tutti progetti legislativi elaborati durante il progetto non hanno potuto trovare attuazione prima della fine dello stesso.

## Conclusioni e raccomandazioni

### 63

Nei primi anni successivi alla rivoluzione tunisina, il coordinamento fra i donatori ha avuto luogo principalmente sulla base dei cosiddetti *Programmes d'appui à la relance* (PAR), che hanno sostenuto il piano di ripresa economica delle autorità, e successivamente, sulla base del programma generale dell'FMI.

### 64

La Commissione fa osservare che occorre affrontare svariati settori in ragione delle sfide socioeconomiche cui era confrontata la Tunisia dopo la rivoluzione. I risultati ottenuti finora sono buoni, poiché l'assistenza dell'UE ha apportato un contributo significativo al miglioramento della stabilità socioeconomica e politica del paese dopo la rivoluzione. La Commissione sottolinea di aver seguito la propria politica di concentrazione dell'assistenza fornita. In effetti, malgrado il fatto che siano state avviate una serie di attività nel periodo oggetto di esame, queste erano in linea con i tre settori principali individuati nell'SSF 2014-2016.

Come indicato al punto 43, occorre prender atto della situazione vissuta dalla Tunisia dal 2011 e delle pressanti richieste di sostegno al processo di transizione che hanno fatto seguito alla rivoluzione in molti svariati settori. L'UE aveva dispiegato tutti gli strumenti a sua disposizione per accompagnare la Tunisia attraverso questo complesso processo, che ha portato all'adozione di una nuova Costituzione, accolta da tutti con favore, e ad elezioni libere ed eque.

L'assistenza macro-finanziaria dell'UE fornisce sostegno alla bilancia dei pagamenti per far fronte al forte fabbisogno di finanziamento esterno della Tunisia e per sostenere il programma di assistenza finanziaria che il paese ha concordato con l'FMI. Ciò permette alla Tunisia di apportare i necessari adeguamenti economici in modo meno drastico e repentino, e mira a contribuire al ripristino della sostenibilità economica del paese, che è un prerequisito per uno sviluppo sociale duraturo. Le condizioni cui è subordinata l'AMF pertanto concernono una serie di priorità in svariati ambiti di riforma strutturale intercorrelati, come approccio complessivo di sostegno al programma di aggiustamento economico. La Commissione è del parere che ciò non possa essere considerato come uno scostamento dalla politica della Commissione volta a concentrare la propria assistenza su un numero limitato di settori. Inoltre, in diversi ambiti di sostegno (come statistica, gestione delle finanze pubbliche e buona governance della Corte dei conti) la forte azione di coordinamento con altri donatori e in seno ai vari servizi della Commissione è stata cruciale per annettere all'AMF un effetto di leva affinché fossero pienamente attuate importanti riforme.



### 65

La Commissione sottolinea che il processo di programmazione congiunta era stato provvisoriamente sospeso prima della presentazione, da parte del governo, del suo piano di sviluppo quinquennale. L'intenzione della Commissione e degli Stati membri era di allineare la programmazione al piano di sviluppo quinquennale, migliorare la ripartizione delle mansioni e il coordinamento.

Il processo di programmazione congiunta verrà ripreso nel 2017.

### Raccomandazione 1 - Rafforzare la programmazione e focalizzare l'assistenza dell'UE

La Commissione e il SEAE accolgono la raccomandazione.

#### a)

La Commissione e il SEAE continueranno a ricorrere al dialogo politico e sulle politiche per far sì che le autorità tunisine adottino un piano nazionale di sviluppo complessivo e specifiche strategie di riforma. Tali questioni sono state ribadite durante le visite del Commissario Hahn e dell'Alto rappresentante/vicepresidente Mogherini in Tunisia, oltre che nel corso della visita del Presidente tunisino a Bruxelles, nel novembre e dicembre 2016.

#### b)

La Commissione e il SEAE prepareranno il Quadro strategico unico 2017-2020 seguendo gli orientamenti dell'UE, i quali prevedono di focalizzare l'assistenza su tre settori prioritari al fine di ottimizzare l'impatto del suo aiuto.

#### c)

La programmazione congiunta verrà ripresa nel 2017.

### 68

La Commissione precisa che, in un numero limitato di casi, gli indicatori/le misure sono stati soddisfatti prima della firma delle convenzioni di finanziamento. Infatti, tali misure erano state approvate formalmente con le autorità molti mesi prima della firma della convenzione di finanziamento e già attuate dal governo tunisino all'epoca in cui la Commissione ha adottato la decisione di finanziamento. Ciò dovrebbe essere considerato un successo e il risultato di un intenso dialogo strategico con le autorità, che non si sarebbe potuto verificare nella stessa misura o entro il medesimo orizzonte temporale in assenza del sostegno al bilancio.

### 69

Il SEAE e la Commissione concordano sull'esigenza di lavorare per anticipare le decisioni «più progressi, più aiuti».

### 70

La Commissione sottolinea che il PEFA è uno strumento utile, ma non ha carattere vincolante e pertanto comporta che il paese partner dimostri impegno e piena collaborazione. Dopo il 2011 la Tunisia (e i suoi partner) hanno beneficiato di una dozzina di valutazioni di alta qualità sul sistema di gestione delle finanze pubbliche nazionali. Tali valutazioni sono state condotte nel quadro dei programmi della Commissione e da organizzazioni reputate quali l'FMI, l'OCSE, Open Budget Survey. Inoltre, prima di fornire il sostegno dell'AMF, nel dicembre 2013 la Commissione ha effettuato una valutazione operativa completa e approfondita dei circuiti amministrativi e finanziari del ministero delle Finanze e della Banca centrale tunisina. Pertanto, la Commissione è dell'avviso che fossero disponibili e siano state utilizzate le informazioni complete e pertinenti al riguardo.

La Commissione conferma che l'attuale valutazione PEFA è stata avviata nel 2014 e terminerà nel 2017. I ritardi nel completamento della stessa sono dovuti a problemi metodologici fuori dal controllo della Commissione.

### **Raccomandazione 2 - Rafforzare l'attuazione dei programmi di sostegno al bilancio dell'UE**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

#### **a)**

Con un contesto politico attualmente più stabile in Tunisia e in vista di un più stretto coordinamento con altri donatori, la Commissione accoglie il parere che ora gli indicatori di performance possano essere maggiormente incentrati sulle operazioni future. Tuttavia, per i criteri di ammissibilità continuerà ad essere d'applicazione un approccio dinamico, in linea con le disposizioni sugli orientamenti in materia di sostegno al bilancio. Nel contesto tunisino, sono state utilizzate misure singole come parametri di riferimento per valutare i progressi complessivi del governo nell'attuazione del suo programma di riforme nazionali (uno dei quattro criteri di ammissibilità) e questa prassi si è rivelata particolarmente efficace.

Per quanto concerne l'ultima frase, secondo cui «la Commissione dovrebbe subordinare i pagamenti al completamento soddisfacente delle singole misure, invece che a progressi globali», la Commissione sottolinea che in applicazione della comunicazione del 2011 e conformemente alle relative conclusioni del Consiglio del 2012, «Il futuro approccio al sostegno dell'Unione europea al bilancio dei paesi terzi», tale approccio dinamico dovrà essere applicato ai criteri di ammissibilità. La Commissione subordina l'erogazione dei fondi agli indicatori di performance negoziati e concordati con il governo partner solo una volta che questo ha soddisfatto tutti i criteri di ammissibilità, dando prova di aver compiuto nell'insieme progressi soddisfacenti nell'attuazione del programma.

#### **b)**

La Commissione riconosce il significato del PEFA in quanto strumento di pianificazione e monitoraggio, tuttavia essa sottolinea che la valutazione PEFA non può essere imposta unilateralmente al governo partner. Ciononostante, la Commissione continuerà a collaborare con il governo partner e si prodigherà per effettuare la valutazione PEFA secondo la periodicità raccomandata.

### 71

Il periodo di 11 mesi fra la richiesta delle autorità tunisine del prestito AMF e la firma del memorandum d'intesa UE-Tunisia contenente le condizioni cui è subordinata l'AMF trova spiegazione in quanto indicato di seguito.

Prima dell'adozione della proposta della Commissione in merito all'operazione di AFM, la Commissione ha svolto una valutazione operativa approfondita sulla solidità dei circuiti finanziari in Tunisia, nel rispetto di quanto previsto dal regolamento finanziario dell'UE. La proposta della Commissione ha dovuto quindi essere adottata dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'articolo 212 del TFUE. Malgrado lo sforzo dei colegislatori per adottare la proposta della Commissione entro 5 mesi senza una consultazione a tre o «trilogio», un mese è andato perduto a causa del fatto che l'approvazione da parte del Parlamento in plenaria è stata rimandata all'ultimo momento alla seconda plenaria di aprile. Dopo l'adozione dell'operazione di AFM, era necessario che i negoziati sul progetto di memorandum d'intesa fossero conclusi prima dell'approvazione dello stesso da parte di un comitato degli Stati membri, in modo da poter essere firmato dall'UE nel luglio 2014 (11 mesi dopo la richiesta delle autorità tunisine). Ci sono voluti poi oltre 6 mesi per la ratifica del memorandum d'intesa da parte delle autorità tunisine, nel marzo 2015. Il primo pagamento dell'AMF ha potuto essere erogato subito dopo la ratifica del maggio 2015, mentre il secondo pagamento è potuto avvenire solo nel dicembre 2015, in quanto le autorità tunisine non hanno rispettato le condizioni cui è subordinata l'AMF.

### Raccomandazione 3 - Avanzare proposte per accelerare il processo di approvazione dell'AMF

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione fa osservare che, per quanto siano stati conseguiti progressi significativi in merito all'accelerazione del processo di adozione da parte del Parlamento e del Consiglio delle decisioni sull'AMF, vi sono ancora margini di miglioramento. Si potrebbero ottenere adozioni più rapide, ad esempio: se si potesse ridurre il numero di riunioni della commissione per il commercio internazionale del Parlamento europeo (INTA) prima della votazione; se l'approvazione del Parlamento potesse tenersi sistematicamente in plenaria (comprese le mini plenarie) immediatamente dopo il voto da parte dell'INTA; se le mini plenarie potessero essere utilizzate per la ratifica da parte dei presidenti del Parlamento e del Consiglio, e se il Consiglio potesse egualmente ricorrere in sede di adozione alla procedura scritta, se del caso.

La Commissione rileva altresì che, a seguito delle precedenti raccomandazioni della Corte dei conti e della risoluzione del Parlamento sull'AMF, nel 2003, essa ha presentato nel 2011 una proposta di regolamento quadro per l'AMF volta, fra le altre cose, a sveltire il processo decisionale sostituendo le decisioni legislative con misure di attuazione. Tuttavia, poiché i colegislatori hanno deciso di mantenere gli atti legislativi e la procedura legislativa ordinaria, la Commissione ha ritirato la proposta nel 2013.

### 73

La Commissione sottolinea che l'estensione concessa non ha comportato alcun aumento dei costi totali. Si è trattato di «proroghe a costo zero», in quanto il bilancio di previsione complessivo dei programmi non può essere incrementato.

Una proroga a costo zero può avere causato la redistribuzione di alcuni costi a discapito di altri, ma tali aspetti fanno parte dei rischi associati al fatto di operare in questi ambiti. Tuttavia, durante i negoziati sulla richiesta di proroga a costo zero, la Commissione si prodiga nella misura del possibile per garantire che eventuali costi aggiuntivi concernenti il personale a causa di tali proroghe siano contenuti al massimo, in modo da non pregiudicare il buon esito del progetto. La durata della transizione democratica tunisina è stata maggiore di quanto ci si attendesse all'indomani della rivoluzione del 2011, quando sono stati firmati i progetti campionati.

### **Raccomandazione 4 - Migliorare la pianificazione dei progetti**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

## COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

### Publicazioni gratuite:

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

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

### Publicazioni a pagamento:

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

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	1.3.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	1.12.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	14.2.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	2.3.2017

La Corte ha esaminato se l'assistenza finanziaria fornita dall'UE alla Tunisia dopo la rivoluzione della primavera araba del 2011 sia stata utilizzata bene. La conclusione è che i fondi sono stati generalmente ben spesi, in quanto hanno contribuito in misura significativa alla transizione democratica e alla stabilità economica della Tunisia dopo la rivoluzione.

Ciò nonostante, sono state individuate alcune carenze nel modo in cui l'UE ha gestito l'assistenza. Per sopperirvi, la Corte formula raccomandazioni al servizio europeo per l'azione esterna e alla Commissione, allo scopo di focalizzare l'assistenza su pochi settori, rafforzare l'attuazione dei programmi di sostegno al bilancio e, infine, migliorare la pianificazione dei programmi e accelerarne la realizzazione.

4  
1977 - 2017



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni