

Relazione speciale

L'assistenza dell'UE al Myanmar/Birmania

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe di audit

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 delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione III della Corte dei conti europea, Sezione competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia. Il Membro relatore, Karel Pinxten, Decano della Sezione, è stato coadiuvato nella preparazione della relazione da: Gerard Madden, capo Gabinetto; Mila Strahilova, attaché e capo incarico; Beatrix Lesiewicz, prima manager; Roberto Ruiz Ruiz e Francesco Zoia Bolzonello, auditor. L'assistenza linguistica è stata fornita da Cathryn Lindsay.



Da sinistra a destra: Francesco Zoia Bolzonello, Cathryn Lindsay, Gerard Madden, Mila Strahilova, Roberto Ruiz Ruiz, Beatrix Lesiewicz, Karel Pinxten.

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - IX
Introduzione	1 - 14
Estensione e approccio dell'audit	15 - 17
Osservazioni	18 - 60
Nonostante alcune debolezze, l'UE ha svolto un ruolo-guida nel sostenere le priorità di sviluppo stabilite	18 - 28
Il SEAE e la Commissione sono andati incontro ai bisogni del paese	19 - 20
La scelta delle priorità per lo sviluppo non è stata sufficientemente mirata	21 - 24
Il livello di coordinamento variava	25 - 28
La gestione dell'aiuto dell'UE allo sviluppo operata dalla Commissione è stata in genere soddisfacente, ma ha sofferto di ritardi e carenze	29 - 51
Gli interventi erano pertinenti, ma vi sono state battute d'arresto	30 - 33
Ritardi nell'impegno e nell'erogazione dei fondi hanno inciso sull'attuazione da parte dei fondi fiduciari	34 - 36
Le disposizioni sul controllo dei costi inserite nei contratti conclusi tra l'UE e l'ONU hanno avuto scarso impatto	37 - 40
Le procedure di affidamento d'urgenza sono state applicate in modo troppo vasto	41 - 43
Il rischio di doppio finanziamento non è stato mitigato a sufficienza	44 - 45
Vi sono state debolezze nel monitoraggio degli interventi finanziati dall'UE, e la visibilità è stata scarsa	46 - 51
Sul conseguimento degli obiettivi hanno inciso ritardi di attuazione	52 - 60
Nonostante il contesto difficile, vi sono stati alcuni buoni risultati	53
Sull'attuazione dei progetti hanno inciso ritardi e debolezze	54 - 60
Conclusioni e raccomandazioni	61 - 69

Allegato I – Cartina del Myanmar/Birmania

Allegato II – Fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite

Allegato III – Campione di progetti controllati

Allegato IV – Valutazione dei singoli progetti – visione d’insieme

Risposte della Commissione e del SEAE

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

3DF	Fondo per le tre malattie
3OSM	Fondo dei tre obiettivi di sviluppo del millennio
CARS	Collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo
CDD	Sviluppo che prende le mosse dalla comunità
DCI	Strumento di cooperazione allo sviluppo
DG DEVCO	Direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo
DG ECHO	Direzione generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (ECHO)
EIDHR	Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani
ICI+	Strumento per i paesi industrializzati
IcSP	Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (ex "strumento per la stabilità")
JPF	Fondo comune per la pace
LIFT	Fondo fiduciario <i>Livelihoods and Food Security</i> (fonti di sostentamento e sicurezza alimentare)
MOR	Monitoraggio orientato ai risultati
ONG	Organizzazione non governativa
PAA	Programma d'azione annuale
PIP	Programma indicativo pluriennale
QBEP	Programma di istruzione di base di qualità
RACER	Pertinente, accettato, credibile, semplice e solido
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SI	Sfollato all'interno del paese
SMART	Specifico, misurabile, realizzabile, pertinente e corredato di un termine
SWITCH-Asia	Programma finanziato dall'UE per aiutare i consumatori e le imprese a passare ad un consumo e una produzione sostenibili
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNOPS	Ufficio delle Nazioni Unite di servizi ai progetti

SINTESI

I. Nel corso del periodo oggetto dell'audit, in Myanmar/Birmania era in corso una importante e difficile transizione politica ed economica. Fattori quali calamità naturali, conflitti etnici e limitata capacità degli attori e delle autorità locali ostacolavano gli sforzi di sviluppo.

II. La Corte ha verificato se il sostegno dell'UE al paese fosse stato efficace. A tal fine, si è appurato se il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione abbiano sostenuto priorità di sviluppo ben impostate. Gli auditor della Corte hanno anche analizzato la gestione, da parte della Commissione, dell'aiuto UE allo sviluppo e si sono chiesti se il sostegno dell'UE allo sviluppo avesse conseguito gli obiettivi stabiliti. L'audit è stato incentrato sulla spesa impegnata dal 2012 al 2016 nell'ambito dello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), successivamente all'insediamento di un governo formato da civili nel 2011. Per il periodo 2012-2020, l'UE ha stanziato in totale quasi un miliardo di euro.

III. La Corte ha concluso che il sostegno dell'UE allo sviluppo diretto al paese era stato parzialmente efficace. L'UE ha svolto un importante ruolo di guida nel sostenere le priorità di sviluppo, ed ha stanziato notevoli fondi per il paese. In un contesto difficile, in cui l'assetto istituzionale, l'avanzamento del processo di pace e il ritmo delle riforme erano incerti, l'UE ha risposto attivamente ai bisogni del paese. Ciononostante, la Corte ha rilevato carenze nella valutazione dei bisogni effettuata dalla Commissione, nonché nell'attuazione dell'assistenza dell'UE.

IV. La decisione della Commissione di concentrare gli sforzi su quattro settori non era in linea con il "programma di cambiamento" del 2011, e la capacità della delegazione UE di far fronte al pesante carico di lavoro non è stata valutata. La Commissione non ha analizzato a sufficienza le priorità geografiche all'interno del paese. La mobilitazione delle entrate interne non figurava nell'analisi delle priorità, sebbene costituisca un fattore cruciale per lo sviluppo del Myanmar/Birmania. La programmazione congiunta, da parte dell'UE e di singoli Stati membri nell'ambito della strategia di programmazione congiunta 2014-2016, è stata un passo in avanti positivo.

V. La gestione dell'aiuto dell'UE allo sviluppo è stata in genere soddisfacente. Gli interventi hanno riguardato le priorità di sviluppo del paese, ma vi sono stati ritardi. La scelta della modalità di aiuto operata dalla Commissione è stata ragionevole. Tuttavia, la giustificazione circa l'importo del finanziamento destinato a ciascun settore e a ciascun intervento non è stata documentata. L'attuazione è stata inoltre ritardata perché il programma d'azione annuale (PAA) 2016 non è stato mai approvato.

VI. Sull'attuazione dei programmi dei Fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite hanno inciso ritardi ed il lento assorbimento della dotazione finanziaria per le attività dei programmi. Detti Fondi hanno accumulato ingenti saldi in tesoreria, ma la Commissione non ha fatto sì che gli interessi maturati sul contributo dell'UE fossero utilizzati per gli interventi che venivano finanziati. Le disposizioni sul controllo dei costi inserite nei contratti conclusi tra l'UE e l'ONU hanno avuto scarso impatto.

VII. Nel periodo 2012-2016, la Commissione ha utilizzato in modo estensivo le disposizioni sulla dichiarazione di crisi per stipulare contratti direttamente con i partner attuatori. La rimozione dell'obbligo di bandire un invito a presentare proposte ha ridotto la trasparenza della procedura di selezione e ha rischiato di avere un effetto negativo sul rapporto efficacia/costi dei progetti.

VIII. Per i progetti controllati, i risultati sono stati conseguiti in misura variabile da caso a caso. Solo per la metà dei progetti controllati sono state ottenute le realizzazioni previste, principalmente a causa di ritardi nell'attuazione. Per quasi la metà dei progetti controllati, non è stato possibile valutare gli effetti e la sostenibilità dei risultati, a causa della ritardata attuazione delle attività dei programmi. Sono state altresì rilevate debolezze concernenti la qualità degli indicatori e del monitoraggio dei progetti.

IX. Sulla base delle osservazioni contenute nella presente relazione, la Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare la gestione dell'aiuto allo sviluppo al Myanmar/Birmania. Il SEAE/la Commissione sono invitati a:

- concentrare meglio il sostegno sui settori prioritari, al fine di accrescerne l'impatto;
- potenziare il coordinamento con la DG ECHO;
- giustificare e documentare i fondi stanziati ai vari settori ed interventi;

- migliorare il rapporto efficacia/costo delle azioni finanziate da una pluralità di donatori;
- migliorare la gestione dei progetti e far sì che gli interventi dell'UE godano di maggior visibilità.

INTRODUZIONE

1. Dopo parecchi decenni di regimi autoritari, in Myanmar/Birmania era in corso una transizione politica ed economica guidata da un governo formato da civili, che si è insediato nel marzo 2011. Detto governo ha avviato una serie di riforme concepite per cambiare la situazione politica, democratica e socio-economica del paese.
2. Per quanto concerne la situazione economica, il PIL del paese è cresciuto ad un tasso medio annuo del 7,5 %¹. La forza lavoro è giovane ed il paese è ricco di risorse naturali, quali gas, legname, oro e pietre preziose. Situato in prossimità dei mercati dei due paesi più popolosi al mondo (Cina e India), il Myanmar/Birmania sta beneficiando di un notevole aumento degli investimenti diretti.
3. La popolazione comprende numerosi gruppi etnici, alcuni dei quali coinvolti in guerre civili di lunga data. Le tensioni inter-etniche ed interreligiose permangono. Il governo ha firmato un accordo di cessate-il-fuoco nazionale con alcuni gruppi militari composti su base etnica, ma il processo di pace procede lentamente. Le tensioni etniche sono prevalenti negli Stati ove risiedono gruppi etnici non-bamar, particolarmente nelle regioni di confine degli Stati di Shan, Kachin e Rakhine (cfr. cartina nell'*allegato I*).
4. Nel 2016 e nel 2017 vi sono state nuove ondate di violenza contro la minoranza dei Rohingya, di religione musulmana, nello Stato di Rakhine (cfr. cartina nell'*allegato I*). Si tratta di una popolazione che è stata di fatto resa apolide nel 1982, quando è entrata in vigore la legge birmana che disciplina la cittadinanza. Violenze ricorrenti aggravano il conflitto e ostacolano gli sforzi umanitari e di sviluppo nella regione.
5. Per promuovere il processo di riforma, nell'aprile 2012 l'UE ha sospeso le sanzioni gravanti sul governo e, al 2013, le aveva integralmente revocate, tranne l'embargo sulle armi. L'UE ha inoltre aperto un ufficio a Yangon, che nel 2013 è divenuto una delegazione UE a pieno titolo.

¹ Dati della Banca mondiale, 2012-2016.

6. Le relazioni bilaterali sono disciplinate dalle Conclusioni del Consiglio del 22 luglio 2013 su un quadro globale per la politica e il sostegno dell'Unione europea nei confronti del Myanmar/Birmania. Gli obiettivi strategici di detto quadro sono: 1) sostenere la pace e la riconciliazione nazionale; 2) assistere nella costruzione di una democrazia funzionante; 3) promuovere lo sviluppo e il commercio; 4) sostenere il reinserimento del Myanmar/Birmania nella comunità internazionale.

7. Nel novembre 2013 si è riunita la task force UE-Myanmar/Birmania per presentare al governo i dispositivi e gli strumenti che l'UE ha a propria disposizione per sostenere la democratizzazione. Presieduti dall'ex Alto rappresentante dell'UE, Catherine Ashton, e da uno dei Ministri del Gabinetto del Presidente del paese, U Soe Thane, si sono svolti una serie di forum per consolidare le relazioni bilaterali in alcuni ambiti, tra cui l'aiuto allo sviluppo, la società civile, il processo di pace, nonché commercio e investimenti.

8. La riunione della task force è stata seguita dal dialogo UE-Myanmar/Birmania sui diritti umani, che ha esplorato le modalità con le quali l'assistenza dell'UE poteva sostenere gli sforzi volti a promuovere i diritti umani, la governance democratica e lo Stato di diritto sul campo. L'UE ha offerto sostegno al governo del Myanmar/Birmania nella ratifica di convenzioni e strumenti internazionali in materia di diritti umani. Ha inoltre inviato una missione di osservazione elettorale per monitorare le elezioni politiche dell'8 novembre 2015.

9. L'UE ha stanziato più di un miliardo di euro per il periodo 2007-2020 (cfr. tabella 1), principalmente nell'ambito di strumenti bilaterali, regionali e tematici².

² Gli strumenti di finanziamento possono essere specifici per il paese (bilaterali), regionali, oppure avere un orientamento tematico specifico.

Tabella 1 – Assistenza dell’UE stanziata per il Myanmar/Birmania per gli anni 2007-2020

(milioni di euro)

Fonte	2007-2011	2012-2013	“Pacchetto speciale” 2012-2013	Totale 2007-2013	2014-2020	Totale 2007-2020
Strumento di cooperazione allo sviluppo						
Dotazione bilaterale	32,0		93,0	125,0	688,0	813,0
Programmi tematici	43,9	7,7	34,0	85,6	20,6 *	106,2
Programmi regionali	17,0	3,8	20,0	40,8	35,9 *	76,7
Altri strumenti (IfS, EIDHR, ICI+)	2,2	28,9	3,7	34,8	1,8	36,6
Totale	95,1	40,4	150,7	286,2	746,3	1 032,5

* Stanziamento dei finanziamenti fino al 2017.

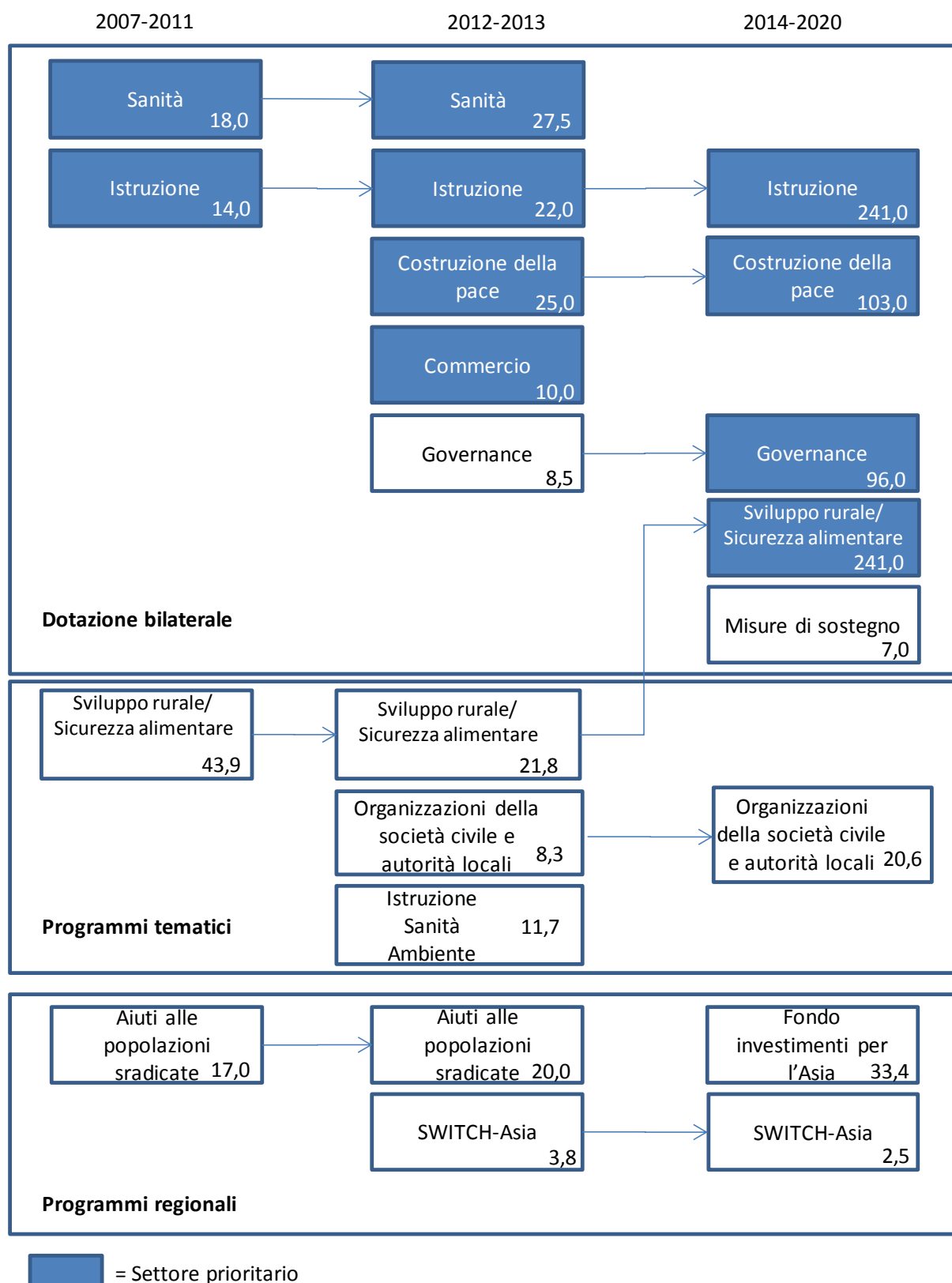
Fonte: programmi indicativi pluriennali (PIP) 2007-2013 e 2014-2020 e programmi d’azione annuali (PAA) 2007-2015.

10. Nel quadro del programma indicativo pluriennale (PIP) 2007-2013, l’UE ha fornito finanziamenti bilaterali per due settori prioritari, ossia l’istruzione e la sanità. Gli strumenti tematici e i finanziamenti regionali erano principalmente incentrati sui programmi di sicurezza alimentare e di aiuti alle popolazioni sradicate.

11. Nel 2012, al fine di mantenere il progredire delle riforme, l’UE ha fornito ulteriore sostegno al paese nel quadro di un “pacchetto speciale” ammontante a 150 milioni di euro. Stante detto finanziamento, il sostegno bilaterale è stato ampliato, per coprire altri due settori prioritari, ossia la costruzione della pace ed il commercio.

12. Nel quadro del PIP 2014-2020, sono stati stanziati fondi bilaterali per un totale di 688 milioni di euro a favore di quattro settori prioritari: sviluppo rurale, istruzione, governance e costruzione della pace. Assieme all’assistenza fornita al paese nel quadro di programmi e strumenti tematici e regionali, i fondi stanziati dall’UE per il Myanmar/Birmania nel corso di tale periodo settennale ammontano a 746,3 milioni di euro. I fondi stanziati per ciascun settore per il periodo 2017-2020 sono elencati nel **grafico 1**.

Grafico 1 – Assegnazione di finanziamenti bilaterali, regionali e tematici a ciascun settore nel quadro del DCI (milioni di euro)



Fonti: PIP 2007-2013, PIP 2014-2020, PAA 2007-2015.

13. I fondi sono stati attuati usando sia la modalità di gestione diretta che quella indiretta³. Nel 2016, l'UE ha erogato il 63 %⁴ dei fondi per il paese nell'ambito della gestione indiretta, per lo più tramite Agenzie delle Nazioni Unite. Sono stati coinvolti i seguenti fondi fiduciari: Fondo fiduciario *Livelihoods and Food Security* (fonti di sostentamento e sicurezza alimentare, LIFT), il Programma di istruzione di base di qualità (QBEP), il Fondo dei tre obiettivi di sviluppo del millennio (3OSM) e il Fondo comune per la pace (JPF). La quota dei contributi dell'UE a tali fondi era compresa tra l'11 % ed il 37 % (cfr. dettagli nell'*allegato II*). La spesa gestita direttamente, comprendente principalmente sovvenzioni, ha rappresentato il 37 % del portafoglio complessivo.

14. Il paese ha ricevuto sostegno da molti donatori. Nel periodo 2012-2016, gli impegni dei donatori (tutte le fonti) sono ammontati in totale a più di 8 miliardi di dollari USA. Oltre agli aiuti provenienti dall'UE, il paese ha ricevuto impegni dal Giappone (3,3 miliardi di dollari USA), dalla Banca mondiale (1 miliardo di dollari USA), dal Regno Unito (593 milioni di dollari USA) e dagli Stati Uniti (477 milioni di dollari USA)⁵.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

15. La Corte ha verificato se il sostegno dell'UE al Myanmar/Birmania fosse efficace cercando di rispondere ai seguenti tre quesiti:

- a) il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione hanno sostenuto priorità di sviluppo ben impostate?
- b) la Commissione ha gestito bene gli aiuti dell'UE allo sviluppo?

³ Nell'ambito della gestione diretta, la Commissione europea è responsabile di tutti i compiti relativi all'esecuzione del bilancio dell'UE, che sono svolti direttamente dai servizi della Commissione, a livello centrale oppure presso le delegazioni dell'UE. Nell'ambito della gestione indiretta, la Commissione affida compiti di esecuzione del bilancio a organizzazioni internazionali, alle agenzie per lo sviluppo degli Stati membri dell'UE, a paesi partner o ad altri organismi.

⁴ Su 438 milioni di euro per tutti i contratti (*fonte: 2016 External Assistance Management Report*).

⁵ Ministero della Pianificazione e delle finanze, Direzione Relazioni economiche con l'estero, <https://mohinga.info/en/dashboard/location/>.

c) gli aiuti dell'UE allo sviluppo hanno conseguito gli obiettivi stabiliti?

16. L'audit ha riguardato la spesa impegnata nel corso del periodo 2012-2016 e finanziata nel quadro del DCI. Gli auditor della Corte hanno esaminato 20 progetti: 11 progetti gestiti indirettamente (di cui 10 gestiti da fondi fiduciari⁶ ed uno attuato da un'Agenzia di uno Stato membro dell'UE⁷) e nove progetti gestiti direttamente⁸. L'**allegato III** fornisce dettagli sui progetti controllati.

17. Il lavoro di audit ha compreso un esame documentale della documentazione probatoria, come documenti di programmazione e relazioni di monitoraggio e di valutazione. Ha compreso una visita sul posto e colloqui con personale della direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo (DG DEVCO), del SEAE, della delegazione UE e della direzione generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO), nonché con rappresentanti degli Stati membri dell'UE presso il Myanmar/Birmania, altri donatori e partner attuatori. Si è altresì tenuto conto di audit espletati da altri organismi, di relazioni di verifiche⁹ e di relazioni di monitoraggio orientato ai risultati (MOR).

OSSERVAZIONI

Nonostante alcune debolezze, l'UE ha svolto un ruolo-guida nel sostenere le priorità di sviluppo stabilite

18. Al fine di rispondere al primo quesito di audit (cfr. **paragrafo 15**), gli auditor della Corte hanno valutato se il SEAE e la Commissione fossero andati incontro ai bisogni del paese. Hanno altresì verificato se le priorità per lo sviluppo fissate dalla Commissione fossero sufficientemente mirate e se la Commissione le avesse coordinate con altri donatori.

⁶ Progetti da 1 a 10.

⁷ Progetto 11.

⁸ Progetti da 12 a 20.

⁹ Audit espletati dalla Commissione su Agenzie delle Nazioni Unite.

Il SEAE e la Commissione sono andati incontro ai bisogni del paese

19. Il SEAE e la Commissione hanno risposto rapidamente ai cambiamenti politici intervenuti nel paese. Hanno avviato il dialogo in tema di diritti umani, hanno inviato una missione di osservazione elettorale e si sono impegnati nel processo di pace. La delegazione dell'UE in Myanmar/Birmania è stata istituita nel 2013. Nonostante la nuova struttura della delegazione dell'UE e le problematiche incontrate a livello locale, il SEAE e la Commissione hanno instaurato con le autorità nazionali un dialogo preliminare e attivo sulla linea d'azione e hanno fatto sì che fosse svolta una estesa raccolta di conoscenze.

20. Il governo del Myanmar/Birmania non ha convenuto un piano nazionale per lo sviluppo del paese. I bisogni del paese erano estesi e riguardavano molti ambiti, tra cui pace, istruzione, sanità, sviluppo agricolo, governance e capacità istituzionale. La scelta dei settori da sostenere è stata compiuta in consultazione con i portatori d'interesse ed il governo ha ritenuto che essa corrispondesse alle priorità di sviluppo generale del paese. L'UE ha stanziato notevoli finanziamenti per il paese per sostenere le priorità di sviluppo (cfr. **paragrafo 9**).

La scelta delle priorità per lo sviluppo non è stata sufficientemente mirata

21. Nel quadro dei PIP per il Myanmar/Birmania, il SEAE e la Commissione hanno specificato le priorità per lo sviluppo e gli stanziamenti di fondi. La programmazione doveva essere coerente con le priorità della politica globale dell'UE in tema di sviluppo e doveva attuare il "programma di cambiamento" del 2011¹⁰. Doveva inoltre assicurare la coerenza e la complementarità tra i vari donatori e l'allineamento alle priorità del governo.

22. L'obiettivo primario del "programma di cambiamento" del 2011 era "potenziare notevolmente l'impatto e l'efficacia della politica di sviluppo dell'UE". L'UE era invitata ad intervenire in un massimo di tre settori prioritari, in modo da aumentare l'impatto e l'effetto leva del sostegno finanziario da essa fornito. La decisione della Commissione di aumentare il

¹⁰ L'obiettivo primario di detto programma, adottato nel 2011, è "potenziare notevolmente l'impatto e l'efficacia della politica di sviluppo dell'UE".
Cfr. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en.

numero di settori prioritari da due a quattro (cfr. **paragrafi 10-12**) non è stata giustificata in modo chiaro in linea con gli orientamenti operativi della stessa Commissione, e non ha tenuto conto della capacità della delegazione UE di far fronte a tale ampio portafoglio di investimenti in un ambiente operativo complesso.

23. Inoltre, la Commissione non ha definito a sufficienza le priorità geografiche in termini di regioni. Ad esempio, il primo studio sui bisogni specifici dello Stato del Rakhine (cfr. **paragrafo 4**) è stato svolto solo nel 2017. Tale attribuzione di priorità avrebbe potuto accrescere l'impatto del sostegno dell'UE.

24. La generazione di entrate dello Stato provenienti da risorse di origine fiscale o non fiscale costituisce un fattore cruciale per lo sviluppo sostenibile, specie in un paese ricco di risorse naturali (cfr. **paragrafo 2**). All'atto di stabilire le priorità, però, non si è tenuta in debito conto la mobilitazione delle entrate interne, nonostante essa sia cruciale per lo sviluppo del Myanmar/Birmania.

Il livello di coordinamento variava

25. Una volta che il governo formato da civili ha assunto il potere in Myanmar/Birmania, vi è stato un rapido afflusso di fondi per lo sviluppo provenienti da donatori (cfr. **paragrafo 14**). Il governo del paese ed i partner per lo sviluppo hanno tenuto periodicamente riunioni e scambi di informazioni onde assicurare il coordinamento dei donatori. Le loro riunioni sono servite a migliorare la coerenza e l'efficacia degli aiuti allo sviluppo. L'UE ha partecipato attivamente ai forum di cooperazione.

26. L'UE e i suoi Stati membri hanno definito la strategia di programmazione congiunta 2014-2016 per promuovere l'efficacia degli aiuti. La programmazione congiunta è stata ottenuta nonostante l'assenza di un piano nazionale di sviluppo; si tratta di uno dei primi esempi in tal senso al mondo. Nonostante i benefici per l'efficacia degli aiuti siano stati modesti, in termini di riduzione della frammentazione degli aiuti, il processo di programmazione congiunta ha apportato maggiore trasparenza, prevedibilità e visibilità.

27. Tuttavia, il coordinamento tra la DG ECHO e la DG DEVCO è stato inadeguato. In alcune aree del Myanmar/Birmania, specie negli Stati del Rakhine e del Kachin, vi è molto bisogno di

aiuti umanitari. Tra il 2012 e il 2016, la Commissione europea, tramite la DG ECHO, ha fornito circa 95 milioni di euro per programmi d'aiuto d'emergenza per la sicurezza alimentare e per assistere vittime di conflitti. Nonostante entrambe le direzioni generali della Commissione fossero attive nel paese, non si è tenuto conto a sufficienza degli interventi umanitari dell'UE all'atto della formulazione dei programmi. Inoltre, non vi era alcun piano d'attuazione congiunta che collegasse aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo (CARS). Vi erano esempi di collaborazione nelle sfere degli aiuti umanitari e degli aiuti allo sviluppo, ma costituivano l'eccezione anziché la regola.

28. Inoltre, la DG ECHO non era inclusa nella strategia di programmazione congiunta definita dalla Commissione e dagli Stati membri per il periodo 2014-2016 (cfr. **paragrafo 26**). Si è trattato di una opportunità non sfruttata per migliorare il coordinamento, dato che vi è da attendersi assistenza umanitaria in aree di crisi prolungata, quali alcune regioni del paese. Una procedura per lo scambio di informazioni tra la DG DEVCO e la DG ECHO è stata formalizzata solo nel settembre 2016.

La gestione dell'aiuto dell'UE allo sviluppo operata dalla Commissione è stata in genere soddisfacente, ma ha sofferto di ritardi e carenze

29. Al fine di rispondere al secondo quesito di audit (cfr. **paragrafo 15**), gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione avesse individuato ed attuato bene gli interventi e se avesse scelto la modalità di aiuto appropriata. Hanno inoltre appurato se Commissione avesse coordinato gli interventi con altri donatori e se gli interventi fossero stati monitorati in modo adeguato.

Gli interventi erano pertinenti, ma vi sono state battute d'arresto

30. Nell'ambito di ciascun PIP, la Commissione adotta decisioni di finanziamento, ossia programmi d'azione annuali (PAA) che definiscono gli interventi, le modalità di aiuto e l'importo totale dei finanziamenti per ciascun intervento. Gli interventi selezionati erano in linea con le priorità stabilite. Tuttavia, sebbene i settori prioritari e le azioni sostenute fossero in linea con le priorità del governo (cfr. **paragrafo 20**), la Commissione non ha documentato la determinazione dell'importo del finanziamento, né per ciascun settore nel quadro del PIP, né per ciascun intervento nel quadro dei PAA.

31. Il PAA 2016 non è stato approvato, in quanto alcuni Stati membri non erano d'accordo con l'approccio proposto prima di una riunione del comitato dello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI). La Commissione ha deciso di ritirare la proposta. La mancata approvazione del PAA 2016 ha causato notevoli ritardi di attuazione degli interventi previsti, dato che l'utilizzo di 163 milioni di euro nell'ambito del PIP per il 2016 è stato rimandato. Su uno stanziamento totale di quasi un miliardo di euro per il periodo 2012-2020 (cfr. **tabella 1**), gli importi impegnati fino ad aprile 2017 hanno rappresentato 380,7 milioni di euro.

32. I criteri operativi considerati all'atto della selezione delle modalità di aiuto e dell'elaborazione del piano di attuazione sono stati il "carico di lavoro futuro della delegazione" e assicurare "un mix di modalità di aiuto". Nessuno dei PAA esaminati ha incluso il criterio del rapporto efficacia/costi delle attività finanziate. Ciò detto, stanti le opzioni disponibili, la scelta delle modalità di aiuto operata dalla Commissione è stata ragionevole.

33. Più della metà degli importi impegnati sono stati stanziati nell'ambito della modalità di gestione indiretta, ed erogati per lo più tramite fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite (cfr. **paragrafo 13**). Ciò ha permesso alla Commissione di lavorare in stretta collaborazione con altri donatori e di essere coinvolta in interventi per lo sviluppo su grande scala. Detta modalità di aiuto ha alleviato l'onere gravante sul personale della Commissione, dato che l'ONU era primariamente responsabile della gestione dei fondi fiduciari.

Ritardi nell'impegno e nell'erogazione dei fondi hanno inciso sull'attuazione da parte dei fondi fiduciari

34. La Commissione ha celermente impegnato ed erogato fondi ai fondi fiduciari, ma sull'attuazione dei programmi dei fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite hanno inciso ritardi ed il lento assorbimento della dotazione finanziaria per le attività dei programmi. Gli importi erogati per queste ultime a valere sul LIFT hanno rappresentato solo il 53 % dei contributi versati a detto fondo (con durata 2012-2018); e, nel caso del 3OMS, solo il 68 % dei fondi (con durata 2012-2017). Nonostante il JPF sia stato costituito nel dicembre 2015,

solo il 3 % dei fondi versati quali contributi era stato pagato sotto forma di attività dei programmi¹¹.

35. Data la lenta attuazione delle attività dei programmi, i saldi in tesoreria dei fondi fiduciari gestiti dall'ONU erano ingenti. Nel caso del LIFT, del 3OMS e del JPF, sono ammontati rispettivamente¹² a 74, 54 e 18 milioni di dollari USA¹³.

36. Le disposizioni contrattuali convenute tra l'UE e l'UNOPS, l'Agenzia delle Nazioni Unite che gestisce tre dei quattro fondi fiduciari in Myanmar/Birmania, permettono all'UNOPS di conservare gli interessi maturati sui fondi anticipati dalla Commissione. La Commissione non richiede all'UNOPS di utilizzare gli interessi maturati per attività dei programmi.

Le disposizioni sul controllo dei costi inserite nei contratti conclusi tra l'UE e l'ONU hanno avuto scarso impatto

37. Le disposizioni contrattuali disciplinanti i finanziamenti UE versati a fondi fiduciari multi-donatore gestiti dall'ONU sono contenute in accordi di contributo. Detti accordi definiscono gli impegni finanziari assunti da entrambe le parti. Una clausola specifica in questi accordi di contributo dispone che i costi indiretti dovrebbero esser limitati al 7 % dei costi diretti ammissibili sostenuti dai fondi fiduciari. Poiché sono le Nazioni Unite a gestire detti fondi, il controllo dei costi spetta in primo luogo all'ONU. Tuttavia, anche la Commissione ha l'obbligo di assicurare l'efficienza economica per quanto riguarda i contributi dell'UE. Uno dei modi con i quali tenta di assicurarla è tramite controlli di verifica espletati sui fondi fiduciari.

38. Nel corso di questi controlli, i verificatori esaminano l'ammissibilità dei costi dichiarati dai fondi fiduciari. In base all'accordo concluso tra le parti, se viene rilevato che le spese non sono ammissibili al finanziamento dell'UE, esse non saranno rifiutate, ma saranno sostenute

¹¹ Situazione al 31 gennaio 2017 per il LIFT, al 1° novembre 2016 per il 3OMS e al 28 febbraio 2017 per il JPF. Le date sono diverse a causa dei diversi cicli di rendicontazione.

¹² Cfr. sopra.

¹³ L'UNICEF non è stato in grado di fornire prospetti certificati dei flussi di cassa per il QBEP.

da altri donatori, non appena saranno disponibili fondi sufficienti. Si tratta del cosiddetto “approccio nozionale”. Gli auditor della Corte hanno rilevato casi in cui le verifiche condotte per conto della Commissione avevano fatto emergere costi non ammissibili e in cui era stato applicato l’approccio nozionale (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1 – Esempi di applicazione dell’approccio nozionale

LIFT

Nel 2012, una verifica condotta dalla Commissione ha rilevato costi non ammissibili per 7,35 milioni di euro, principalmente anticipi e prestiti, dichiarati in modo non corretto come spese. Applicando l’approccio nozionale, il totale delle spese non ammissibili è stato ridotto a 2,44 milioni di euro, poiché la direzione dei fondi fiduciari ha dichiarato che erano disponibili fondi sufficienti provenienti da altri donatori per coprire 4,91 milioni di euro dei costi che la Commissione aveva considerato non ammissibili. Successivamente, la Commissione ha dedotto la maggior parte dei restanti 2,44 milioni di euro da ulteriori pagamenti in favore del LIFT, e il saldo di 0,35 milioni di euro è stato infine recuperato presso l’UNOPS.

3OMS/3DF

Nel 2012, il Fondo per le tre malattie (*Three Diseases Fund*, 3DF) ha cessato le proprie attività, le quali sono passate al fondo 3OMS. Da un esercizio di verifica condotto nel 2015 sul 3DF sono emersi costi indiretti non ammissibili per 640 000 dollari USA. Il massimale applicabile ai costi indiretti, ossia il 7 % dei costi diretti ammissibili, specificato nell’accordo di contributo, era stato oltrepassato di detto importo. Quando la direzione del fondo fiduciario ne è stata informata, ha comunicato alla Commissione che l’importo era stato coperto con fondi di altri donatori.

39. Gli esempi precedenti illustrano la limitata misura in cui la Commissione può esercitare un controllo sul rapporto efficacia/costi dei fondi fiduciari. Nella maggior parte dei casi, i costi giudicati non ammissibili dalla Commissione verranno finanziati da altri donatori. Pertanto, le risultanze dei controlli di verifica avranno scarsa o nulla incidenza sul rapporto efficacia/costi dei fondi fiduciari. Per i costi indiretti, la situazione è la stessa anche laddove non vi sia accordo tra i donatori sull’applicazione di un tasso percentuale appropriato.

40. Nei casi in cui un donatore sia al tempo stesso un partner attuatore in un intervento finanziato da una pluralità di donatori, come avviene per il QBEP (cfr. [allegato II](#) e

riquadro 2), vi è il rischio significativo che i costi indiretti che eccedono il 7 % concordato con l'UE vengano imputati allo stesso partner attuatore o ad altri donatori.

Riquadro 2 – Esempio di costi indiretti elevati

Nel caso del QBEP, i costi indiretti sono stati elevati, applicando due volte il massimo previsto dai contratti conclusi tra l'UE e l'ONU: in aggiunta al 7 % di costi indiretti inclusi nel bilancio generale del QBEP, un ulteriore 7 % era incluso nel bilancio della sovvenzione a cascata per i progetti attuati tramite organizzazioni non governative (ONG). I costi sostenuti nell'ambito di tali sovvenzioni a cascata sono imputati a fonti di finanziamento non-UE. In ogni caso, l'efficienza economica complessiva di un intervento viene ridotta dalla doppia imputazione di costi indiretti, a prescindere dalla fonte di finanziamento alla quale vengono imputati i costi.

Le procedure di affidamento d'urgenza sono state applicate in modo troppo vasto

41. È stata la Commissione a decidere in merito a tutti i progetti gestiti direttamente, compreso per ciò che riguarda la loro portata e la loro dotazione finanziaria, ed è stata in grado di monitorare da vicino lo stato di avanzamento nel corso di tutto il ciclo di vita di un progetto. Per assistere la Commissione nella gestione, sono stati impiegati strumenti quali il MOR. La Commissione è stata anche in grado di intervenire nel corso di un progetto. Tuttavia, sia l'impostazione dei progetti che il loro monitoraggio sono attività impegnative, che richiedono tempo, specie quando sono numerose e sparse in vaste aree di difficile accesso. L'obiettivo della Commissione è stato dunque di finanziare grandi progetti.

42. Nel corso del periodo 2012-2016, la Commissione ha fatto ricorso alle disposizioni sulla "dichiarazione di crisi"¹⁴ per stipulare contratti direttamente con i partner attuatori, senza alcun bisogno di bandire inviti a presentare proposte. Il ricorso alla "dichiarazione di crisi" ha significato che vi erano "situazioni di pericolo imminente o immediato" che rischiavano "di degenerare in un conflitto armato": i contratti di sovvenzione e di appalto potevano essere

¹⁴ Articolo 190, paragrafo 2 del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

negoziati senza bandire inviti o indire gare¹⁵. Inizialmente, la “dichiarazione di crisi” è stata applicata solo agli “Stati etnici” di Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon, Shan e Rakhine e alla Regione di Tanintharyi (cfr. cartina nell’allegato I). Nel 2014 la Commissione ha esteso la “dichiarazione di crisi” a tutti i contratti che sostengono le finalità della pace e del rafforzamento dello Stato in Myanmar/Birmania e l’ha rinnovata ogni anno. La “dichiarazione di crisi” era comprensibile per le aree direttamente colpite dal conflitto, ma non tanto per le aree ove regnava la pace. La rimozione dell’obbligo di bandire un invito a presentare proposte ha ridotto la trasparenza della procedura di selezione e ha rischiato di avere un effetto negativo sul rapporto efficacia/costi dei progetti.

43. Sebbene sia stata la stessa Commissione a far ricorso alla dichiarazione di crisi a partire dal 2012, ha informato i partner attuatori della possibilità di applicare procedure flessibili solo nel 2015 e 2016 e non nel 2013 e 2014. La Commissione concedeva le sovvenzioni in modo diretto, ma obbligava nel 2013 e nel 2014 i partner attuatori ad applicare procedure contrattuali di appalto, anche negli Stati “etnici”.

Il rischio di doppio finanziamento non è stato mitigato a sufficienza

44. Esaminando la gestione, operata dalla Commissione, dell’assistenza allo sviluppo, la Corte ha constatato che in alcuni casi il rischio di doppio finanziamento era significativo ma non mitigato (cfr. riquadro 3).

Riquadro 3 – Esempi di rischi di doppio finanziamento

Il fondo 3OMS si articola in tre componenti: 1) salute materna, neonatale e infantile; 2) tubercolosi, malaria e HIV/AIDS; 3) sostegno ai sistemi sanitari. La componente n. 2 è finanziata anche dal fondo globale per la lotta contro l’AIDS, la tubercolosi e la malaria (in appresso “fondo globale”), che ha

¹⁵ Così come dispongono l’articolo 128 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (“regolamento finanziario”), l’articolo 190, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012 (“modalità di applicazione”) a proposito delle sovvenzioni; come dispongono l’articolo 190 del regolamento finanziario e l’articolo 266, paragrafo 1), lettera a) delle modalità di applicazione, a proposito dei servizi; come dispongono l’articolo 190 del regolamento finanziario e l’articolo 268, paragrafo 1, lettera a), delle modalità di applicazione a proposito delle forniture; come dispongono l’articolo 190 del regolamento finanziario e l’articolo 270, paragrafo 1, lettera a), delle modalità di applicazione a proposito dei lavori.

sede a Ginevra, in Svizzera, opera in tutto il mondo, compreso il Myanmar/Birmania, è co-finanziato dall'UE ed è gestito dall'UNOPS. Il finanziamento del fondo 3OMS per la componente n. 2 è specificamente inteso ad integrare quello fornito dal fondo globale in Myanmar/Birmania e a colmare eventuali deficit di finanziamento. Tuttavia, non vi è stata alcuna valutazione globale delle lacune e delle sovrapposizioni tra i due fondi¹⁶. Né il consiglio di amministrazione del fondo 3OMS né la Commissione hanno ricevuto informazioni dettagliate circa gli ambiti di intervento o le rispettive dotazioni finanziarie dei due fondi. Non sono state adottate misure di mitigazione del rischio di doppio finanziamento.

In un altro caso, una ONG locale ha ricevuto il sostegno dell'UE per il rafforzamento delle capacità da quattro diverse fonti finanziate dall'UE, senza che venisse condotta alcuna valutazione riguardo a possibili sovrapposizioni dei finanziamenti.

45. In aggiunta, due dei progetti controllati hanno fatto emergere un debole coordinamento con altri donatori a livello di attuazione (cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 4 – Esempi di opportunità mancate in termini di coordinamento

Nel 2012, la Banca mondiale ha impegnato più di 80 milioni di dollari USA per un “Programma nazionale di sviluppo che prende le mosse dalle comunità (CDD)”. Detto programma è stato attuato tramite varie strutture governative responsabili dello sviluppo, comprese autorità municipali.

In una regione, l'UE ha finanziato un progetto da cinque milioni di euro che includeva una componente CDD. Come osservato in una relazione di monitoraggio, le iniziative erano state attuate tramite i medesimi portatori d'interesse a livello di municipalità. Ciò ha creato strutture parallele e gravi sovrapposizioni, nonostante le comunità beneficiassero di investimenti infrastrutturali aggiuntivi.

¹⁶ Per il progetto più grande nell'ambito di questa componente, l'analisi iniziale del 2013 indicava che questo intervento avrebbe necessitato di una dotazione finanziaria di 0,7 milioni di dollari USA, osservando che il fondo globale stava già sostenendolo con circa 12,7 milioni di dollari USA. Ciononostante, nel 2014 all'intervento sono stati concessi 11,4 milioni di dollari USA, cifra che è salita a 13 milioni di dollari USA nel 2015, ma non vi è stata alcuna spiegazione del perché i bisogni erano cresciuti così ingentemente.

In un'altra regione, l'UE ha finanziato un progetto da sette milioni di euro che includeva anch'esso una componente CDD. Anche in questo caso, nella relazione di monitoraggio si sottolineavano una mancanza di coordinamento settoriale e rischi di sovrapposizioni.

Vi sono state debolezze nel monitoraggio degli interventi finanziati dall'UE, e la visibilità è stata scarsa

46. Gli interventi della Commissione sono stati monitorati, comunicati e valutati tramite relazioni di progetto, visite sul campo, relazioni di monitoraggio orientato ai risultati, valutazioni e audit. Il monitoraggio è migliorato negli anni successivi alla creazione della delegazione UE, ma permanevano debolezze.

47. Era impossibile stabilire se le realizzazioni e gli effetti fissati a livello di un PAA fossero stati ottenuti, e ciò per due motivi: alcuni dei PAA esaminati non disponevano di indicatori di realizzazione o di indicatori di effetto che consentissero di valutare gli interventi; anche quando erano disponibili indicatori, non vi era alcun dato aggregato sulle realizzazioni e sugli effetti dei vari interventi attuati in ciascun settore d'intervento nell'ambito dei PAA.

48. Alcuni dei PAA esortano ad istituire un comitato di monitoraggio della performance per gli interventi finanziati. Nei casi oggetto di audit, detto comitato non era stato istituito oppure era stato istituito in ritardo. Inoltre, per il 50 % dei progetti controllati (cfr. allegato IV), metà dei quali comprendevano progetti finanziati dai fondi fiduciari, la Corte ha rilevato debolezze nel monitoraggio.

La Commissione ha reagito con lentezza alle relazioni delle missioni di verifica

49. La Commissione è membro dei consigli di amministrazione dei fondi LIFT, 3OMS e JPF, nonché del comitato direttivo del QBEP. Effettua inoltre missioni di verifica presso le Agenzie dell'ONU. La Commissione ha avviato con ritardo le missioni di verifica, ed ha reagito con lentezza alle relative relazioni (cfr. riquadro 5).

Riquadro 5 – Missioni di verifica

LIFT

La Commissione ha effettuato una missione di verifica nel 2012, tramite la quale sono stati rilevati costi non ammissibili per 7,35 milioni di euro. L'importo definitivo dovuto non è stato recuperato che cinque anni dopo, nel gennaio 2017.

3OMS/3DF

Nonostante il fatto che il fondo 3DF fosse stato progressivamente dismesso nel 2012, non è stata effettuata nessuna missione di verifica fino al 2015, e le risultanze sono state pubblicate nel 2016, ossia quattro anni più tardi. Per quanto riguarda il fondo 3OMS, non è stata effettuata alcuna missione di verifica.

La visibilità dell'UE era modesta

50. Nelle relazioni delle missioni di verifica e nelle relazioni di monitoraggio il modesto livello di visibilità degli interventi finanziari dall'UE è stato segnalato. Per 10 dei progetti controllati, detto livello ha potuto essere valutato, e in otto casi non sono state rispettate pienamente le disposizioni contrattuali (cfr. **allegato IV**).

51. Uno dei vantaggi dei fondi fiduciari dell'UE è l'accresciuta visibilità. In quanto iniziatrice del Fondo comune per la pace, la Commissione ha svolto un importante ruolo nell'ideazione e nella costituzione di quest'ultimo. Inizialmente, aveva considerato l'opzione di un fondo fiduciario dell'UE, ma in seguito ha formalmente escluso tale opzione dallo studio di impostazione del fondo, poiché non era stata in grado di convincere gli altri potenziali contributori dei meriti di detta opzione.

Sul conseguimento degli obiettivi hanno inciso ritardi di attuazione

52. Al fine di rispondere al terzo quesito di audit (cfr. **paragrafo 15**), gli auditor della Corte hanno verificato se gli interventi avessero prodotto le realizzazioni previste e conseguito gli effetti attesi. Nell'**allegato III** è possibile trovare informazioni dettagliate sui progetti controllati; inoltre, nell'**allegato IV** viene fornito un quadro d'insieme della valutazione dei singoli progetti.

Nonostante il contesto difficile, vi sono stati alcuni buoni risultati

53. Gli obiettivi dei progetti finanziati dall'UE erano rispondere celermente ed in modo flessibile su tutta una serie di ambiti importanti per la transizione politica del Myanmar/Birmania, nonché sostenere l'elaborazione di politiche su questioni economiche e sociali. Sull'ottenimento dei risultati hanno inciso negativamente sia fattori esterni che interni, nuocendo all'efficacia dei progetti finanziati. Nonostante il contesto difficile, alcuni dei progetti controllati dalla Corte hanno conseguito buoni risultati (cfr. **riquadro 6**).

Riquadro 6 – Esempi di progetti che hanno conseguito buoni risultati

LIFT – Progetto di microfinanza

La finalità del progetto era incrementare l'accesso a prestiti ed altri servizi finanziari di oltre 100 000 clienti a basso reddito nel paese, dei quali almeno la metà erano donne o risiedevano in zone rurali. Il fondo LIFT ha fornito ad istituzioni di microfinanza sostegno finanziario che ha permesso loro di operare e di continuare a fornire servizi. Il progetto ha avuto successo, dato che molte persone si sono avvalse del finanziamento per iniziare una nuova attività o espanderne una esistente.

Fondo 3OMS– Progetto per la salute materna e infantile

Il settore sanitario del paese è in sofferenza a causa dell'insufficienza dei fondi pubblici ad esso destinati, ed i tassi di mortalità materni ed infantili sono molto elevati. Il progetto finanziato dal fondo 3OMS ha sostenuto consultazioni d'emergenza per donne incinta e per bambini al di sotto dei cinque anni. I pazienti venivano rimborsati per i costi di trasporto, vitto e trattamento medico sostenuti. È verosimile che il progetto contribuirà in modo significativo a ridurre la mortalità infantile e materna.

Progetto 20

Questo progetto comportava la costruzione e il miglioramento delle strutture educative in varie località dello Stato di Rakhine per i figli degli sfollati interni e per i figli degli altri componenti delle comunità Rakhine e Rohingya. Al momento della visita degli auditor della Corte, il progetto stava producendo le realizzazioni pianificate, ma era prematuro valutare gli effetti attesi.

Sull'attuazione dei progetti hanno inciso ritardi e debolezze

54. Alcune delle previste realizzazioni dei progetti controllati sono state prodotte per tempo, mentre molte no. Complessivamente, sul 75 % dei progetti controllati hanno inciso negativamente ritardi di attuazione (cfr. allegato IV).

55. Nel caso dei progetti finanziati dai fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite e nel caso dei progetti a gestione diretta, la maggior parte di essi era pertinente per gli obiettivi fissati. Tuttavia, vi erano carenze a tal proposito per un quarto dei progetti controllati (cfr. riquadro 7).

Riquadro 7 – Esempio di un progetto solo in parte pertinente per gli obiettivi definiti

L'obiettivo di un importante progetto di rafforzamento delle capacità a livello istituzionale era il potenziamento delle istituzioni pubbliche e degli attori non-statali. Tuttavia, la portata e gli adempimenti previsti dal progetto erano troppo vasti e non interamente in linea con i settori prioritari, in quanto si riferivano anche ad ambiti quali "l'ambiente" e il programma Erasmus.

56. Gli obiettivi della maggior parte dei progetti controllati soddisfacevano i criteri SMART, ossia erano specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine, ma per la metà dei progetti controllati dagli auditor della Corte gli indicatori erano inadeguati. In genere, per questi progetti non erano stati fissati valori di partenza o valori-obiettivo, e ciò ha ostacolato il monitoraggio del tasso di attuazione effettuato dalla Commissione, nonché la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi.

57. Per la maggior parte dei progetti controllati, sono state ottenute alcune o tutte le realizzazioni previste. Tuttavia, per quasi la metà dei progetti controllati non è stato possibile valutare gli effetti e la sostenibilità dei risultati, a causa della ritardata attuazione delle attività dei programmi. Solo per un terzo dei progetti controllati era probabile che gli effetti attesi sarebbero stati conseguiti.

58. Nelle relazioni del MOR effettuato dalla Commissione, l'efficacia dei progetti gestiti direttamente nei settori considerati è stata giudicata "buona", mentre la sostenibilità è stata giudicata, in media, "problematica".

Il sostegno allo Stato di Rakhine non ha ottenuto risultati significativi

59. Su un impegno finanziario complessivo di 380,7 milioni di euro a favore del paese (cfr. **paragrafo 31**), 38,8 milioni di euro erano stati assegnati allo Stato di Rakhine. Lo stanziamento finanziario destinato allo Stato di Rakhine era basato sugli insegnamenti tratti da un piccolo numero di partner attuatori. Per la maggior parte dei progetti inclusi nel campione di audit della Corte che erano stati attuati nello Stato di Rakhine, i risultati attesi sono stati solo parzialmente raggiunti (cfr. **riquadro 8**).

Riquadro 8 – Progetto per la sicurezza alimentare nello Stato di Rakhine

Il fondo LIFT ha sostenuto un progetto per la sicurezza alimentare nello Stato di Rakhine. Dal momento in cui è iniziato, nel 2013, sono stati conseguiti scarsi risultati, a causa di:

- problemi esterni, quali violenti attacchi ad ONG internazionali, e di
- carenze interne, quali bassa capacità di attuazione sul campo e debole collaborazione tra partner attuatori.

Nonostante la direzione del fondo LIFT fosse a conoscenza della situazione, una volta concluso il progetto il LIFT ha affidato agli stessi partner attuatori la continuazione dell'attuazione del progetto, senza aver previamente bandito un invito a presentare proposte.

60. L'obiettivo del recentemente istituito JPF è sostenere in Myanmar/Birmania un processo di pace a titolarità nazionale ed inclusivo (cfr. **allegato II**). Tuttavia, la componente più grande del fondo non è diretta al Rakhine. Ciò costituisce un'occasione mancata per quanto concerne questa regione altamente vulnerabile.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

61. Nel periodo 2012-2016, in Myanmar/Birmania era in corso una transizione politica ed economica. Fattori quali calamità naturali, conflitti etnici e limitata capacità degli attori e delle autorità locali ostacolavano gli sforzi di sviluppo.

62. La Corte ha verificato se il sostegno dell'UE al Myanmar/Birmania fosse efficace, giungendo alla conclusione che il sostegno fornito dall'UE allo sviluppo del paese era stato parzialmente efficace. In un contesto difficile, l'UE ha svolto un ruolo importante e di guida

nel sostenere le priorità di sviluppo, ed ha stanziato notevoli fondi per il paese.

Ciononostante, la Corte ha rilevato carenze nella valutazione dei bisogni effettuata dalla Commissione, nonché nell'attuazione dell'assistenza dell'UE.

63. La decisione della Commissione di concentrare gli sforzi su quattro settori non era in linea con il “programma di cambiamento” del 2011, né con gli orientamenti operativi della stessa Commissione, e non ha tenuto conto della capacità della delegazione UE di far fronte al pesante carico di lavoro. Non vi è stata alcuna definizione delle priorità geografiche all'interno del paese. La generazione di entrate interne non è stata considerata all'atto di stabilire le priorità per lo sviluppo (cfr. **paragrafi 22-24**).

Raccomandazione 1 – Necessità di concentrare il sostegno per aumentare l'impatto

La Commissione e il SEAE dovrebbero:

- concentrare il sostegno su non più di quattro specifiche aree di intervento, o giustificare l'intervento in ulteriori settori;
- promuovere la mobilitazione delle entrate interne;
- ordinare le priorità secondo le più pressanti necessità regionali ed il livello di sostegno fornito da altri donatori su base geografica per il paese.

Termine: entro il prossimo periodo di programmazione, che inizierà nel 2020.

64. La programmazione congiunta, da parte dell'UE e di singoli Stati membri nell'ambito della strategia di programmazione congiunta 2014-2016, è stata un passo in avanti positivo (cfr. **paragrafo 26**). Il coordinamento tra le direzioni generali che gestiscono gli aiuti allo sviluppo e gli aiuti umanitari nelle aree di prolungata crisi non ha funzionato bene. La Commissione non ha stilato un piano d'attuazione congiunta per il collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo (CARS, cfr. **paragrafo 27**).

Raccomandazione 2 – Coordinamento degli interventi

La Commissione dovrebbe:

- elaborare un piano di attuazione, assieme alla DG ECHO, che colleghi aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo, specie in aree di prolungata crisi;
- includere gli aiuti umanitari nel nuovo documento di programmazione redatto assieme agli Stati membri dell'UE (strategia di programmazione congiunta).

Termine: entro fine 2018.

65. La gestione dell'aiuto dell'UE allo sviluppo è stata in genere soddisfacente. Gli interventi hanno riguardato le priorità di sviluppo del paese, ma vi sono stati ritardi. La scelta della modalità di aiuto operata dalla Commissione è stata ragionevole. Tuttavia, la giustificazione circa la determinazione dell'importo del finanziamento da destinare a ciascun settore e a ciascun intervento non è stata documentata. L'attuazione ha poi subito ritardi, in quanto il PAA 2016 non è stato mai adottato (cfr. paragrafi 30-33).

Raccomandazione 3 – Attuazione degli interventi

La Commissione dovrebbe:

- giustificare e documentare l'assegnazione di finanziamenti a ciascun settore prioritario e a ciascun intervento.

Termine: fase di programmazione del nuovo PIP (2019/2020).

66. Sull'attuazione dei programmi dei fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite hanno inciso ritardi ed il lento assorbimento della dotazione finanziaria per le attività dei programmi (cfr. paragrafo 34). I fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite hanno accumulato ingenti saldi in tesoreria, ma la Commissione non ha fatto sì che gli interessi maturati sul contributo dell'UE fossero utilizzati per gli interventi che venivano finanziati (cfr. paragrafo 36). Le disposizioni sul controllo dei costi inserite nei contratti conclusi tra l'UE e l'ONU hanno avuto

un impatto limitato (cfr. **paragrafi 37-40**). La Commissione ha reagito con lentezza alle relazioni sulle missioni di verifica (cfr. **paragrafo 49**).

Raccomandazione 4 – Efficienza economica degli interventi multi-donatore

La Commissione dovrebbe:

- sforzarsi di concordare un livello appropriato di costi indiretti con gli altri donatori.

Termine: entro fine 2018.

67. Nel periodo 2012-2016, la Commissione ha utilizzato le disposizioni sulla dichiarazione di crisi per stipulare contratti direttamente con i partner attuatori. L'estesa rimozione dell'obbligo di bandire un invito a presentare proposte ha ridotto la trasparenza della procedura di selezione e ha rischiato di avere un effetto negativo sul rapporto efficacia/costi dei progetti (cfr. **paragrafi 41-43**).

68. Nel corso degli anni il monitoraggio è migliorato, ma permanevano alcune debolezze. Gli indicatori di realizzazione e di effetto erano insufficienti per valutare gli interventi. La Commissione non si è assicurata che i comitati di monitoraggio della performance fossero istituiti secondo le proprie decisioni (cfr. **paragrafo 48**). In genere, il sostegno dell'UE non ha goduto di sufficiente visibilità (cfr. **paragrafo 50**).

Raccomandazione 5 – Monitoraggio degli interventi

La Commissione dovrebbe:

- consolidare le informazioni disponibili, in modo che le realizzazioni e gli effetti fissati a livello di PAA possano esser meglio valutati;

Termine: 2019.

- insistere sull'applicazione delle disposizioni concernenti la visibilità degli interventi dell'UE.

Termine: entro fine 2018.

69. Per i progetti controllati, i risultati sono stati conseguiti in misura notevolmente variabile da caso a caso. Solo per la metà dei progetti controllati sono state ottenute le realizzazioni previste, principalmente a causa di ritardi nell'attuazione (cfr. [paragrafo 54](#)). I progetti inclusi nel campione di audit della Corte che sono stati attuati nello Stato di Rakhine non hanno ottenuto risultati significativi (cfr. [paragrafo 59](#)). Il fatto che il recentemente istituito fondo comune per la pace non sia diretto alla altamente vulnerabile regione dello Stato di Rakhine costituisce una opportunità persa (cfr. [paragrafo 60](#)).

Raccomandazione 6 – Conseguimento dei risultati

La Commissione dovrebbe:

- migliorare la gestione dei progetti per evitare ritardi nell'attuazione degli stessi;
- esplorare nuovamente la possibilità che lo Stato di Rakhine venga incluso nell'ambito di competenza del fondo comune per la pace.

Termine: entro fine 2018.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 12 dicembre 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Cartina del Myanmar/Birmania**

Clausola di esclusione della responsabilità: l'indicazione dei nomi e l'utilizzo dei confini in questa cartina non implicano che essi siano stati approvati o accettati ufficialmente dalle Nazioni Unite.

ALLEGATO II**Fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite**

Il fondo ***Livelihoods and Food Security (LIFT)*** è un fondo fiduciario multidonatore i cui obiettivi sono far uscire dallo stato di povertà i poveri ed i soggetti svantaggiati del Myanmar/Birmania, nonché assisterli a superare la malnutrizione e a costruire fonti di sostentamento. È gestito dall'Ufficio delle Nazioni Unite di servizi ai progetti (UNOPS).

Le finalità del **fondo dei tre obiettivi di sviluppo del millennio (3OSM)** sono ridurre l'incidenza di tre malattie trasmissibili (HIV/AIDS, tubercolosi e malaria) e migliorare la salute di madri e bambini in Myanmar/Birmania. Ha sostituito il fondo delle tre malattie (3DF) nel 2012, al cessare delle attività di quest'ultimo. Viene gestito dall'UNOPS.

Il **Programma di istruzione di base di qualità (QBEP)** è stato costituito con l'obiettivo di accrescere l'equo accesso all'istruzione di base e lo sviluppo della prima infanzia, specie in comunità svantaggiate e difficilmente raggiungibili. Viene gestito dal Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF).

Il **fondo comune per la pace** è inteso sostenere un processo di pace a titolarità nazionale ed inclusivo in Myanmar/Birmania. Istituito nel 2015, viene gestito dall'UNOPS.

Tabella – Contributi dell'UE ai fondi fiduciari gestiti dall'ONU

(milioni di USD)

Settore di intervento	Fondo	Periodo	Contributi dei donatori ai fondi	Contributo UE impegnato	% degli impegni UE rispetto ai contributi totali dei donatori	Situazione al
Sicurezza alimentare/ Fonti di sostentamento/ Sviluppo rurale	LIFT	2009-2017	439,7	130,2	30%	31.1.2017
Sanità	3OSM	2012-2017	279,6	31,5	11%	1.11.2016
Istruzione	QBEP	2012-2017	76,6	28,5	37%	31.12.2016
Costruzione della pace	JPF	2015-2017	105,2	20,8	20%	28.2.2017

Fonte: Corte dei conti europea.

ALLEGATO III**Campione di progetti sottoposti a audit (1 di 2)**

(milioni)

N. del contratto	Settore di intervento	Contraente	Importo dei contratti	Importo pagato	Data di inizio	Data di conclusione delle operazioni
	Fondo Livelihoods and Food Security (LIFT)	UNOPS	81,8 euro	47,5 euro	1.1.2012	31.12.2018
1	Progetto agro-commerciale	Società privata	18,1 USD	11 USD	18.12.2015	31.12.2018
2	Progetto per la sicurezza alimentare	ONG	22,1 USD	15 USD	1.3.2013	31.12.2015
3	Progetto per la sicurezza alimentare	ONG	10,5 USD	4,3 USD	1.1.2016	31.12.2018
4	Progetto di microfinanza	Agenzia dell'ONU	7,0 USD	6,7 USD	1.11.2012	31.12.2018
5	Progetto per l'accesso al mercato	ONG	4,0 USD	3,4 USD	11.6.2014	10.6.2017
6	Progetto per la sicurezza alimentare	ONG	2,1 USD	0,8 USD	10.6.2016	31.5.2019
	Fondo dei tre obiettivi di sviluppo del millennio (3OMS)	UNOPS	27,5 euro	22,4 euro	1.1.2013	31.12.2017
7	Progetto contro la tubercolosi	UNOPS	13,0 USD	4,5 USD	1.10.2014	31.12.2017
8	Salute materna e infantile	ONG	6,8 USD	5,6 USD	1.7.2014	31.12.2017
	Programma di istruzione di base di qualità (QBEP)	UNICEF	22,0 euro	21,7 euro	1.1.2013	30.6.2017
9	Cure per la prima infanzia	Associazione clericale	4,0 USD	3,1 USD	23.10.2014	30.6.2016
10	Risposta prima istruzione	ONG	2,4 USD	1,3 USD	15.10.2013	20.6.2017

Campione di progetti sottoposti a audit (2 di 2)

(milioni di euro)

N. del contratto	Settore di intervento	Contraente	Importo dei	Importo pagato	Data di inizio	Data di conclusione delle
11	Governance	Agenzia di uno Stato membro	20,0	9,4	1.8.2015	31.7.2019
12	Governance	Società privata	12,2	2,4	1.10.2015	30.9.2018
13	Aiuti alle popolazioni sradicate	ONG	8,0	5,5	10.7.2012	9.4.2017
14	Costruzione della pace	Agenzia dell'ONU	7,0	3,8	15.3.2015	14.3.2019
15	Costruzione della pace	ONG	7,0	4,4	1.2.2015	31.7.2018
16	Aiuti alle popolazioni sradicate	ONG	5,6	5,0	29.12.2012	14.8.2017
17	Costruzione della pace	ONG	5,0	2,8	1.3.2015	31.8.2018
18	Costruzione della pace	ONG	5,0	1,0	1.10.2016	30.9.2020
19	Aiuti alle popolazioni sradicate	ONG	3,2	2,9	1.2.2013	30.4.2017
20	Costruzione della pace	Associazione clericale	2,0	1,6	1.1.2015	31.12.2017

ALLEGATO IV**Valutazione dei singoli progetti – visione d’insieme**

N.	QUADRO LOGICO					Ben monitorato	Rispetta il calendario/assorbimento della dotazione	Realizzazioni prodotte	Otterrà verosimilmente gli effetti attesi	Sostenibilità dell'intervento/strategia di uscita	Visibilità dell'UE
	Ben selezionato	Pertinente	Obiettivi SMART	Indicatori RACER	Valori di partenza/valori-obiettivo						
1	In parte	Sì	In parte	In parte	No	Sì	Sì	Sì	Troppo presto	Troppo presto	In parte
2	Sì	Sì	In parte	In parte	In parte	No	No	No	No	In parte	No
3	In parte	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	In parte	In parte	Troppo presto	Troppo presto	In parte
4	No	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	In parte	No
5	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No	No	No	In parte	No
6	Sì	Sì	No	In parte	In parte	In parte	In parte	In parte	Troppo presto	Troppo presto	In parte
7	No	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	No	In parte	Troppo presto	Troppo presto	Non valutato
8	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	Sì	Sì	In parte	Non valutato
9	In parte	In parte	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Non valutato
10	In parte	In parte	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Troppo presto	No
11	Sì	Sì	Sì	No	No	No	In parte	In parte	Troppo presto	Troppo presto	Non valutato
12	Sì	In parte	Sì	No	No	No	Sì	In parte	Troppo presto	Troppo presto	Non valutato
13	Sì	Sì	Sì	In parte	No	In parte	No	In parte	In parte	No	Non valutato
14	In parte	In parte	Sì	In parte	In parte	Sì	In parte	In parte	No	In parte	Non valutato
15	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	In parte	Sì	Troppo presto	Troppo presto	Sì
16	In parte	Sì	Sì	In parte	No	Sì	No	In parte	In parte	Sì	Non valutato
17	Sì	Sì	Sì	In parte	In parte	In parte	In parte	Sì	Sì	Sì	In parte
18	In parte	Sì	Sì	In parte	N.a.	Troppo presto	No	Troppo presto	Troppo presto	Troppo presto	Troppo presto
19	In parte	In parte	Sì	Sì	No	Sì	In parte	Sì	In parte	In parte	Non valutato
20	Sì	Sì	Sì	Sì	In parte	Sì	In parte	Sì	Troppo presto	Troppo presto	Sì

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"L'ASSISTENZA DELL'UE AL MYANMAR/BIRMANIA"

SINTESI

IV. Secondo la Commissione e il SEAE la scelta delle priorità e dei settori per lo sviluppo è stata mirata e l'inclusione di un quarto settore prioritario è stato concordato con il commissario per lo Sviluppo e il governo del Myanmar/Birmania.

In risposta all'aumento del carico di lavoro per la cooperazione allo sviluppo in Myanmar/Birmania, l'UE ha aperto un ufficio a Yangon, che è stato trasformato in delegazione dell'UE nel settembre 2013.

La decisione sulle priorità geografiche viene presa su base annuale, nel corso dell'individuazione e della formulazione dei programmi d'azione annuali (PAA), per accompagnare le dinamiche del processo di pace, che è estremamente imprevedibile e volatile.

La mobilitazione delle entrate interne è stata affrontata in coordinamento con altri donatori tramite il fondo fiduciario multi-donatore amministrato dalla Banca mondiale per la gestione delle finanze pubbliche, il dialogo politico, il sostegno alla partecipazione del Myanmar/Birmania all'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI) e iniziative nell'ambito dell'applicazione delle normative, della governance e del commercio nel settore forestale (FLEGT).

V. Dopo un approfondito processo di consultazione sulla programmazione per il periodo 2012-2014, anche con il governo, e tenendo conto in particolare delle esigenze e della capacità di assorbimento dei rispettivi settori prioritari, la Commissione ha deciso di destinare indicativamente fino al 35% ciascuno ai primi due settori prioritari (sviluppo rurale e istruzione) e fino al 15% ciascuno agli altri due settori prioritari (governo e costruzione della pace) nel suo programma indicativo pluriennale (PIP) per il Myanmar/Birmania.

La determinazione degli stanziamenti per ciascuna azione nell'ambito dei PAA rientra nell'individuazione e formulazione di nuove azioni.

VI. In alcuni casi, i ritardi nel quadro dei fondi fiduciari gestiti dall'ONU sono stati determinati dalla complessità dell'ambiente operativo e dalla nuova comparsa di conflitti, come in alcune aree etniche.

Il modello di contributo concordato con le organizzazioni internazionali prevede che gli interessi maturati sui prefinanziamenti non siano dovuti, a meno che le norme dell'organizzazione non prevedano il rimborso degli interessi. Questo principio è conforme al regolamento finanziario e agli atti di base. Tuttavia, per evitare l'accumulo di prefinanziamenti, l'accordo di contributo prevede all'articolo 15 delle Condizioni generali che una quota successiva possa essere svincolata solo previo impegno del 70% della quota immediatamente precedente (e del 100% di quelle precedenti).

VII. La Commissione applica le proprie norme e procedure standard, nonché le norme interne che consentono di derogare a tali norme standard in determinate condizioni, ad esempio in situazioni di crisi. Le disposizioni in materia di flessibilità in linea con il regolamento finanziario e gli atti di base hanno permesso di risparmiare tempo rispetto agli approcci standard, mantenendo al contempo l'equilibrio tra rapidità e trasparenza.

La Commissione ha fatto ricorso alle disposizioni sulla dichiarazione di crisi in un numero limitato di occasioni. Quando lo ha fatto, vi erano ragioni valide.

Considerate le circostanze in Myanmar/Birmania, la Commissione ritiene che le sovvenzioni concesse mediante inviti a presentare proposte non presentino necessariamente un'efficienza economica maggiore di quelle concesse nel quadro di procedure flessibili.

VIII. Mentre la metà dei progetti controllati ha prodotto pienamente le realizzazioni previste, un altro 40% lo ha fatto parzialmente, visto che si trovava ancora in fase di attuazione al momento dell'audit. Nel frattempo diversi progetti hanno registrato progressi in relazione al conseguimento dei risultati.

La Commissione sta effettuando una valutazione strategica per paese sulla cooperazione allo sviluppo dell'UE in Myanmar/Birmania nel 2018, valutazione che esaminerà gli effetti e la sostenibilità.

Nel corso degli anni la delegazione dell'UE ha apportato sostanziali miglioramenti al monitoraggio dei progetti.

IX.

- La Commissione e il SEAE ritengono che il sostegno sia sufficientemente concentrato sui settori prioritari.

- La DG DEVCO e la DG ECHO della Commissione hanno già potenziato il loro coordinamento e continueranno a rafforzarlo ulteriormente nel contesto dell'azione per rendere operativa la connessione tra azione umanitaria e sviluppo, per la quale il Consiglio ha scelto il Myanmar/Birmania come paese pilota.

- La Commissione documenterà i fondi stanziati per ciascun settore prioritario durante la fase di programmazione del prossimo PIP. Poiché la giustificazione degli stanziamenti per ogni nuova azione è già discussa nel corso della relativa individuazione e formulazione, la Commissione garantirà che l'assegnazione sia documentata per le azioni nell'ambito del PAA del 2018 e degli anni successivi.

- La Commissione continuerà a garantire il rapporto costo-efficacia delle azioni multi-donatori in stretto coordinamento con gli altri donatori e in qualità di membro del comitato direttivo/consiglio di amministrazione dei fondi. Tuttavia, la Commissione è anche vincolata dalle disposizioni del regolamento finanziario.

- La Commissione rimarrà molto attiva nel migliorare la gestione dei progetti e valuterà regolarmente lo stato di attuazione.

Sono già state adottate misure per aumentare significativamente la comunicazione in relazione alle azioni dell'UE e la relativa visibilità.

INTRODUZIONE

7. Quattro commissari hanno partecipato alla riunione alla task force e il Commissario per lo Sviluppo Andris Piebalgs ha presieduto il Forum per lo sviluppo insieme al ministro tedesco per lo Sviluppo Niebel e al ministro per la Pianificazione del Myanmar/Birmania, Kan Zaw. Anche tutti gli Stati membri dell'UE presenti nel paese hanno partecipato e concordato il documento iniziale di programmazione congiunta e i settori prioritari per il sostegno dell'UE e degli Stati membri.

8. Il giorno prima della task force di Nay Pyi Taw si sono svolti a Yangon un Forum della società civile democratica, cui hanno partecipato l'Alto Rappresentante/Vicepresidente Ashton e Aung San Suu Kyi, il Forum per lo sviluppo e il Forum per le imprese.

11. I fondi aggiuntivi del pacchetto di 150 milioni di EUR non solo erano importanti per sostenere la transizione, ma hanno altresì consentito un impegno e un dialogo più approfonditi con il nuovo governo civile con il quale i donatori si stavano impegnando per la prima volta.

OSSERVAZIONI

20. In mancanza di un piano ventennale definitivo di sviluppo globale nazionale, la Commissione ha utilizzato come principale documento di riferimento il quadro per le riforme economiche e sociali 2012-2015 (FESR) del governo di Myanmar/Birmania. Il sostegno del PIP 2014-2020 ai settori prioritari dell'istruzione e dell'agricoltura si basava sui programmi cofinanziati dall'UE in corso (come QBEP e LIFT) nonché sulle rispettive analisi e relazioni. Per il settore prioritario dell'istruzione, la riforma globale del settore dell'istruzione sostenuta dall'UE ha fornito un'analisi settoriale.

21. Il processo di consultazione con il governo del Myanmar/Birmania sulle priorità per lo sviluppo e gli stanziamenti di fondi comprendeva riunioni a livello ministeriale a Bruxelles, Yangon e Nay Pyi Taw.

22. La Commissione e il SEAE sono del parere che la scelta delle priorità per lo sviluppo fosse mirata. Il processo di selezione dei quattro settori prioritari è stato approfondito, partecipativo e concordato con il governo.

Le istruzioni per la programmazione congiunta Commissione-SEAE per il DCI per il periodo 2014-2020 consentono l'aggiunta di un settore prioritario in circostanze specifiche, come la transizione dall'assistenza umanitaria all'assistenza allo sviluppo o l'emergere di minacce alla sicurezza/rischi di conflitto, a sostegno di priorità essenziali legate alle attività di costruzione della pace e di rafforzamento dello Stato.

A causa del significativo aumento dei finanziamenti destinati al Myanmar/Birmania a partire dal 2012, tenuto conto del finanziamento complessivo e della capacità di assorbimento dei rispettivi settori, e al fine di garantire la continuità del sostegno dell'UE nell'ambito dei settori prioritari del PIP 2011-2013 (con l'importante eccezione della sanità), la Commissione ha deciso di finanziare quattro settori prioritari nell'ambito del PIP 2014-2020. Considerata l'importanza politica del processo di pace etnica per la stabilità e lo sviluppo, questo programma è stato portato avanti nell'ambito della programmazione congiunta ed è stato concordato dal commissario per lo Sviluppo e dal governo.

La decisione della Commissione sul pacchetto speciale di 150 milioni di EUR per il periodo 2012-2013 è stata accompagnata dalla creazione di un ufficio dell'UE a Yangon, successivamente trasformato in delegazione dell'UE nel settembre 2013.

23. In linea con le suddette istruzioni di programmazione, il PIP 2014-2020 consente una certa flessibilità per far fronte alle esigenze impreviste delle comunità più vulnerabili in un contesto di fragilità dello Stato e di situazioni di conflitto e di crisi, come in Myanmar/Birmania. Non è possibile prevedere un processo di pace e pertanto la Commissione non è stata in grado di definire nel 2013-2014 un ordine di priorità geografiche per l'intero periodo di programmazione 2014-2020. Tale decisione viene presa su base annuale, nel corso dell'identificazione e della formulazione dei PAA, per accompagnare le dinamiche del processo di pace. Per garantire il rapporto costo-efficacia, la Commissione si avvale di studi pertinenti. In precedenza sono stati effettuati studi sui bisogni dello Stato di Rakhine, commissionati dall'UE o da altri donatori, di cui si è tenuto conto nel corso dell'esercizio di programmazione. Inoltre, nel 2014 il governo ha comunicato ai donatori un progetto di piano d'azione dello Stato di Rakhine, che tuttavia non è mai stato finalizzato. Complessivamente, il 10% del finanziamento durante il periodo di riferimento è stato assegnato allo Stato di Rakhine, a riprova della sua chiara e riconosciuta priorità geografica. Inoltre, la scelta del processo di pace come uno dei settori prioritari ha già implicato la definizione di una priorità geografica per le zone di conflitto.

24. L'UE ha sottolineato l'importanza della gestione delle risorse naturali, dal momento che una quota ingente delle potenziali entrate interne è legata allo sfruttamento delle vaste risorse naturali.

L'UE ha aiutato il governo a progredire verso una gestione più sostenibile delle sue risorse naturali, ad esempio attraverso le iniziative EITI e FLEGT. L'UE ha partecipato attivamente al processo di coordinamento dei donatori sulle riforme della gestione delle finanze pubbliche.

Gran parte delle risorse naturali del Myanmar/Birmania è concentrata in zone contese o sotto il controllo di gruppi etnici armati e non del governo. Qualsiasi discussione sull'aumento del gettito fiscale derivante dalla gestione delle risorse naturali dipende dai progressi del processo di pace.

27. La Commissione desidera sottolineare che vi è stato un coordinamento efficace tra la DG ECHO e la DG DEVCO sia a livello di sede centrale che di delegazioni dell'UE, in particolare nel corso dell'individuazione e della formulazione delle azioni pertinenti nelle aree in cui la DG ECHO ha fornito assistenza umanitaria.

La Commissione ha messo in pratica il collegamento tra aiuto d'emergenza, riabilitazione e sviluppo (CARS). La DG DEVCO ha inoltre avviato due studi finalizzati a individuare interventi sensibili ai conflitti per aumentare la resilienza nelle aree di crisi prolungate.

Il Myanmar/Birmania è stato inserito in un elenco di paesi pilota, avallato dal Consiglio nel settembre 2017, per rendere operativo il nesso tra azione umanitaria e sviluppo.

Il progetto 20 rappresenta la continuazione e l'ampliamento di un progetto finanziato dalla DG ECHO (iniziativa dell'UE "Children of Peace", Bambini della pace), attuando in tal modo l'approccio CARS. La continuazione del progetto 13 comprende una componente rafforzata nel settore della nutrizione volta a integrare il sostegno erogato dalla DG ECHO alla nutrizione nello Stato di Rakhine settentrionale.

28. La relazione finale del marzo 2017 sulla valutazione del processo di programmazione congiunta dell'UE in materia di cooperazione allo sviluppo (2011-2015) raccomanda altresì che le sedi centrali dell'UE e degli Stati membri dovrebbero definire con maggiore precisione la portata globale o il confine della programmazione congiunta e come ciò si traduca in orientamenti, ad esempio come includere l'aiuto umanitario, che per definizione non è programmabile.

Dall'apertura della delegazione dell'UE, i colleghi del SEAE, della DG DEVCO e della DG ECHO si sono regolarmente scambiati opinioni ed effettuato missioni sul campo congiunte.

Sebbene le riunioni tra la DG DEVCO e la DG ECHO non siano state formalizzate prima del settembre 2016, sono stati effettuati scambi regolari fin da quando la DG ECHO si è trasferita negli stessi locali della delegazione dell'UE, a metà 2014.

Tutte le azioni adottate a partire dal 2012 nell'ambito del settore prioritario della costruzione della pace hanno rispecchiato i collegamenti, le consultazioni e il coordinamento necessari con gli attori umanitari, compresa la DG ECHO. Anche il programma "Aid to Uprooted People (AUP)" (aiuti alle popolazioni sradicate) è stato attuato in stretta collaborazione con la DG ECHO e si basa su alcuni dei risultati ottenuti negli Stati etnici.

30. Dopo un approfondito processo di consultazione, anche con il governo, e tenendo conto in particolare delle esigenze e della capacità di assorbimento dei rispettivi settori prioritari, la Commissione ha deciso di destinare indicativamente fino al 35% ciascuno ai primi due settori prioritari (sviluppo rurale e istruzione) e fino al 15% ciascuno agli altri due settori prioritari (governance e costruzione della pace).

La determinazione degli stanziamenti per ciascuna azione nell'ambito dei PAA rientra nella loro identificazione e formulazione e tiene conto delle esigenze e della capacità di assorbimento, delle

modalità di attuazione e dei partner, dei finanziamenti del governo e di altri donatori, del calendario di attuazione, ecc.

31. La Commissione desidera sottolineare che alcuni Stati membri non sono stati in grado di approvare una proposta di programma di sostegno al bilancio, tra l'altro a causa delle preoccupazioni relative al contesto politico, compreso un aggravamento della situazione nello Stato di Rakhine.

Ciò ha comportato un ritardo nel finanziamento di solo uno degli interventi previsti in Myanmar/Birmania, seppur importante. Se da un lato non è stato adottato alcun programma d'azione annuale per il 2016, la Commissione ha adottato il PAA per il 2017 (39 milioni di EUR) che fornisce ulteriore sostegno dell'UE nei settori della costruzione della pace e della governance.

32. La Commissione desidera sottolineare che quelli del carico di lavoro futuro e del mix di modalità di aiuto non sono gli unici criteri operativi presi in considerazione all'atto della selezione delle modalità di aiuto. La Commissione ritiene che il sostegno al bilancio rappresenti la modalità preferita, che corrisponde ai migliori principi di efficacia degli aiuti e consente un impegno più approfondito e un dialogo politico rafforzato con i paesi partner. Tuttavia, la Commissione esamina sempre le possibilità di collaborare maggiormente con le agenzie degli Stati membri e cerca di individuare ulteriori opportunità di unione e cooperazione più strategica con le organizzazioni internazionali. Il criterio del rapporto costo-efficacia viene specificamente considerato durante le fasi di identificazione e formulazione delle nuove azioni e valutato molto attentamente durante la fase di affidamento dei contratti.

33. La gestione indiretta ha alleviato l'onere di gestione gravante sul personale della Commissione e permesso di liberare tempo per concentrarsi, tra le altre cose, sul dialogo politico, sulle discussioni strategiche nonché sul coordinamento e il monitoraggio.

34. L'iniziale sottoutilizzazione dei programmi dei fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite è stata dovuta principalmente a ritardi nell'avvio delle attività. In seguito, la sottoutilizzazione è stata talvolta determinata da ritardi nelle attività chiave in aree in cui si è verificata una recrudescenza dei conflitti.

Il tasso di spesa costituisce solo uno degli indicatori che misurano i risultati dei progetti. Inoltre, il tasso non è lineare e dipende dal tipo di attività finanziate.

36. Conformemente al regolamento finanziario e agli atti di base, il modello di contributo concordato con le organizzazioni internazionali prevede che gli interessi maturati sui prefinanziamenti non siano dovuti, a meno che le norme dell'organizzazione non prevedano il rimborso degli interessi.

L'UNOPS, conformemente alle proprie norme, destina tali interessi alle attività dei programmi se lo prevede il corrispondente accordo di contributo.

37. La Commissione non solo assicura l'efficienza economica attraverso missioni di verifica. La pertinenza dei costi viene innanzitutto valutata prima della firma del contratto, attraverso una revisione approfondita del bilancio presentato dall'organizzazione. In seguito, la Commissione partecipa ai consigli di amministrazione del fondo, che decidono l'orientamento del programma. Infine, la Commissione riceve almeno una volta all'anno dall'organizzazione relazioni descrittive e finanziarie sull'effettiva attuazione e spesa del programma. L'analisi di tali relazioni determinerà quindi l'effettivo svincolo - e il relativo importo - del prefinanziamento successivo.

Tali meccanismi offrono alla Commissione l'opportunità di discutere l'orientamento del programma e l'adeguatezza dell'utilizzo dei fondi. La Commissione opera nell'ambito della gestione indiretta con le organizzazioni valutate in base al pilastro, le cui procedure di controllo interno, di audit e

contabilità sono già state sottoposte ad audit e considerate equivalenti a quelle poste in essere dalla Commissione.

38. L'articolo 42 delle modalità di applicazione stabilisce che nel caso di compiti di esecuzione del bilancio affidati a un'entità che attua un'azione finanziata da una pluralità di donatori, la verifica deve valutare l'utilizzo, da parte dell'entità, di un importo corrispondente a quello versato dalla Commissione per l'azione interessata e la conformità agli obblighi stabiliti nella convenzione firmata con l'entità.

La Commissione è autorizzata ad applicare l'approccio nozionale, in base al quale l'ordinatore competente può decidere di ritenere che tali requisiti dell'UE siano soddisfatti fintantoché l'importo del contributo degli altri donatori all'azione cofinanziata è sufficiente per pagare le attività non ammissibili in base alle norme dell'UE. Pertanto, qualsiasi riduzione della spesa non ammissibile mediante l'uso dell'approccio nozionale è pienamente in linea con le modalità di attuazione in vigore.

Questo meccanismo consente alla Commissione di partecipare ai fondi fiduciari multi-donatore, ossia di partecipare a progetti importanti in coordinamento con altri donatori. Questo è spesso il modo più efficiente per garantire l'efficienza e l'efficacia delle azioni finanziate dall'UE e non sarebbe possibile se fosse imposta la destinazione specifica dei fondi. Affinché funzioni, l'approccio nozionale stabilisce la regola secondo la quale il nostro contributo coprirà solo i costi ammissibili per la Commissione e quindi non imporrà le norme di ammissibilità della Commissione ai contributi ricevuti da altri donatori, che seguono norme diverse.

Riquadro 1- Esempi di applicazione dell'approccio nozionale

LIFT

La Commissione ha applicato l'approccio nozionale in quanto erano disponibili fondi sufficienti provenienti da altri donatori per coprire parte della spesa LIFT non ammissibile ai sensi delle norme dell'UE. La deduzione è una forma di recupero dei fondi dai partner attuatori.

3OMS/3DF

La Commissione ha applicato l'approccio nozionale in quanto erano disponibili fondi sufficienti provenienti da altri donatori per coprire parte della spesa del fondo 3DF non ammissibile ai sensi delle norme dell'UE.

39. Al momento della stipula dei contratti, il bilancio dell'azione è presentato dall'organizzazione e discusso con la Commissione. In base ai nostri requisiti contrattuali, i costi indiretti sono limitati al 7% dei costi diretti ammissibili. Si sostiene che tale percentuale potrebbe essere insufficiente per coprire i costi indiretti effettivi sostenuti dall'organizzazione per l'attuazione dei progetti; tuttavia, la Commissione non è in condizione di poter concordare un tasso diverso con gli altri donatori. Per le azioni multi-donatore e le azioni comparabili, la Commissione non può negoziare le norme sui costi indiretti degli altri donatori, ma garantisce che la remunerazione/i costi indiretti non siano superiori a quelli imputati dall'organizzazione per contributi comparabili (articolo 4, paragrafo 2, dell'accordo FAFA).

40. La Commissione applicherà l'approccio nozionale solo per la spesa considerata inammissibile per l'UE ma ammissibile per altri donatori contribuenti, anche quando il partner attuatore è anche donatore contribuente, a condizione che l'importo destinato dagli altri donatori all'azione cofinanziata sia sufficiente per pagare le attività non ammissibili in base alle norme dell'UE.

Riquadro 2 – Esempio di costi indiretti elevati

La Commissione conferma che l'accordo firmato tra la Commissione e l'UNICEF prevede la possibilità di dichiarare come costi indiretti al massimo una percentuale del 7% dei costi diretti

dell'azione. Inoltre, l'accordo prevede che i costi indiretti per le azioni attuate da altre entità siano coperti da questo 7%. La delegazione dell'UE ha comunicato all'UNICEF che i fondi saranno recuperati se non possono essere coperti utilizzando l'approccio nozionale.

41. La Commissione, nel decidere in merito alla dimensione dei progetti, ha tenuto conto anche dell'efficienza in termini di costi.

42. La Commissione ha applicato le procedure flessibili previste dalla dichiarazione di crisi in linea con il regolamento finanziario.

La Commissione e il SEAE sono del parere che, se utilizzate strategicamente nei paesi in cui è applicabile la dichiarazione di crisi, le procedure flessibili possano apportare vantaggi significativi. In un numero limitato di occasioni, la Commissione ha fatto ricorso a procedure flessibili nel quadro di dichiarazioni di crisi successive perché la fragile transizione del Myanmar/Birmania non sempre ha consentito di fornire aiuti regolari allo sviluppo. In questi casi sono necessari meccanismi efficaci e flessibili che tengano il passo con le realtà sul campo e consentano all'UE di reagire rapidamente ai nuovi sviluppi.

La dichiarazione di crisi è decisa a livello del direttore generale della DG DEVCO, consultando debitamente il commissario per lo Sviluppo. Tale dichiarazione era in vigore durante il periodo di riferimento. Fino al luglio 2014 ha interessato solo gli Stati etnici del Myanmar/Birmania. In seguito alla richiesta della delegazione dell'UE del 2014 di estendere la dichiarazione di crisi a tutti i territori del Myanmar/Birmania, la Commissione ha deciso di estendere la crisi, ma solo per i contratti che sostengono le finalità della pace e del rafforzamento dello Stato in Myanmar/Birmania. Come ulteriore condizione per l'applicazione di tale estensione, è necessaria, caso per caso, l'approvazione preventiva del direttore geografico della DG DEVCO. La Commissione desidera sottolineare che questa opzione non è stata utilizzata durante il periodo di riferimento. L'attuale dichiarazione di crisi è in vigore fino al 30 giugno 2018 e qualsiasi ulteriore estensione sarà oggetto di riesame approfondito.

L'attribuzione diretta comporta comunque una procedura negoziata, che prevede una relazione sulle ragioni della scelta e un verbale delle discussioni relative alla negoziazione delle azioni e del bilancio. Di conseguenza, le procedure restano sempre trasparenti e pienamente in linea con le procedure del regolamento finanziario.

Sebbene sia innegabile che le situazioni di pericolo immediato per la popolazione civile si verifichino in aree etniche, quasi un terzo degli Stati del paese è colpito da conflitti e le opportunità di mediazione nonché le misure di risoluzione dei conflitti possono (e devono) essere affrontate in tutte le aree, tra cui Nay Pyi Taw, Yangon (o anche paesi stranieri come la Thailandia, la Cina o l'India), dove si trovano rappresentanti cruciali del governo o altri attori pertinenti. Ciò spiega il motivo per cui la dichiarazione di crisi può essere applicata anche agli obiettivi di rafforzamento dello Stato e costruzione della pace.

44. La Commissione ha fatto in modo che il rischio di doppio finanziamento fosse affrontato durante la predisposizione e l'attuazione dei contratti a rischio.

Riquadro 3 – Esempi di rischi di doppio finanziamento

Primo trattino: per ridurre il rischio di doppio finanziamento per attività connesse a tubercolosi, malaria e HIV/AIDS, la Commissione e gli altri donatori hanno esaminato un'analisi delle lacune e le eventuali sovrapposizioni tra i due fondi prima della decisione di finanziamento da parte del consiglio di amministrazione del fondo.

Entrambi i programmi sono stati riesaminati nell'ambito dei gruppi strategici tecnici per la tubercolosi, la malaria e l'HIV/AIDS al fine di evitare il doppio finanziamento.

Secondo trattino: la Commissione ha costantemente monitorato i progetti e le attività di questa ONG locale. Al momento della visita della Corte, l'ONG svolgeva (e continua a svolgere) un ruolo cruciale decisivo a favore dei negoziati di pace tra il governo e le organizzazioni armate etniche. Al fine di mantenere in vita i negoziati a vari livelli, l'UE ha fornito un sostegno reattivo attraverso diverse sovvenzioni alle quali l'ONG partecipava in qualità di co-beneficiario. È stata fornita un'assistenza tecnica supplementare per garantire la corretta attuazione di un così grande afflusso di cooperazione da parte dell'UE e di altri donatori in un contesto particolarmente difficile. Tale assistenza tecnica ha contribuito, tra le altre cose, a evitare il rischio di doppio finanziamento. Poiché tutti gli interventi finanziati dall'UE con l'ONG avevano obiettivi molto diversi e concreti, la Commissione ha ritenuto che non vi fosse alcuna sovrapposizione dei finanziamenti.

45. La Commissione cerca di garantire un coordinamento efficace con gli altri donatori a livello di attuazione, ma c'è sempre spazio per miglioramenti.

Riquadro 4 – Esempi di opportunità mancate in termini di coordinamento

Il coordinamento tra la Banca mondiale, la delegazione dell'UE e vari partner attuatori sul programma di sviluppo che prende le mosse dalla comunità (CDD) si è svolto regolarmente. La delegazione dell'UE e i suoi molteplici programmi finanziati hanno esaminato più volte le sinergie con la Banca mondiale. Mentre il programma della Banca mondiale è incentrato principalmente sulle "componenti concrete" (infrastrutture di base nei villaggi), l'approccio dell'UE combina componenti trasversali (formazioni, workshop, consultazioni a livello di comunità) e componenti concrete (piccole infrastrutture, riabilitazione) in un'area specifica.

46. La Commissione ritiene che il monitoraggio delle azioni finanziate dall'UE e la visibilità dell'UE siano migliorati nel corso degli anni.

La Commissione attribuisce grande importanza all'ulteriore miglioramento del suo monitoraggio delle azioni, anche nelle aree di difficile accesso.

47. Per quanto riguarda le realizzazioni e gli effetti fissati a livello dei PAA, tra i passi significativi intrapresi figurano l'inclusione di una matrice di riferimento logica indicativa per ciascuna azione a livello del PAA e un team dedicato presso la DG DEVCO per garantire la qualità delle matrici logiche. Inoltre, il quadro dei risultati dell'UE in materia di cooperazione internazionale e sviluppo rispecchia l'impegno della DG DEVCO nel monitorare e riferire i risultati, migliorare la responsabilità, la trasparenza e la visibilità degli aiuti dell'UE.

La disponibilità dei dati costituisce un vincolo importante in Myanmar/Birmania, con conseguenze importanti per la misurazione delle realizzazioni, degli effetti e dell'impatto.

48. Per i progetti 11 e 12 esiste un sistema di monitoraggio della performance.

49. La Commissione non ha reagito con lentezza alle relazioni delle missioni di verifica, ma le procedure in contraddittorio relative alle loro conclusioni hanno richiesto molto tempo.

Riquadro 5 – Missioni di verifica

LIFT

L'elaborazione delle risultanze di questa missione di verifica LIFT è stata estremamente complessa e ha portato ad ampie discussioni con le sedi centrali al fine di affrontarla adeguatamente. La delegazione dell'UE ha migliorato la sua risposta nell'elaborazione delle risultanze delle missioni di verifica, come illustrato nella relazione finale della seconda missione di verifica per il fondo LIFT, pubblicata il 23.9.2016, mentre la corrispondente lettera di preinformazione (nessun recupero proposto) è stata inviata il 28.10.2016.

3OMS/3DF

Una volta ricevuta la relazione finale preliminare della missione di verifica, la delegazione dell'UE ha reagito in tempo utile e ha completato il pagamento finale e la liquidazione per il contratto del fondo 3DF.

50. La Commissione ricorda regolarmente ai partner attuatori la necessità di preparare e attuare piani dettagliati di comunicazione e visibilità per garantire un buon livello di comunicazione in merito al sostegno dell'UE e la sua elevata visibilità. La delegazione dell'UE ha rilevato miglioramenti in questo settore decidendo altresì di gestire più direttamente la visibilità dell'UE attraverso una componente specifica nell'ambito di un contratto di servizi su larga scala attualmente in corso, al fine di garantire una maggiore visibilità dell'UE e modalità coordinate di comunicazione tra progetti e programmi.

In taluni settori, i partner attuatori hanno dovuto agire con discrezione su alcune questioni di comunicazione e visibilità a causa delle sensibilità esistenti all'epoca, rafforzando la visibilità dei programmi attraverso altri strumenti quali social media, materiali audiovisivi, studi e pubblicazioni, eventi chiave, ecc.

51. Nella fase iniziale la Commissione ha cercato di promuovere il fondo fiduciario dell'UE tra i metodi di attuazione da prendere in considerazione per l'attuazione del Fondo comune per la pace (JPF). Nonostante gli sforzi profusi dalla Commissione, altri potenziali donatori del fondo JPF non erano favorevoli a questa modalità esprimendo la loro preferenza per fondi fiduciari gestiti dalle Nazioni Unite. La Commissione ha inoltre tenuto una consultazione con gli Stati membri a Bruxelles al fine di promuovere un fondo fiduciario dell'UE per la pace.

54. La metà dei progetti controllati ha prodotto pienamente le realizzazioni previste, mentre un altro 40% lo ha fatto parzialmente, visto che si trovava ancora in fase di attuazione al momento dell'audit. Nel frattempo diversi progetti hanno registrato progressi nel conseguimento dei risultati.

La Commissione ritiene che vi siano molteplici ragioni che potrebbero spiegare i ritardi di attuazione dei progetti controllati. I programmi affrontano un contesto molto difficile in cui è in atto una transizione complessa: una transizione politica ed economica nel pieno di un processo di pace complesso con molteplici parti e gruppi armati. Tutti questi fattori hanno un impatto diretto sull'attuazione. Le battute d'arresto e l'inattesa scarsa capacità di assorbimento costituiscono talvolta una caratteristica della realtà dello sviluppo in Myanmar/Birmania. Ciò è particolarmente importante per i progetti nell'ambito dei programmi controllati in materia di costruzione della pace e di aiuti alle popolazioni sradicate.

Riquadro 7 - Esempio di un progetto solo in parte pertinente per gli obiettivi definiti

Il programma "Erasmus" riguarda l'istruzione, uno dei settori prioritari del PIP 2014-2020, mentre l'"ambiente" rappresenta un tema trasversale cruciale per tutti i settori prioritari. La Commissione sottolinea inoltre che questo progetto viene attuato in seguito a una domanda e prevede che il governo presenti alla delegazione dell'UE richieste specifiche di sviluppo delle capacità. Di conseguenza, è necessaria un'interpretazione leggermente flessibile della portata degli adempimenti, in particolare nella fase iniziale della transizione, quando i partner per lo sviluppo stavano riallacciando i contatti con il governo per la prima volta dopo molti anni.

56. La disponibilità dei dati costituisce un vincolo importante, con conseguenze importanti per la misurazione delle realizzazioni, degli effetti e dell'impatto delle azioni dell'UE. Spesso è difficile individuare obiettivi realistici per taluni indicatori, pertanto la maggior parte dei progetti effettua una revisione annuale della matrice logica.

Attraverso un programma finanziato nell'ambito del programma indicativo regionale 2014-2020, la Commissione sostiene il miglioramento del sistema statistico negli Stati membri dell'ASEAN.

57. La Commissione desidera sottolineare che il campione di progetti controllati si trovava in fasi di attuazione diverse, il che potrebbe spiegare in parte perché non fosse ancora possibile valutare alcuni degli effetti previsti e la sostenibilità dei progetti. La Commissione ritiene che più di un terzo dei progetti controllati conseguirà gli effetti attesi. Nel 2018 la Commissione effettuerà una valutazione strategica per paese della cooperazione dell'UE, conformemente al programma di lavoro per le valutazioni strategiche approvato dal Commissario per lo sviluppo Mimica. La valutazione dovrebbe fornire alla Commissione, al SEAE e ad altri soggetti interessati le risultanze, le conclusioni e le raccomandazioni inerenti alla nostra cooperazione passata, presente e futura con il paese.

59. Il raggiungimento dei risultati iniziali attesi nei progetti attuati nello Stato di Rakhine è estremamente impegnativo. La situazione può essere considerata di crisi prolungata caratterizzata da discriminazioni a lungo termine e profondamente radicate, sfollamenti interni, segregazione, apolidia, povertà e vulnerabilità. La Commissione è ben consapevole della delicatezza di operare in un contesto altamente politicizzato e complesso come quello dello Stato di Rakhine e ribadisce il proprio impegno a proseguire il suo operato in questa regione.

Riquadro 8 – Progetto per la sicurezza alimentare nello Stato di Rakhine

Il fondo LIFT ha preso in considerazione l'opzione di un invito aperto a presentare proposte per la prosecuzione del progetto per la sicurezza alimentare nello Stato di Rakhine. Sulla base dell'accesso ottenuto dai partner attuatori selezionati ai villaggi destinatari dell'intervento, delle relazioni di lavoro instaurate con il governo locale e della situazione di crisi straordinariamente complessa in questa regione, il fondo LIFT ha concluso che non era fattibile né realistico conseguire gli effetti attesi attraverso partner nuovi e inesperti nelle aree interessate.

Per quanto riguarda la scarsa performance, la Commissione desidera sottolineare che il progetto ha dovuto affrontare lo scoppio di violenze nel 2014 e un ciclone tropicale, tutti fattori che hanno ritardato l'attuazione sul campo, in quanto il personale in loco non poteva accedere ai villaggi. Inoltre, il consorzio ha dovuto investire molto tempo ed energie per conquistare la fiducia necessaria per essere accettato dalle comunità e dalle autorità in un periodo di forti ostilità anti-ONU/ONG internazionali. Solo poche ONG sono riuscite ad affermarsi come partner di fiducia sia del governo che della popolazione locale.

60. Nell'ambito dei vari PAA che finanziano i contributi dell'UE allo costruzione della pace, la Commissione ha incluso un obiettivo specifico di miglioramento della ripresa socioeconomica nelle zone colpite dai conflitti e dalle violenze tra comunità. Mentre la Commissione aveva inizialmente invocato l'inclusione dello Stato di Rakhine nel Fondo comune per la pace, durante la fase di ideazione è stato convenuto che il fondo JPF avrebbe affrontato il processo di pace e non la violenza tra comunità. Altri partner per lo sviluppo non volevano che il fondo JPF coprisse lo Stato di Rakhine.

La concezione e l'architettura del fondo JPF si basano in larga misura sull'accordo di cessate il fuoco vigente a livello nazionale. Il testo non riguarda la violenza tra comunità. Tuttavia, i progetti che coinvolgono lo Stato di Rakhine possono essere finanziati se dimostrano un legame diretto con l'attuazione dell'accordo di cessate il fuoco vigente a livello nazionale e altri elementi formali del processo di pace, purché soggetti a un'analisi rigorosa della gestione dei rischi e della sensibilità ai conflitti nonché conformi al principio del "non nuocere".

Come illustrato sopra, l'UE ha sviluppato altri progetti e meccanismi per far fronte alla situazione nello Stato di Rakhine.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

63. Secondo la Commissione e il SEAE la scelta delle priorità e dei settori per lo sviluppo è stata mirata e l'inclusione di un quarto settore prioritario del tutto giustificata e concordata con il governo.

L'UE ha aperto un ufficio a Yangon, che a settembre 2013 è stato trasformato in delegazione dell'UE.

Per definizione non è possibile prevedere un processo di pace e pertanto nel 2014 la Commissione non è stata in grado di definire un ordine di priorità geografiche per tutte le risorse finanziarie. Tale decisione viene presa su base annuale, nel corso dell'identificazione e della formulazione dei PAA, per accompagnare le dinamiche del processo di pace, che è estremamente imprevedibile e volatile. La flessibilità è assolutamente necessaria (anche nella definizione delle priorità geografiche) per rispondere alle esigenze delle comunità più vulnerabili.

La mobilitazione delle entrate interne è stata affrontata in modo indiretto, tra le altre cose attraverso il sostegno dell'UE alle riforme della gestione delle finanze pubbliche, la partecipazione all'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive (EITI) e iniziative nell'ambito della governance e del commercio nel settore forestale (FLEGT).

Raccomandazione 1 – Necessità di concentrare il sostegno per aumentare l'impatto

La Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione e vi daranno seguito durante la fase di programmazione del prossimo PIP.

Primo punto in neretto: la Commissione e il SEAE hanno giustificato i quattro settori prioritari che rimangono pienamente pertinenti, come confermato durante la revisione intermedia in corso del PIP 2014-2020.

Secondo punto in neretto: la Commissione intende rafforzare il proprio sostegno alla mobilitazione delle entrate interne nell'ambito del prossimo PIP. Nel frattempo, la Commissione sosterrà tale mobilitazione direttamente attraverso il sostegno previsto alle riforme della gestione delle finanze pubbliche e indirettamente attraverso il sostegno continuo a processi quali le iniziative EITI e FLEGT.

La Commissione e il SEAE prenderanno in considerazione la definizione delle priorità geografiche nel corso della programmazione del prossimo PIP. Tuttavia ritengono che tale definizione delle priorità e complementarità con gli altri donatori siano meglio valutate durante l'individuazione e la formulazione di nuove azioni.

64. La DG DEVCO e la DG ECHO hanno già potenziato il loro coordinamento e continueranno a rafforzarlo ulteriormente nel contesto dell'azione per rendere operativa la connessione tra azione umanitaria e sviluppo, per la quale il Consiglio ha scelto il Myanmar/Birmania come paese pilota.

Raccomandazione 2 – Coordinamento degli interventi

La Commissione accetta la raccomandazione e la attuerà come segue:

- il processo in corso per rendere operativa la connessione tra azione umanitaria e sviluppo, per il quale il Consiglio ha scelto il Myanmar/Birmania come uno dei sei paesi pilota, porterà a un piano d'azione verso la metà del 2018. Inoltre, la DG DEVCO e la DG ECHO stanno sviluppando un'analisi congiunta sulla resilienza e una strategia globale per affrontare le questioni CARS in caso di crisi prolungate in Myanmar/Birmania;

- come raccomandato anche dalla valutazione del processo di programmazione congiunta, la Commissione coinvolgerà più da vicino la DG ECHO, cercando di includere gli interventi umanitari degli Stati membri, nell'elaborazione del nuovo documento di programmazione congiunto, in particolare nelle aree di crisi prolungata.

65. Dopo un approfondito processo di consultazione, anche con il governo, e tenendo conto in particolare delle esigenze e della capacità di assorbimento dei rispettivi settori prioritari, la Commissione ha deciso di destinare fino al 35% ciascuno ai primi due settori prioritari (sviluppo rurale e istruzione) e fino al 15% ciascuno agli altri due settori prioritari (governance e costruzione della pace).

La determinazione degli stanziamenti per ciascuna azione nell'ambito dei PAA rientra nell'individuazione e formulazione di nuove azioni.

Raccomandazione 3 – Attuazione degli interventi

La Commissione accetta la raccomandazione e la attuerà come segue.

La Commissione documenterà l'assegnazione dei finanziamenti a ciascun settore prioritario durante la fase di programmazione del prossimo PIP.

Poiché la giustificazione degli stanziamenti per ogni nuova azione è discussa nel corso della relativa individuazione e formulazione, la Commissione continuerà a garantire che l'assegnazione sia documentata per le azioni nell'ambito del PAA del 2018 e degli anni successivi.

66. In alcuni casi, i ritardi sono stati determinati dalla complessità dell'ambiente operativo e dalla recrudescenza dei conflitti.

Il modello di contributo concordato con le organizzazioni internazionali prevede che gli interessi maturati sui prefinanziamenti non siano dovuti, a meno che le norme dell'organizzazione non prevedano il rimborso degli interessi. Questo principio è conforme al regolamento finanziario e agli atti di base. Tuttavia, per evitare l'accumulo di prefinanziamenti sul conto dell'organizzazione, l'accordo di contributo prevede all'articolo 15 delle Condizioni generali che una quota successiva possa essere svincolata solo previo impegno del 70% della quota immediatamente precedente (e del 100% di quelle precedenti).

In relazione all'impatto delle disposizioni sul controllo dei costi nei contratti conclusi tra l'UE e l'ONU, la Commissione è autorizzata ad applicare l'approccio nozionale, in base al quale l'ordinatore competente può decidere di ritenere che i requisiti dell'UE sono soddisfatti fintantoché l'importo versato dagli altri donatori per l'azione cofinanziata è sufficiente per pagare le attività non ammissibili in base alle norme dell'UE.

Raccomandazione 4 – Efficienza economica degli interventi multi-donatore

La Commissione prende atto della posizione della Corte, ma non accetta questa raccomandazione.

Il livello dei costi indiretti è specifico per ciascuna azione e struttura organizzativa. In molti casi, le organizzazioni ritengono che il contributo dell'UE ai costi indiretti (che nel regolamento finanziario è limitato al 7%) non sia sufficiente a coprire i loro costi. La Commissione, in quanto firmataria del cosiddetto "Grand Bargain on Humanitarian Aid", si è impegnata a collaborare con vari partner per armonizzare la qualificazione di tali costi (diretti/ indiretti). Questo alimenterà un dibattito più ampio sul livello dei costi indiretti.

67. La Commissione applica le proprie norme e procedure standard, nonché le norme interne che consentono di derogare a tali norme standard in determinate condizioni, ad esempio in situazioni di crisi. Le disposizioni in materia di flessibilità in linea con il regolamento finanziario e gli atti di base hanno permesso di risparmiare tempo rispetto agli approcci più tradizionali, attuando procedure di crisi mantenendo al contempo l'equilibrio tra rapidità e trasparenza.

La Commissione ha utilizzato la dichiarazione di crisi in un numero limitato di occasioni adducendo argomentazioni solide e ben giustificate per non ricorrere agli inviti a presentare proposte. In determinate circostanze, l'assegnazione diretta di sovvenzioni e appalti è giustificata dall'articolo

190 delle modalità di applicazione e dall'approvazione preventiva richiesta di conseguenza. Inoltre, l'assegnazione diretta comporta comunque una procedura negoziata, che prevede una relazione sulle ragioni della scelta e un verbale delle discussioni relative alla negoziazione delle azioni e del bilancio. Di conseguenza, le procedure restano sempre trasparenti, pienamente in linea con le procedure del regolamento finanziario e finalizzate a garantire l'efficienza economica.

68. Al momento dell'audit, diversi progetti controllati erano ancora in fase di attuazione e nel frattempo hanno registrato progressi in relazione al conseguimento dei risultati.

La Commissione sta effettuando una valutazione strategica per paese sulla cooperazione allo sviluppo dell'UE in Myanmar/Birmania nel 2018, valutazione che esaminerà gli effetti e la sostenibilità.

La Commissione ha adottato importanti misure per migliorare le matrici logiche, compresi gli indicatori, e la visibilità dell'UE.

Raccomandazione 5 – Monitoraggio degli interventi

La Commissione accetta la raccomandazione e la attuerà come segue.

Primo punto in neretto: la Commissione sta sviluppando un nuovo sistema di informazione operativo (OPSYS) destinato, tra le altre cose, a raccogliere i dati aggregati relativi alla matrice logica dei progetti.

Secondo punto in neretto: la Commissione continuerà a insistere con i partner attuatori sulla necessità di applicare le disposizioni contrattuali relative alla visibilità delle azioni dell'UE. La delegazione dell'UE ha già osservato un sostanziale miglioramento in questo settore. La Commissione ha inoltre incluso una componente di visibilità significativa nell'ambito di un contratto di servizi a gestione diretta su larga scala, al fine di garantire una maggiore visibilità dell'UE e modalità coordinate di comunicazione.

69. Mentre per la metà dei progetti controllati sono state ottenute tutte le realizzazioni previste, per un altro 40%, che al momento dell'audit si trovava ancora in fase di attuazione, sono state ottenute parzialmente. Nel frattempo diversi progetti hanno registrato progressi in relazione al conseguimento dei risultati.

I programmi vengono attuati in un contesto molto difficile in cui è in atto una transizione complessa. Tutti questi fattori hanno un impatto diretto su molti dei progetti controllati. La Commissione cerca di ridurre per quanto possibile tali rischi per l'attuazione dei programmi. Le battute d'arresto e l'inaspettata scarsa capacità di assorbimento costituiscono talvolta una caratteristica della realtà dello sviluppo in Myanmar/Birmania.

Raccomandazione 6 – Conseguimento dei risultati

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Primo punto in neretto: la Commissione rimarrà molto attiva nel migliorare la gestione dei progetti nell'ambito della gestione diretta e indiretta, valuterà regolarmente lo stato di attuazione e insisterà sull'adozione di misure correttive. La Commissione continuerà a svolgere regolarmente attività di MOR in Myanmar/Birmania. Il campione di progetti oggetto di monitoraggio orientato ai risultati includerà i progetti più problematici.

Secondo punto in neretto: lo Stato di Rakhine è già incluso nell'ambito di competenza del Fondo comune per la pace. Tuttavia, i progetti che coinvolgono lo Stato di Rakhine possono essere finanziati solo se dimostrano un legame diretto con l'attuazione dell'accordo di cessate il fuoco vigente a livello nazionale e di altri elementi formali del processo di pace, previa valutazione

rigorosa dei rischi e analisi della sensibilità ai conflitti. Esistono altri meccanismi che sostengono l'armonia tra comunità nello Stato di Rakhine.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	22.11.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	11.10.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	12.12.2017
Risposte ufficiali della Commissione e del SEAE ricevute in tutte le lingue	20.12.2017

La Corte ha esaminato il sostegno allo sviluppo fornito dall'UE al Myanmar/Birmania e ha concluso che era stato parzialmente efficace. L'UE ha svolto un ruolo di guida nel sostenere le priorità di sviluppo ed ha stanziato notevoli fondi per il paese. Ciononostante, la Corte ha rilevato carenze nella valutazione dei bisogni effettuata dalla Commissione, nonché nell'attuazione dell'assistenza dell'UE.

Sulla base delle osservazioni contenute nella relazione, la Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare la gestione dell'aiuto allo sviluppo.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

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