IT 2018 n. 15

Relazione speciale

Il potenziamento della capacità delle forze di sicurezza interna in Niger e in Mali: i progressi sono solo lenti e limitati

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

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Karel Pinxten, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Beatrix Lesiewicz, prima manager; Kim Hublé, capoincarico e Torielle Perreur-Lloyd, auditor.

Da sinistra a destra: Torielle Perreur-Lloyd, Kim Hublé, Bettina Jakobsen, Katja Mattfolk.

INDICE

	Paragrafi
Glossario e abbreviazioni	
Sintesi	I - IX
Introduzione	1 - 16
Estensione e approccio dell'audit	17 - 21
Osservazioni	22 - 62
La risposta dell'UE al fabbisogno relativo allo sviluppo delle capacità nelle forze di sicurezza ha risentito di inefficienze operative	22 - 35
Il SEAE ha tratto insegnamento dall'esperienza della missione EUCAP Sahel Niger nell'istituire la missione EUCAP Sahel Mali	23 - 24
La carenza di formazione propedeutica e di sostegno prestato dalla sede centrale del SEAE ha generato ritardi	25 - 27
Le norme e le procedure della Commissione non sono state adattate alle condizioni presenti in Niger e in Mali	28 - 29
In assenza di orientamenti da parte della sede centrale del SEAE, le procedure sono risultate deboli	30
Gli Stati membri dell'UE non hanno fornito sufficiente personale per occupare i posti disponibili	31 - 33
L'incerta durata delle missioni ha reso difficile pianificare una strategia di uscita	34 - 35
Le missioni EUCAP Sahel hanno potenziato la capacità delle forze di sicurezza, ma i risultati non erano sostenibili	36 - 62
Nonostante il difficile contesto in cui operano, le missioni hanno potenziato la capacità delle forze di sicurezza, seppur lentamente	37 - 48
Entrambe le missioni hanno affrontato il problema della sostenibilità, ma con scarso successo	49 - 54
Il SEAE non ha stabilito indicatori adeguati per monitorare i risultati delle missioni	55 - 56
Il monitoraggio e la valutazione delle attività delle missioni non erano né adeguati né incentrati sull'impatto	57 - 60

Le parti interessate e i beneficiari giudicavano in termini positivi le attività delle missioni e il loro ruolo di coordinamento 61 - 62

Conclusioni e raccomandazioni 63 - 69

Allegato I – Missioni e operazioni PSDC in corso

Allegato II – Passi tratti dalle decisioni (PESC) 2016/1172 (Niger) e 2017/50 (Mali) del Consiglio

Allegato III – Progressi compiuti dall'EUCAP Sahel Niger nell'adempimento dei compiti: panoramica a cura della Corte

Allegato IV – Progressi compiuti dall'EUCAP Sahel Mali nell'adempimento dei compiti: panoramica a cura della Corte

Risposte del Servizio europeo per l'azione esterna e della Commissione

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

AR/VP	Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea.
CIVCOM	Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi: organismo consultivo istituito dal Consiglio che fornisce informazioni, formula raccomandazioni e offre consulenza sugli aspetti civili della gestione delle crisi.
CMC	Concetto di gestione delle crisi: è inteso ad analizzare e proporre opzioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), descriverne le finalità e gli obiettivi, nonché inquadrare possibili scopi e portata di una missione PSDC dell'UE.
CMPD	Direzione Gestione delle crisi e pianificazione: dipartimento del SEAE responsabile della pianificazione politico-strategica delle missioni civili della PSDC. La CMPD ha il compito di assicurare la coerenza e l'efficacia delle missioni e di sviluppare partenariati, politiche, concetti e capacità PSDC. È incaricata della pianificazione strategica di nuove missioni PSDC, nonché di svolgere analisi strategiche delle missioni PSDC in corso.
COG	*Centres Opérationnels de la Gendarmerie* (in Niger): organismi permanenti istituiti per tenere sotto osservazione gli avvenimenti nella regione, fornire risorse di pattugliamento, raccogliere informazioni, notificarle alle autorità competenti e rispondere a situazioni di crisi.
CONOPS	Concetto operativo: documento di pianificazione che stabilisce un mandato per la missione e traduce le finalità politiche in orientamenti, indicando quali azioni sono necessarie per compiere la missione.
COR	*Centres Opérationnels Régionaux* (in Niger): organismi a carattere temporaneo volti a riunire i governatorati e le forze di sicurezza e di difesa nigerine, nonché gli organismi responsabili della protezione civile, dei servizi antincendio, della tutela dell'ambiente e delle dogane per fronteggiare le crisi derivanti da attentati terroristici, criminalità organizzata e catastrofi naturali.
Corte	Corte dei conti europea.
CPCC	Capacità civile di pianificazione e condotta: dipartimento del SEAE addetto alla pianificazione, alla direzione, al coordinamento, alla consulenza, al sostegno, alla sorveglianza e all'analisi delle missioni civili della PSDC. La CPCC redige i principali documenti di impostazione e pianificazione delle missioni, ossia il CONOPS e l'OPLAN.
CPS	Comitato politico e di sicurezza: monitora la situazione internazionale, raccomanda al Consiglio gli approcci strategici e le opzioni d'intervento, fornisce orientamenti al CIVCOM e assicura il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi. Il CPS è composto dagli

	ambasciatori degli Stati membri dell'UE a Bruxelles ed è presieduto da rappresentanti del Servizio europeo per l'azione esterna.
EUCAP	Sviluppo delle capacità ad opera dell'Unione europea.
EUTM	Missione di formazione dell'Unione europea: missione militare multinazionale di formazione con sede a Bamako (Mali) che offre formazione e consulenza alle forze armate maliane.
FPI	Servizio degli strumenti di politica estera, il cui compito fondamentale è condurre una serie di azioni in materia di politica estera dell'UE. L'FPI gestisce le operazioni e il loro finanziamento. Si configura come un dipartimento della Commissione europea che affianca il SEAE.
FSI	Forze di sicurezza interna: polizia, gendarmeria e guardia nazionale.
GIZ	*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Agenzia tedesca per la cooperazione internazionale).
MINUSMA	Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali, la cui azione è incentrata sul garantire la sicurezza, la stabilizzazione e la protezione dei civili; favorire il dialogo politico e la riconciliazione a livello nazionale; aiutare a ripristinare l'autorità dello Stato, a ricostruire il settore della sicurezza e a promuovere e tutelare i diritti umani nel paese.
MIP	Piano di attuazione della missione: vi si stabiliscono le attività e i progetti da realizzare perché una missione possa assolvere ai propri compiti.
MMA	Tutoraggio, monitoraggio e consulenza. Tutoraggio: il trasferimento strutturato di conoscenze tra un *tutor* e un "allievo" secondo un piano. Monitoraggio: osservazione, valutazione e rendicontazione della performance dell'allievo in relazione ai corsi di formazione impartiti presso le forze di sicurezza interna. Consulenza: il sostegno volto a mettere gli allievi in condizione di impartire corsi di formazione in autonomia.
OPLAN	Piano operativo: vi sono definiti gli obiettivi e i compiti di una missione.
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PSDC	Politica di sicurezza e di difesa comune.
RAP	Regolamento recante le modalità di applicazione: 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 (in appresso denominate: "modalità d'applicazione"), come modificato.
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna: servizio diplomatico dell'Unione europea che aiuta il responsabile per gli affari esteri dell'UE, ossia l'Alto

rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ad attuare la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione.

UE Unione europea.

SINTESI

I. L'insicurezza nella regione del Sahel nell'Africa occidentale ha un impatto negativo sia sullo sviluppo dei paesi che ne fanno parte, sia sugli interessi dell'Unione europea (UE). La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è uno strumento dell'UE volto a rispondere alle sfide derivanti da conflitti armati, instabilità politica, terrorismo, criminalità organizzata e immigrazione irregolare. Nell'ambito della PSDC, l'UE conduce in Niger e in Mali missioni civili che offrono servizi di formazione, consulenza e attrezzature al fine di rafforzare la capacità delle forze nazionali responsabili della sicurezza interna.

II. Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) ha istituito, per conto degli Stati membri dell'UE, missioni per lo sviluppo delle capacità ad opera dell'UE (EUCAP) a favore della regione del Sahel in Niger (2012) e Mali (2014) e ne pianifica e gestisce le operazioni, mentre la Commissione ne gestisce i rispettivi bilanci, finanziati dall'UE (69,46 milioni di euro per il Niger nel periodo 2012-2017 e 66,48 milioni di euro per il Mali nel periodo 2014-2017). Ciascuna missione ha il proprio capomissione, che è responsabile delle operazioni nel paese in causa. Il personale è costituito, per oltre la metà, da effettivi distaccati presso le missioni e remunerati dagli Stati membri dell'UE. Le retribuzioni del personale restante è a carico dei bilanci delle missioni.

III. La Corte ha valutato come le missioni EUCAP Sahel siano state istituite e gestite, come abbiano operato e se siano riuscite a rafforzare la capacità delle forze addette alla sicurezza interna in Niger e in Mali. Gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui con il SEAE, la Commissione, le due missioni EUCAP Sahel, le autorità nazionali e le forze di sicurezza interna in Niger e in Mali, nonché con una serie di portatori d'interesse.

IV. La Corte ha concluso che le missioni hanno contribuito a rafforzare le capacità delle forze addette alla sicurezza interna, ma che i progressi sono stati rallentati dal difficile contesto in cui hanno agito e da inefficienze operative. La Corte ha riscontrato che il personale delle missioni non ha ricevuto né orientamenti pratici adeguati né, nel caso della missione EUCAP Sahel Niger, un'appropriata formazione propedeutica. Il SEAE e la Commissione non hanno offerto un supporto sufficiente e, in alcuni casi, hanno applicato procedure inadatte alle condizioni di lavoro sul campo.

V. Entrambe le missioni contavano un numero elevato di posti vacanti. In media, erano occupati solo tre quarti dei posti. Le procedure di assunzione erano lunghe e spesso infruttuose. Gli effettivi erano distaccati dagli Stati membri dell'UE, in genere, per una durata massima di due anni. Le missioni EUCAP Sahel ricevono mandati di due anni e bilanci annuali. Tutto ciò riduce l'efficienza operativa delle missioni, in quanto non è favorita la pianificazione a medio o lungo termine. Al tempo stesso, nonostante le missioni non siano destinate a diventare organismi permanenti nei paesi ospitanti, manca al momento un percorso chiaro verso una strategia di uscita.

VI. La Corte ha rilevato che le missioni hanno tenuto conto della sostenibilità nelle loro attività, ma con scarso successo. Ciò è imputabile in parte alla mancanza di senso di titolarità da parte dei paesi ospitanti e in parte al fatto che le missioni non hanno destinato risorse adeguate a garantire la sostenibilità e il monitoraggio dell'applicazione pratica e dell'uso della formazione impartita e delle attrezzature fornite.

VII. Le missioni disponevano di deboli indicatori di performance e, nel corso del periodo oggetto di audit, non hanno monitorato e valutato adeguatamente l'assolvimento dei compiti. Le valutazioni d'impatto del SEAE non erano collegate al monitoraggio e alla valutazione.

VIII. La Corte ha osservato che le missioni hanno svolto un ruolo importante nel rafforzare la capacità delle forze addette alla sicurezza interna in Niger e in Mali, nonché nel sostenere altre attività dell'UE e dei suoi Stati membri. Gli altri donatori, gli Stati membri dell'UE, le autorità nazionali e i beneficiari del sostegno dell'EUCAP in Niger e in Mali hanno espresso una valutazione globale positiva delle attività svolte dalle missioni EUCAP Sahel.

IX. La Corte raccomanda al SEAE e alla Commissione di:

- adottare misure per migliorare l'efficienza operativa delle missioni;
- migliorare il tasso di occupazione dei posti in organico presso le missioni;
- stabilire mandati e dotazioni finanziarie consoni alle operazioni e prevedere una strategia di uscita;

- prestare maggiore attenzione alla sostenibilità;

- migliorare gli indicatori, il monitoraggio e la valutazione.

INTRODUZIONE

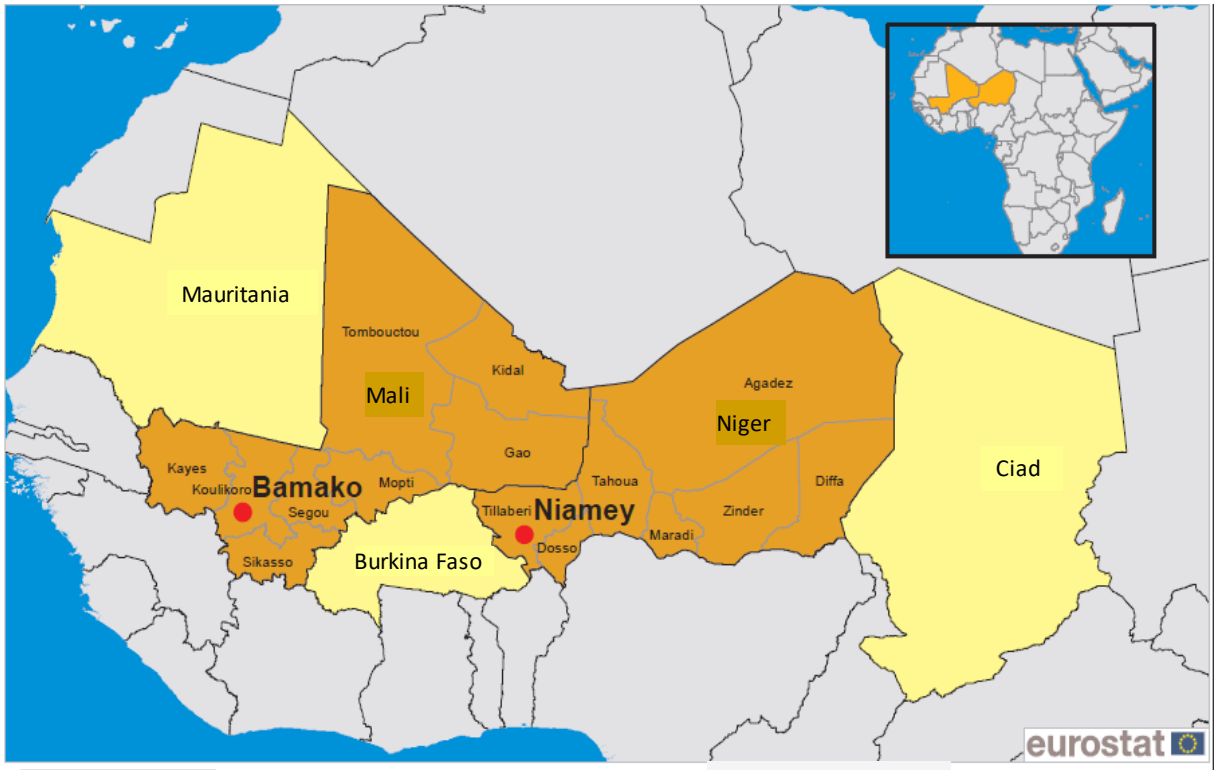
Il Niger e il Mali nella regione del Sahel

1. Il Niger e il Mali sono Stati dell'Africa occidentale in condizioni di fragilità. Si tratta di giovani democrazie parlamentari con economie deboli e amministrazioni pubbliche in fase di sviluppo. Si collocano al 187° e al 175° posto su 188 paesi riportati nell'indice di sviluppo umano del 2016 e ospitano popolazioni tra le più povere al mondo. Situati nella parte meridionale del deserto del Sahara, il Niger e il Mali sono rispettivamente il sesto e l'ottavo paese più grande dell'Africa. Molti migranti attraversano questi due paesi nel loro cammino verso la destinazione finale.

2. Nonostante un accordo di pace firmato nel giugno 2015 e la presenza di forze straniere di mantenimento della pace, nel Mali settentrionale continuano ad essere attivi gruppi estremisti e le forze di sicurezza nazionali sono confrontate a una serie di sfide. Si continua a registrare un elevato numero di vittime e svariati attentati terroristici. La sicurezza nel Niger è minacciata dall'instabilità in paesi confinanti: Libia, Nigeria e Mali. Il governo è confrontato a problemi come la lotta contro i trafficanti di esseri umani e altre attività illecite.

3. Nel marzo 2011, l'UE ha adottato una strategia per la sicurezza e lo sviluppo nella regione del Sahel, muovendo dal presupposto che sviluppo e sicurezza sono due forze sinergiche e che i problemi presenti nella regione del Sahel richiedono una risposta a livello regionale. Niger, Mali, Mauritania, Ciad e Burkina Faso hanno deciso nel 2014 di creare un'organizzazione regionale, il "Gruppo dei cinque" (G5), per rafforzare la cooperazione in materia di sviluppo e sicurezza nella regione del Sahel (cfr. ***mappa***). L'UE sostiene l'iniziativa nei settori di interesse comune quali la sicurezza, il controllo della migrazione, la lotta al terrorismo, la situazione umanitaria e lo sviluppo.

<u>Mappa</u> – I paesi del G5 nella regione del Sahel



Fonte: Eurostat.

Le missioni civili della PSDC

4. La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) definisce le strutture e le capacità di difesa e di gestione delle crisi dell'Unione, della cui politica estera e di sicurezza comune (PESC)[1] è parte importante. La PSDC, che trova fondamento negli articoli 42-46 del trattato sull'Unione europea, comporta l'istituzione di missioni[2] all'estero per il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai princìpi della Carta delle Nazioni Unite.

---

[1] Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'importo assegnato alla PESC ammonta a 2 076 milioni di euro.

[2] "Missione" è il termine ufficiale utilizzato dal SEAE per definire soggetti giuridici indipendenti, a carattere non permanente, istituiti in situazioni di crisi.

5. Dal 2003[3], l'UE ha istituito 22 missioni civili della PSDC in paesi terzi di tutto il mondo. Le dieci missioni ancora in corso nel febbraio 2018 si occupano perlopiù dello sviluppo della capacità e del rafforzamento dello Stato di diritto nei paesi ospitanti. Per la maggior parte, esse forniscono sostegno nell'ambito della riforma del settore della sicurezza e della buona governance: si tratta, ad esempio, di EULEX[4] Kosovo[5] ed EUPOL[6] Afghanistan[7]. Altre missioni si occupano anche della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, nonché della gestione delle frontiere (EUCAP Sahel Mali) e, più di recente, della gestione della migrazione irregolare (EUCAP Sahel Niger). L'UE sta inoltre gestendo attualmente sei operazioni militari, finanziate direttamente dagli Stati membri dell'UE e non dal bilancio UE. Per una panoramica delle missioni civili e delle operazioni militari della PSDC si rimanda all'***allegato I***.

6. Le missioni civili della PSDC ricadono nelle competenze dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione europea (AR/VP). Sotto la sua autorità, il SEAE gestisce il lavoro delle missioni, mentre il servizio degli strumenti di politica estera (FPI) presso la Commissione europea ne gestisce i bilanci. In seno al SEAE, la direzione Gestione delle crisi e pianificazione (CMPD) elabora la pianificazione strategica e politica delle missioni e sviluppa i concetti di gestione delle crisi (CMC) per le nuove missioni PSDC. L'unità del SEAE deputata all'istituzione e al mantenimento delle missioni è la struttura per la Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC), il cui direttore è anche il comandante civile delle operazioni.

7. Gli Stati membri dell'UE decidono, tramite il Consiglio, di istituire missioni civili della PSDC o di porvi termine. Essi definiscono gli obiettivi e i mandati delle missioni, ne

---

[3] Il SEAE ha avviato la prima missione PSDC nel 2003 (missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina).

[4] Missione dell'UE sullo Stato di diritto.

[5] La Corte ha pubblicato una relazione speciale su EULEX nel 2012 (relazione speciale n. 18/2012 "Assistenza dell'Unione europea al Kosovo in relazione allo Stato di diritto" (http://eca.europa.eu)).

[6] Missione di polizia dell'UE.

[7] La Corte ha pubblicato una relazione speciale su EUPOL nel 2015 (relazione speciale n. 7/2015 "La missione di polizia dell'UE in Afghanistan: risultati disomogenei" (http://eca.europa.eu)).

approvano i piani di lavoro e decidono se e per quanto tempo rinnovare i mandati. Insieme al Parlamento europeo, il Consiglio stabilisce anche i bilanci delle missioni. Il ***riquadro 1*** illustra la procedura dall'individuazione di una crisi all'istituzione delle missioni, mentre la ***figura 1*** mostra come sono pianificate.

Riquadro 1 — La procedura dall'individuazione di una crisi all'istituzione delle missioni civili della PSDC

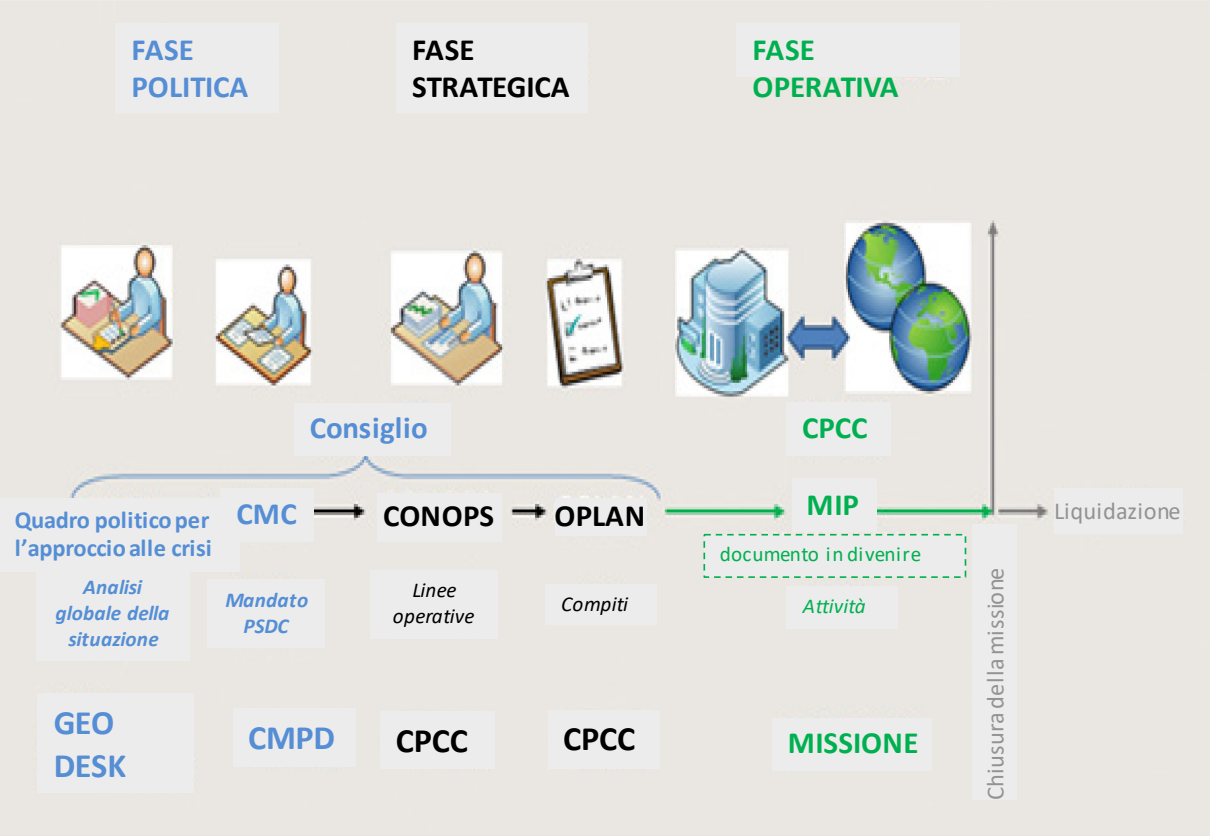
1. Una volta che il SEAE e gli Stati membri dell'UE hanno individuato una crisi, il Consiglio sviluppa un quadro politico per l'approccio alle crisi in collaborazione con la Commissione, nonché con gli uffici geografici (GEO-DESK) e i dipartimenti competenti del SEAE. Tale documento illustra il contesto politico, nonché spiega la natura della crisi, il motivo per cui l'Unione europea dovrebbe intervenire e quali strumenti siano disponibili e più adatti per la risposta dell'Unione.

2. L'orientamento politico e l'indirizzo impartiti dagli Stati membri dell'UE (tramite il Comitato politico e di sicurezza (CPS) e il Consiglio) si articolano in una serie di documenti di pianificazione e decisioni del Consiglio secondo un processo chiamato "procedure di gestione delle crisi".

3. Se il Consiglio decide di istituire una missione civile della PSDC, la direzione Gestione delle crisi e pianificazione (CMPD) raccoglie informazioni sui fatti dalla zona di crisi e stila un concetto di gestione della crisi.

4. L'unità Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC) redige quindi i principali documenti di impostazione e pianificazione delle missioni: il concetto operativo (CONOPS), che stabilisce i mandati delle missioni, e il piano operativo (OPLAN), che definisce i compiti delle missioni e i risultati attesi. A livello operativo, gli obiettivi e i compiti indicati nel piano operativo sono tradotti in un piano di attuazione della missione (MIP). Quest'ultimo precisa le attività e i progetti da realizzare per assolvere ai compiti.

Figura 1 — Pianificazione delle missioni civili della PSDC



Fonte: SEAE.

8. L'unità Capacità civile di pianificazione e condotta pianifica e stabilisce il contesto di lavoro delle missioni, nonché definisce le attività e gli indicatori di performance. Fornisce inoltre informazioni al servizio FPI in merito ai bilanci delle missioni e aiuta la direzione Gestione delle crisi e pianificazione a predisporre le analisi strategiche periodiche sullo stato di avanzamento. L'unità Capacità civile di pianificazione e condotta conta 68 effettivi presso la sede di Bruxelles. Il comando a livello operativo è assunto da un capomissione sul campo. Molti effettivi delle missioni vengono distaccati dagli Stati membri dell'UE. Gli stipendi del personale distaccato sono corrisposti dal paese di origine, mentre sono a carico del bilancio delle missioni UE un'indennità giornaliera e un premio per il rischio aggiuntivi. Gli effettivi a contratto sono assunti direttamente dalle missioni e si occupano perlopiù di aspetti finanziari, logistici, amministrativi e di sicurezza.

Le missioni EUCAP Sahel in Niger e in Mali

9. Per attuare la propria strategia relativa al Sahel, l'UE ricorre a missioni civili della PSDC e a operazioni militari[8], nonché ad altri strumenti[9] a sua disposizione. L'UE ha istituito le missioni in Niger e in Mali per rispondere alle minacce per lo sviluppo e la sicurezza interna nella regione del Sahel e per la sicurezza dell'UE. L'obiettivo era di contribuire a rafforzare le capacità delle forze nazionali addette alla sicurezza interna offrendo formazione, consulenza e attrezzature. Il personale delle due missioni EUCAP Sahel forniscono tale sostegno in funzione non esecutiva[10]. Sviluppano le capacità delle forze di sicurezza interna (polizia, gendarmeria, guardia nazionale) nei paesi ospitanti. In Niger, tale attività riguarda anche l'esercito dato che questo svolge un ruolo per la sicurezza interna.

10. Il Consiglio ha istituito la missione EUCAP Sahel Niger nel 2012 "per sostenere lo sviluppo di capacità degli operatori della sicurezza nigerini di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata"[11]. Nel 2015, gli Stati membri dell'UE hanno esteso il mandato della missione all'assistenza al Niger per il controllo e la lotta alla migrazione irregolare, nonché per la raccolta di informazioni su tale fenomeno. L'ufficio principale e la maggior parte dei 169 effettivi[12] della missione si trovano nella capitale, Niamey. Nel 2016 la missione ha

---

[8] La missione di formazione dell'Unione europea in Mali (EUTM) è un'operazione di addestramento militare con sede a Bamako (Mali), finalizzata a offrire formazione e consulenza alle forze armate maliane.

[9] Si tratta principalmente dello strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, del Fondo europeo di sviluppo, del Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa e di assistenza umanitaria.

[10] Quando gli effettivi di una missione svolgono un ruolo esecutivo, hanno un mandato per agire direttamente a nome del paese ospitante, mentre in una missione non esecutiva sostengono il paese ospitante espletando un ruolo consultivo.

[11] Articolo 1 della decisione 2012/392/PESC del Consiglio, del 16 luglio 2012, relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Niger (EUCAP Sahel Niger) (GU L 187 del 17.7.2012, pag. 48).

[12] Numero di effettivi (distaccati, internazionali a contratto e locali) iscritti a bilancio negli esercizi 2016/2017. Nella missione EUCAP Sahel Niger, oltre la metà del personale internazionale proviene dalla Francia (53 %), cui seguono Romania (15 %) e Belgio (8 %).

aperto un'antenna ad Agadez nel deserto del Sahara. Le principali attività della missione sono:

- attività di formazione in settori chiave tra cui la scienza forense, interventi tattici e tecnici, nonché insegnamento al personale delle forze di sicurezza interna perché dispensi autonomamente i corsi di formazione;

- consulenza alle forze di sicurezza interna su come concepire e organizzare i corsi;

- assistenza alle forze di sicurezza interna affinché collaborino (interoperabilità) e si coordinino tra loro;

- fornitura di attrezzature quali mappe di zone periferiche, software per le risorse umane, veicoli fuoristrada, kit per la polizia scientifica e officine mobili;

- sostegno alla revisione della legislazione nigerina in materia di migrazione irregolare e criminalità organizzata.

11. Il Consiglio ha istituito la missione EUCAP Sahel Mali nel 2014 onde "consentire alle autorità maliane di ripristinare e mantenere l'ordine costituzionale e democratico nonché le condizioni per una pace duratura in Mali e ristabilire e mantenere l'autorità e la legittimità dello Stato su tutto il territorio maliano attraverso un'efficace ristrutturazione della sua amministrazione"[13]. I 194 effettivi[14] della missione si trovano nella capitale Bamako. Fra le attività della missione si annoverano:

- la riforma delle politiche e lo sviluppo delle capacità per rafforzare le capacità di gestione delle frontiere;

---

[13] Articolo 2 della decisione 2014/219/PESC del Consiglio, del 15 aprile 2014, relativa alla missione dell'Unione europea in ambito PSDC in Mali (EUCAP Sahel Mali) (GU L 113 del 16.4.2014, pag. 21).

[14] Numero di effettivi (distaccati, internazionali a contratto e locali) iscritti a bilancio nell'esercizio 2017. Nella missione EUCAP Sahel Mali, il personale internazionale proviene principalmente da quattro Stati membri dell'UE: Francia (30 %), Romania (19 %), Belgio (13 %) e Germania (10 %).

- la revisione dei programmi di formazione e l'offerta di corsi di formazione su gestione operativa e delle risorse umane, etica professionale, ordine pubblico, tecniche di *intelligence*, interventi di professionisti, attività di polizia giudiziaria, lotta al terrorismo, tutela dei diritti umani e questioni di genere;

- l'introduzione di gruppi mobili di formazione e valutazione per raggiungere le regioni periferiche.

12. Nell'***allegato II*** sono riportati il mandato e gli obiettivi assegnati dal Consiglio alle due missioni EUCAP Sahel. La ***tabella 1*** fornisce una panoramica delle principali caratteristiche delle missioni.

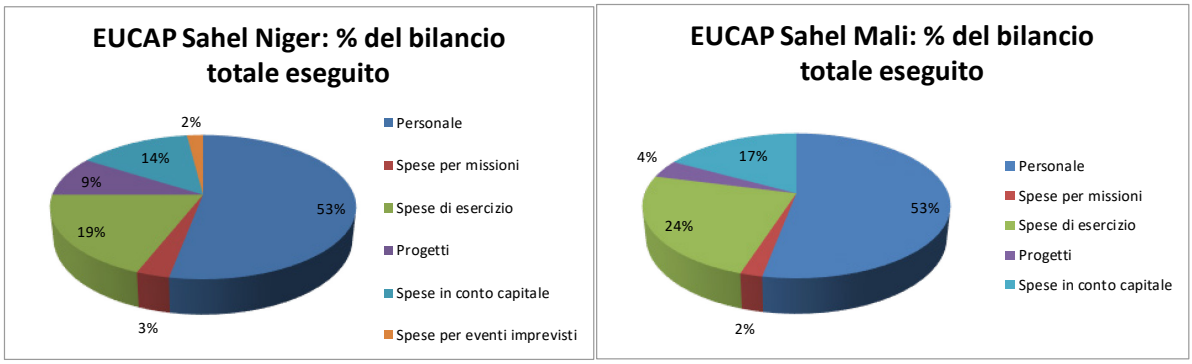
Tabella 1 — Analogie e differenze tra le missioni EUCAP Sahel Niger ed EUCAP Sahel Mali

	Caratteristiche comuni	**Niger**	**Mali**
Inizio delle operazioni		2012	2014
Durata del mandato	2 anni rinnovabili		
Principali beneficiari	Forze di sicurezza interna: - Polizia - Gendarmeria - Guardia nazionale	Anche le forze armate nigerine in riferimento alla sicurezza interna	
Sede centrale	Capitale	Niamey	Bamako
Antenna sul campo		Agadez	
Organico a disposizione			
Sfide in materia di sicurezza che costituiscono l'oggetto principale della missione EUCAP	- Presenza di gruppi terroristici - Mancanza di frontiere sicure - Migrazione irregolare - Diffusione della radicalizzazione	- Rientro di cittadini nigerini dalla Libia - Disponibilità di armi - Reti illecite per il traffico e la tratta di esseri umani - Terroristi pentiti/Boko Haram	- Fragilità dello Stato e perdita del controllo di alcune parti del territorio maliano - Presenza di trafficanti - Corruzione - Criminalità organizzata - Mancanza di fiducia tra la popolazione e le forze di sicurezza interna

13. Il Consiglio ha approvato una dotazione finanziaria di 69,46 milioni di euro per la missione EUCAP Sahel Niger tra luglio 2012 e luglio 2017, nonché una dotazione di 66,48 milioni di euro per la missione EUCAP Sahel Mali tra aprile 2014 e gennaio 2017. Di questi importi complessivi, ciascuna missione ha speso il 53 % in costi di personale e il 19 % (Niger) o il 24 % (Mali) in costi di gestione, quali affitti, assicurazione, costi della sicurezza e

autovetture (cfr. ***grafico 1***). Le missioni hanno utilizzato rispettivamente il 77 %[15] e il 67 %[16] di queste dotazioni complessive.

Grafico 1 – Tipo di spesa per le missioni EUCAP Sahel Niger e EUCAP Sahel Mali



Fonte: Commissione europea.

Sviluppi recenti

14. Dal 2015 le missioni civili della PSDC si sono impegnate in una gamma sempre più ampia di compiti per rispondere al variare del contesto di sicurezza. Ne è un esempio la maggiore attenzione prestata allo sviluppo delle capacità antiterroristiche e l'aggiunta delle attività connesse alla raccolta e allo scambio di informazioni in materia di migrazione. Nel presentare la "Strategia globale dell'UE per la politica estera e di sicurezza" nel 2016, l'AR/VP ha sottolineato l'importanza cruciale di rafforzare la capacità civile nei paesi terzi[17].

15. Nel piano di attuazione per la sicurezza e la difesa[18], l'AR/VP ha chiesto agli Stati membri dell'UE di convenire una revisione delle strutture e delle capacità per la pianificazione e la

---

15 Fonte: progetti di relazioni finanziarie per i primi tre anni. La revisione contabile per il quarto esercizio ha avuto luogo nel gennaio 2018 e quella per il quinto esercizio nella primavera 2018. Al momento dell'audit non era disponibile alcuna relazione finanziaria.

16 Le cifre si basano sui progetti di relazioni finanziarie per i primi due anni.

17 Documento sulla strategia globale dell'UE in materia di sicurezza e difesa, pag. 50.

18 *EU Global Strategy Implementation Plan on Security and Defence*, 17.11.2016.

condotta delle missioni PSDC[19]. Nel novembre 2017, il Consiglio ha invitato l'AR/VP a "definire le prossime tappe dello sviluppo delle capacità civili", in modo che si possa "concordare un patto sulla dimensione civile della PSDC"[20] entro il 2018[21]. Si tratta della terza e ultima fase di un processo che ha inizio con un documento di prospettiva, seguito da un piano di sviluppo delle capacità civili, e che, con il patto, consente a tutte le parti interessate (in particolare gli Stati membri dell'UE) di impegnarsi nel processo di rafforzamento delle missioni civili della PSDC.

16. Il Consiglio ha invitato l'AR/VP a stabilire entro maggio 2018 la "capacità fondamentale di reazione"[22], che consiste in una piattaforma di sostegno alle missioni[23] potenziata nonché nella "attribuzione di risorse alle missioni esistenti". L'accresciuta importanza delle missioni civili della PSDC ha determinato l'assegnazione di risorse aggiuntive al SEAE a partire dal 2018 per rafforzare il sostegno a tali missioni.

---

[19] Ibidem pag. 5.

[20] Come ribadito nelle conclusioni del Consiglio del 22 gennaio 2018: "È opportuno definire il valore aggiunto della dimensione civile della PSDC nel quadro dell'approccio integrato dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni e durante l'intero ciclo di un conflitto, nonché soddisfare le esigenze in materia di capacità civili nell'ambito del patto sulla PSDC nel 2018".

[21] Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza e la difesa nel contesto della strategia globale dell'UE, 13.11.2017, pag. 9.

[22] Ibidem, punto 15.

[23] La piattaforma di sostegno alle missioni è costituita da effettivi operanti presso la sede del SEAE e mira a centralizzare le funzioni di supporto alle missioni civili della PSDC (ad esempio, tecnologie dell'informazione, finanziamenti e risorse umane).

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

17. Il presente audit ha riguardato due missioni civili della PSDC istituite dall'UE per rafforzare le capacità delle forze addette alla sicurezza interna in Niger e in Mali[24]. I quesiti posti erano i seguenti.

- Il SEAE ha pianificato e attuato in modo soddisfacente le missioni EUCAP Sahel?

- Le missioni EUCAP Sahel hanno rafforzato le capacità delle forze di sicurezza in Niger e in Mali?

18. L'audit ha riguardato il periodo a partire dall'istituzione delle missioni e ha compreso visite in Niger e in Mali nel settembre 2017.

19. Il lavoro della Corte è iniziato con un'analisi delle strategie, delle politiche, dei piani e delle relazioni di attuazione. In seguito, gli auditor della Corte hanno incontrato il personale addetto alla gestione delle missioni da Bruxelles: l'unità Capacità civile di pianificazione e condotta e la direzione Gestione delle crisi e pianificazione presso il SEAE, nonché la direzione generale Cooperazione internazionale e sviluppo e il servizio degli strumenti di politica estera presso la Commissione. Hanno tenuto colloqui anche con i rappresentanti del Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM) provenienti da quattro Stati membri dell'UE[25], il rappresentante speciale dell'UE per il Sahel e l'ex capomissione di EUCAP Sahel Niger.

20. Gli auditor della Corte hanno effettuato visite sia in Niger che in Mali, dove hanno incontrato il personale di entrambe le missioni (compresi gli effettivi presso l'antenna di Agadez, Niger), nonché i rappresentanti delle autorità nazionali e delle forze di sicurezza interna. Hanno tenuto colloqui anche con le rispettive delegazioni dell'UE e le

---

[24] La Corte ha pubblicato due relazioni speciali sulle missioni civili della PSDC, di cui una nel 2012 (EULEX in Kosovo) e l'altra nel 2015 (EUPOL in Afghanistan). Le raccomandazioni contenute nelle due relazioni sono applicabili anche alle missioni EUCAP Sahel in Niger e in Mali. Nella risposta alle raccomandazioni, il SEAE ha dichiarato di accettarle.

[25] Belgio, Germania, Spagna e Francia.

rappresentanze di quattro Stati membri dell'UE[26] sia in Niger che in Mali, nonché con quelle di Stati Uniti, Giappone e Canada. Gli auditor della Corte hanno incontrato rappresentanti delle organizzazioni internazionali e dei donatori attivi nel settore della sicurezza, quali la missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali (MINUSMA), la missione di formazione dell'UE in Mali, Civipol, *Expertise France*, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

21. Gli auditor della Corte hanno esaminato i documenti ed effettuato controlli in loco per 46 corsi di formazione su un totale di 446 corsi impartiti in Niger e per 16 corsi di formazione su un totale di 135 corsi impartiti in Mali, nonché per 12 progetti istituiti per l'acquisto di attrezzature o la ristrutturazione delle aule di formazione delle forze di sicurezza interna in Niger e per nove progetti analoghi in Mali. Hanno inoltre analizzato il lavoro svolto dal personale delle missioni addetto a servizi di consulenza nei paesi ospitanti.

OSSERVAZIONI

La risposta dell'UE al fabbisogno relativo allo sviluppo delle capacità nelle forze di sicurezza ha risentito di inefficienze operative

22. La Corte ha analizzato come il Consiglio, il SEAE, la Commissione e il personale in Niger e in Mali abbiano istituito, gestito e fatto funzionare le due missioni. Ha esaminato se il SEAE:

a) avesse tenuto conto degli insegnamenti tratti dalle precedenti missioni PSDC;

b) abbia assegnato sufficienti risorse umane e logistiche alle missioni;

c) abbia fornito al personale della missione sufficienti orientamenti pratici e formazione propedeutica all'invio;

d) abbia seguito adeguate procedure amministrative;

---

[26] Belgio, Germania, Francia e Paesi Bassi.

e) abbia pianificato le missioni in modo appropriato.

Il SEAE ha tratto insegnamento dall'esperienza della missione EUCAP Sahel Niger nell'istituire la missione EUCAP Sahel Mali

23. Prima di istituire le missioni, il SEAE e la Commissione hanno effettuato visite in Niger e in Mali per valutare le necessità di sviluppo delle capacità nelle forze di sicurezza interna. La valutazione dei bisogni del Niger è iniziata nel gennaio 2012 e il SEAE ha stilato una proposta dettagliata sotto forma di "concetto di gestione della crisi" entro il marzo 2012. Nei primi 18 mesi di vita, la missione ha incontrato problemi logistici e operativi, in parte a causa della fretta con cui è stata istituita (cfr. ***riquadro 2***).

Riquadro 2 – Difficoltà giuridiche incontrate dalla missione EUCAP Sahel Niger durante il primo mandato

1. Ci sono voluti 18 mesi prima che la missione acquisisse personalità giuridica: ciò significa che il capomissione firmava tutti i documenti a proprio nome e sosteneva la responsabilità finanziaria e giuridica.

2. La missione non disponeva di una dotazione finanziaria appositamente assegnata per la fase di insediamento e ha ricevuto solo una scarsa assistenza amministrativa e logistica da Bruxelles. Non è stata neanche in grado di assumere personale addetto alla sicurezza. Ciò ha comportato un avvio lento delle attività, ha indebolito la credibilità della missione e ha esposto il personale a maggiori rischi per la sicurezza. Nei primi sei mesi gli effettivi alloggiavano e lavoravano in albergo. Non disponevano di computer, uffici o telefoni cellulari. Nel primo esercizio finanziario, sono stati sottoscritti contratti relativi a spese di alloggio e di gestione senza esperire adeguate procedure di appalto per un importo stimato di 554 000 euro[27].

[27] L'importo finale dipende dall'esito della procedura in contradditorio con la missione EUCAP Sahel Niger. Nessuno degli esercizi finanziari della missione era stato chiuso alla data dell'audit.

24. Il SEAE ha istituito la nuova missione EUCAP Sahel Mali come soggetto giuridico nel 2014[28], consentendole di evitare molti problemi incontrati dalla missione EUCAP Sahel Niger. Forte dell'esperienza maturata in Niger, il SEAE ha fatto in modo:

- che il personale godesse dei privilegi concessi ai diplomatici all'istituzione della missione e
- che il Consiglio approvasse una dotazione finanziaria iniziale per la missione al fine di consentire l'assunzione di personale amministrativo e di sicurezza e l'acquisto di attrezzature prima dell'inizio delle operazioni.

La carenza di formazione propedeutica e di sostegno prestato dalla sede centrale del SEAE ha generato ritardi

25. La Corte ha riscontrato che buona parte del personale addetto all'individuazione dei progetti e alla preparazione delle specifiche tecniche, prima di arrivare alle missioni in Niger e in Mali, non conosceva le norme e le procedure dell'UE in modo sufficientemente approfondito. Ciò ha causato ritardi nelle procedure di appalto e l'annullamento di contratti.

26. In Niger, ad esempio, questo problema non ha interessato soltanto la fase di avviamento (cfr. ***riquadro 2***), ma si è protratto negli anni successivi di operatività della missione. Nel caso di sei progetti sottoposti ad audit, le attrezzature acquistate erano giunte sul posto molto dopo lo svolgimento dei corsi di formazione ai quali erano destinate. In altri cinque casi, il personale che aveva definito le esigenze in termini di apparecchiature o redatto il capitolato d'oneri ai fini del contratto era già partito quando la merce è arrivata. Il personale neoassunto ha dovuto farsi carico di progetti e procedure senza aver ricevuto la necessaria formazione, con conseguenti ritardi nell'esecuzione delle operazioni della missione.

27. In considerazione delle debolezze osservate nella creazione di missioni PSDC, il SEAE e la Commissione hanno indicato nella loro risposta alla relazione della Corte sulla missione EUPOL Afghanistan che avrebbero messo a punto "un centro servizi condiviso […] per tutte le missioni della PSDC" e ottimizzato "l'utilizzo del deposito della PSDC per gestire le attività

---

[28] Nella relazione speciale n. 18/2012 su EULEX in Kosovo, la Corte raccomandava al Consiglio e alla Commissione di far sì che le future missioni PSDC avessero personalità giuridica.

delle missioni in corso". Al momento dell'audit ciò non era ancora avvenuto. Tuttavia, il 13 novembre 2017 il Consiglio ha approvato l'istituzione di una piattaforma di sostegno alle missioni potenziata, da ultimare entro maggio 2018. Tale piattaforma metterà a disposizione delle nuove missioni civili della PSDC "risorse ed elementi di pianificazione rapidamente schierabili a partire dagli Stati membri dell'UE, nonché, se concordato, squadre specializzate e formazioni multinazionali quali la Forza di gendarmeria europea". Il SEAE sta inoltre preparando l'istituzione di un deposito centrale al fine di tenere pronta per una rapida distribuzione una riserva accentrata di articoli e ridurre, di conseguenza, il numero di procedure di appalto svolte dalle missioni esistenti.

Le norme e le procedure della Commissione non sono state adattate alle condizioni presenti in Niger e in Mali

28. La Commissione ha concesso al personale della missione in Niger e in Mali di applicare procedure di appalto flessibili[29] in ragione del difficile contesto in cui doveva operare[30]. Nonostante il ricorso a tali procedure, il personale addetto agli appalti presso le missioni riteneva che le norme e le procedure del servizio degli strumenti di politica estera erano spesso applicate in un modo inadatto alle condizioni di lavoro dei paesi dell'Africa occidentale privi di sbocco al mare. In particolare, sosteneva quanto segue.

- Il periodo di bilancio di un esercizio ha reso difficile elaborare e completare i contratti entro i termini richiesti a causa della scarsità di fornitori locali e dei lunghi tempi di

---

[29] Quando le missioni sono autorizzate ad avvalersi di procedure flessibili (ossia a procedure negoziate senza previa pubblicazione a norma dell'articolo 266, paragrafo 2, e dell'articolo 134, paragrafo 1, lettera c), del regolamento recante le modalità di applicazione) ai sensi dell'articolo 128, paragrafo 3, lettera b) dello stesso regolamento sono altresì dispensate dall'obbligo di negoziare con diverse parti contraenti potenziali, come invece impongono le consuete norme della Commissione europea (cfr. articolo 128 del regolamento recante le modalità di applicazione). L'applicazione di procedure flessibili rende più semplici e celeri le operazioni di acquisto. La Commissione consente il loro utilizzo in situazioni di crisi (per una definizione, cfr. articolo 190, paragrafo 2, del regolamento recante le modalità di applicazione), a seguito di una dichiarazione di crisi.

[30] In seguito alla relazione speciale della Corte sul Kosovo, il SEAE e la Commissione si sono impegnati a "riesaminare la programmazione e le procedure di appalto della Commissione per garantire che rispondano alle esigenze operative della missione EULEX".

consegna. Inoltre, l'obbligo (applicabile solo dal 2017) di consegnare le attrezzature al beneficiario entro l'esercizio di bilancio aveva aumentato la pressione sulle missioni, soprattutto in Niger, dove spesso le attrezzature sono destinate a regioni non facilmente raggiungibili.

- L'applicazione rigorosa delle norme e delle procedure da parte del servizio degli strumenti di politica estera aveva portato all'annullamento di contratti a causa di lievi imprecisioni nelle specifiche delle attrezzature o di lievi sforamenti di bilancio.

- L'obbligo di raggruppare articoli simili (sia per le missioni che per i beneficiari) in un unico contratto di acquisto ha provocato ritardi, data la minor frequenza degli acquisti.

- L'obbligo di utilizzare i contratti quadro della Commissione ha causato problemi. In un caso, la missione EUCAP Sahel Niger ha ordinato attrezzature; tuttavia, siccome era stato raggiunto il massimale di acquisto del contratto quadro, ha dovuto avviare procedure di appalto per tali prodotti a livello locale. In altri casi, le forniture per le attrezzature acquistate nell'ambito del contratto quadro non potevano essere acquistate in ambito locale.

29. Le missioni EUCAP Sahel necessitano dell'autorizzazione preventiva della Commissione per acquisti superiori a 20 000 euro. Tale procedura richiede più tempo rispetto agli acquisti diretti effettuati dalle missioni. La Commissione ha accettato la raccomandazione formulata nella relazione annuale della Corte sull'esercizio 2013, secondo la quale il servizio degli strumenti di politica estera dovrebbe accreditare tutte le missioni civili della PSDC in base alla "valutazione dei sei pilastri"[31]. Ciò significa che, una volta che le missioni hanno rafforzato i propri sistemi per soddisfare i requisiti stabiliti dai valutatori, i capomissione sono investiti di poteri delegati per autorizzare acquisti, mentre la Commissione continua a

[31] Valutazione dei processi essenziali da parte di un auditor indipendente (controllo interno, contabilità, audit esterno, sovvenzioni, appalti, strumenti finanziari). La valutazione di questi processi è tesa a fornire garanzie alla Commissione che le missioni sono in grado di gestire i fondi UE per suo conto.

effettuare controlli a posteriori. Entrambe le missioni hanno iniziato a essere sottoposte al processo della valutazione dei sei pilastri poco dopo la visita degli auditor della Corte[32].

In assenza di orientamenti da parte della sede centrale del SEAE, le procedure sono risultate deboli

30. La Corte ha esaminato gli orientamenti a disposizione delle missioni e li ha ritenuti inadeguati poiché riguardavano soprattutto le procedure amministrative[33]. Vi erano pochi orientamenti operativi, con esempi di buone pratiche, o modelli standard desunti dalle precedenti missioni civili della PSDC, che potessero essere utilizzati per la formazione del personale di nuova assunzione. Ciascuna missione EUCAP Sahel ha dedicato tempo e risorse considerevoli per definire e stabilire le proprie procedure, che non sempre erano efficienti dal punto di vista operativo.

Gli Stati membri dell'UE non hanno fornito sufficiente personale per occupare i posti disponibili

31. Il personale rappresenta la risorsa più importante delle missioni EUCAP Sahel, sia esso distaccato e pagato dagli Stati membri dell'UE o assunto a livello locale dalle missioni e finanziato dal bilancio dell'UE. Le missioni hanno avuto costantemente problemi a coprire i posti vacanti per personale distaccato. Il SEAE invita gli Stati membri dell'UE a presentare candidature per tali posti attraverso appositi bandi (richieste di contributi), per selezioni che sono lunghe e costose da organizzare. Sono state diramate 24 richieste di contributi per la missione EUCAP Sahel Niger tra il 2012 e il 2016 e 14 per la missione EUCAP Sahel Mali tra il 2014 e il 2016. Queste procedure si sono concluse con la copertura di solo metà dei posti vacanti pubblicati per il Niger e di solo due terzi per il Mali (cfr. ***tabelle 2 e 3***). Il CIVCOM

---

[32] Per la missione EUCAP Sahel Mali è stata dichiarata la conformità con i criteri di valutazione dei sei pilastri nel marzo 2018, mentre per la missione EUCAP Sahel Niger tale dichiarazione dovrebbe aver luogo entro luglio 2018.

[33] In risposta alla relazione speciale della Corte sulla missione EUPOL, la Commissione e il SEAE hanno convenuto di elaborare "orientamenti completi su compiti operativi (come la valutazione dei bisogni, la pianificazione e il controllo dei compiti e l'informativa) e gli orientamenti in aree amministrative (come la tecnologia dell'informazione, la gestione delle finanze e del patrimonio, e le risorse umane) che ottimizzino gli insegnamenti tratti dalle missioni precedenti".

decide quali posti sono pubblicati esclusivamente per il personale distaccato e quali sono aperti anche al personale a contratto. Il personale a contratto può essere assunto per occupare posti destinati a personale distaccato solo se non si riesce a trovare candidati distaccati idonei per due richieste di contributi consecutive.

Tabella 2 – EUCAP Sahel Niger: esito delle richieste di contributi (2012-2016)

EUCAP Sahel Niger	Bandi ordinari		Bandi straordinari	
Numero totale di posti pubblicati	**276**		**59**	
Posti pubblicati per "personale distaccato"	132	*48%*	20	*34%*
Posti pubblicati per "personale distaccato/a contratto"	144	*52%*	39	*66%*
Posti coperti	163	*59%*	29	*49%*
Posti non coperti	113	*41%*	30	*51%*
Posti per i quali non sono pervenute candidature	33	*12%*	9	*15%*
Posti per i quali è pervenuta un'unica candidatura	71	*26%*	9	*15%*

Fonte: missione EUCAP Sahel Niger.

Tabella 3 – EUCAP Sahel Mali: esito delle richieste di contributi (2014-2016)

EUCAP Sahel Mali	Bandi ordinari		Bandi straordinari	
Numero totale di posti pubblicati	**198**		**21**	
Posti pubblicati per "personale distaccato"	127	*64%*	5	*24%*
Posti pubblicati per "personale distaccato/a contratto"	71	*36%*	16	*76%*
Posti coperti	139	*70%*	14	*67%*
Posti non coperti	59	*30%*	7	*33%*
Posti per i quali non sono pervenute candidature	7	*4%*	0	*0%*
Posti per i quali è pervenuta un'unica candidatura	26	*13%*	1	*5%*

Fonte: missione EUCAP Sahel Mali.

32. Le difficoltà incontrate dalle missioni in Niger e in Mali nell'ottenere personale distaccato dagli Stati membri dell'UE sono simili a quelle riscontrate da precedenti missioni civili della PSDC[34]. La ragione risiede nel fatto che a questi effettivi sono richiesti qualifiche e un livello

[34] Cfr. relazioni speciali della Corte n. 18/2012 (paragrafo 109) e n. 7/2015 (paragrafo 81).

di competenza elevati e la capacità di lavorare in francese[35]. I candidati potenziali, inoltre, devono tener conto delle precarie condizioni di sicurezza e di vita. Infine, non sempre gli Stati membri dell'UE attribuiscono una priorità elevata al conferimento di personale alle missioni civili della PSDC. Di conseguenza, il tasso di occupazione dei posti in organico nelle missioni EUCAP Sahel in Niger e in Mali si è collocato, rispettivamente, al 72 % e al 77 % in media nei relativi periodi.

33. Il distacco del personale proveniente dagli Stati membri dell'UE dura in media due anni o solo un anno per alcuni Stati membri dell'UE. Non è un periodo abbastanza lungo perché le persone acquisiscano sufficienti conoscenze delle varie procedure e delle condizioni di lavoro. La Corte ha constatato che l'espletamento delle attività da parte delle missioni ha risentito dell'elevato tasso di posti vacanti, oltre che della brevità dei distacchi (cfr. ***riquadro 3***).

Riquadro 3 – Posti vacanti agli inizi del 2017

- EUCAP Sahel Niger: all'inizio del 2017, la missione contava 39 posti vacanti (35 %[36]) in posti chiave delle unità operative nonché dei dipartimenti incaricati del monitoraggio, della valutazione e delle procedure di appalto. Altri posti vacanti erano quelli per addetti alla protezione armata, nonché per un addetto alla stampa e all'informazione del pubblico. Di conseguenza:

  - sono state avviate meno procedure di gara di quanto previsto e, pertanto, non era disponibile l'attrezzatura necessaria per svolgere le attività;

  - non vi è stata alcuna valutazione dei corsi di formazione o dei progetti;

  - la missione non è stata in grado di iniziare a svolgere le attività connesse al traffico d'armi e di droga e non è riuscita a rendere sostenibili le attività.

[35] Nel 2016 il CIVCOM ha abbassato il livello di francese richiesto per alcuni posti, il che ha determinato un aumento del numero di candidature.

[36] Nel gennaio 2017, erano disponibili 110 posti per personale distaccato e a contratto. Nel corso dell'anno questo numero è aumentato.

- EUCAP Sahel Mali: all'inizio del 2017, la missione contava 50 posti vacanti (37 %[37]), relativi soprattutto a consulenti e formatori in settori chiave. Lo svolgimento di alcune attività ha subito ritardi, ma la missione ha proceduto alla ridistribuzione del carico di lavoro tra il personale in servizio.

L'incerta durata delle missioni ha reso difficile pianificare una strategia di uscita

34. Su proposta del SEAE (cfr. ***paragrafo 7***), il Consiglio ha istituito due missioni nella regione del Sahel per rafforzare le capacità delle forze addette alla sicurezza interna. Le decisioni del Consiglio hanno definito gli obiettivi dell'attività delle missioni, ma non hanno fornito alcuna indicazione sulla possibile durata delle stesse. Le missioni attualmente operano nell'ambito di un mandato di due anni, rinnovabile. Il SEAE è tenuto a preparare una strategia di uscita da applicare quando gli Stati membri dell'UE decideranno di porre fine alle missioni. Pur avendo descritto la situazione finale delle missioni, il SEAE non ha definito un piano dettagliato per assicurare la transizione o una strategia di uscita.

35. Le parti interessate[38] interpellate dalla Corte ritenevano che le missioni avrebbero continuato a esistere almeno nel medio termine per conseguire gli obiettivi stabiliti. Maggiore certezza quanto alla durata delle missioni consentirebbe di migliorarne le modalità di gestione e di pianificazione delle operazioni. Agevolerebbe inoltre l'elaborazione di una congrua strategia di uscita.

Le missioni EUCAP Sahel hanno potenziato la capacità delle forze di sicurezza, ma i risultati non erano sostenibili

36. La Corte ha valutato in che misura le missioni EUCAP Sahel in Niger e in Mali abbiano svolto le attività programmate, come abbiano prodotto, monitorato e valutato i risultati e se questi ultimi fossero sostenibili. La Corte ha valutato:

---

[37] Nel gennaio 2017, erano disponibili 134 posti per personale distaccato e a contratto, segnando un incremento di 30 posti rispetto al dicembre 2016; di qui il numero elevato di posti vacanti.

[38] Ad esempio, i ministeri nazionali in Niger e in Mali, le ambasciate di alcuni Stati membri dell'UE e organizzazioni donatrici quali GIZ, Civipol ed *Expertise France*.

a) se le missioni avessero potenziato la capacità delle forze di sicurezza interna;

b) se i risultati conseguiti dalla missioni fossero sostenibili;

c) se gli indicatori per il monitoraggio di detti risultati fossero appropriati;

d) se le procedure di monitoraggio e valutazione nell'ambito delle missioni fossero incentrate sull'impatto;

e) come le altre parti interessate in entrambi i paesi abbiano percepito la performance delle missioni.

Nonostante il difficile contesto in cui operano, le missioni hanno potenziato la capacità delle forze di sicurezza, seppur lentamente

37. Sia in Niger che in Mali, il fabbisogno relativo allo sviluppo della capacità delle forze addette alla sicurezza interna è enorme. Le missioni EUCAP Sahel offrono formazione, attrezzature e consulenza, nonché svolgono una funzione di coordinamento tra le forze di sicurezza interna attraverso una serie di compiti e di attività. L'UE fornisce sostegno al settore della sicurezza interna anche tramite strumenti quali il Fondo europeo di sviluppo e il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa.

38. Vivere e lavorare in paesi ai bordi del deserto del Sahara, con scarse infrastrutture e deboli amministrazioni pubbliche, pone notevoli sfide al personale EUCAP. I viaggi sono complicati e il personale deve essere costantemente vigile per la minaccia di attacchi terroristici. In Niger alcune regioni di confine sono troppo poco sicure da visitare e il centro e il nord del Mali sono completamente fuori controllo.

39. Per realizzare gli obiettivi prefissati, la missione svolge attività che sono perlopiù ininterrotte e che vengono rinnovate da un mandato del Consiglio all'altro e da un esercizio di bilancio all'altro. La Corte ha verificato in che modo le missioni abbiano svolto le attività pianificate con i risultati comunicati e confermati in occasione dei colloqui intrattenuti in Niger e in Mali. Per informazioni dettagliate sulle nostre constatazioni si rimanda agli ***allegati III e IV***. In alcuni casi, le missioni hanno compiuto buoni progressi, ad esempio per quanto riguarda l'offerta di formazione in materia di lotta al terrorismo e alla criminalità

organizzata in Niger. In altri casi, i progressi sono stati modesti o nulli, come nell'istituzione di servizi di controllo interno e di audit presso le forze di sicurezza interna in Mali.

I corsi di formazione

40. Per ciascuna delle missioni, la Corte ha esaminato un campione di corsi di formazione, i cui principali beneficiari erano il corpo di polizia, la gendarmeria e la guardia nazionale. I corsi di formazione vertevano, ad esempio, su tecniche di arresto, gestione della scena del crimine, analisi di prove forensi, indagini penali, manutenzione dei veicoli e detenzione di migranti irregolari. In Niger, hanno partecipato ai corsi anche magistrati, la polizia municipale e le forze armate (cfr. ***riquadro 4***), ad esempio quando le formazioni riguardavano i diritti umani.

Riquadro 4 – Le forze armate in Niger

Dato il ruolo fondamentale svolto dalle forze armate per la sicurezza interna, in particolare nella metà settentrionale del Niger, il mandato della missione EUCAP Sahel Niger ne consentiva la partecipazione alle attività di sviluppo delle capacità in questo ambito. La missione ha smesso di formare le forze armate nigerine nel 2016, in parte a causa dei dubbi sulla loro ammissibilità al sostegno e in parte a causa delle difficoltà a coprire i posti vacanti in seno alla missione.

41. Da quanto ha rilevato la Corte, la formazione erogata riguardava settori fondamentali in cui le forze di sicurezza mostravano capacità limitate ed era in linea con gli obiettivi delle missioni EUCAP Sahel. Tuttavia, data la debolezza delle procedure amministrative, la missione EUCAP Sahel Niger non è stata in grado di fornire alla Corte una documentazione completa sui corsi di formazione sottoposti ad audit in tale paese. Per metà dei corsi di formazione, non ha potuto fornire attestati di presenza né moduli di valutazione dei corsi compilati dai partecipanti. Sebbene la maggior parte dei corsi di formazione si sia tenuta a Niamey, i formatori hanno redatto rapporti soltanto per quelli impartiti nelle regioni. I dati sui luoghi di lavoro dei partecipanti erano incompleti e la missione non ha controllato se questi avessero già partecipato a formazioni. La performance della missione EUCAP Sahel Mali è stata soddisfacente per la maggior parte di questi aspetti (cfr. ***riquadro 5***).

Riquadro 5 – Esempi di buone pratiche della missione EUCAP Sahel Mali

- I formatori della missione EUCAP Sahel Mali hanno verificato le competenze degli allievi proposti dalle forze di sicurezza interna per i corsi organizzati dalla missione stessa. Il personale ha registrato gli allievi in una banca dati e ha verificato se avessero già partecipato a corsi di formazioni simili nell'ambito della stessa missione EUCAP o presso altre organizzazioni e se la formazione proposta fosse attinente al lavoro da essi svolto.
- Sia gli allievi che i formatori hanno compilato una valutazione dei corsi di formazione tenuti. Gli allievi sono stati quindi registrati in una banca di dati organizzata per corso di formazione, anno e forza di sicurezza.
- Il personale EUCAP ha stilato relazioni su ciascun corso di formazione organizzato, descrivendone i contenuti e gli obiettivi, gli allievi, le competenze acquisite ed eventuali insegnamenti tratti. Nella relazione venivano inoltre segnalati i candidati a un'ulteriore formazione come formatori.

La fornitura di attrezzature

42. Gli importi iscritti in bilancio per l'acquisto di attrezzature e servizi per la missione e i beneficiari ammontavano a 3,3 milioni di euro per la missione EUCAP Sahel Niger e a 2,9 milioni di euro per la missione EUCAP Sahel Mali (dati per gli esercizi 2016 e 2017). Gli acquisti andavano a sostegno delle attività delle missioni, come i corsi di formazione, ed erano raggruppati in progetti. Tra gli esempi si annoverano veicoli, dispositivi di rilevamento, computer e stampanti, generatori, ristrutturazione di centri operativi e di formazione, la costruzione e l'equipaggiamento di officine mobili. Il ***riquadro 6*** descrive l'esempio di un progetto utile sostenuto dalla formazione e ben riuscito, nonostante le complicazioni durante l'attuazione.

Riquadro 6 – Officine mobili per veicoli delle forze di sicurezza nel deserto

Le forze addette alla sicurezza interna in Niger coprono spesso distanze enormi su terreni accidentati nel deserto del Sahara. Due dei progetti del campione selezionato dalla Corte riguardavano l'acquisto di officine mobili per le forze di sicurezza interna che operano in varie regioni. Per uno di essi la consegna non ha potuto essere eseguita (a Tillabéri) a causa di un deterioramento delle condizioni di sicurezza. Gli auditor della Corte ne hanno visitato un altro ad Agadez. Nonostante le difficoltà iniziali, il progetto ha fornito un servizio utile, consentendo la riparazione di veicoli e attrezzature sul posto.

La missione EUCAP Sahel Niger ha anche insegnato al personale delle forze di sicurezza interna a utilizzare le officine. Una corso di formazione di questo tipo rientrava nel campione della Corte.

Officina mobile ad Agadez (guardia nazionale)
Fonte: Corte dei conti europea.

43. Esaminando un campione di progetti (cfr. ***paragrafo 21***), la Corte ha rilevato che riguardavano settori fondamentali in cui le forze di sicurezza mostravano capacità limitate e che erano in linea con gli obiettivi delle missioni EUCAP Sahel. In parte a causa dei problemi segnalati nel ***paragrafo 28***, sette dei 21 progetti esaminati hanno subito ritardi di attuazione. Si sono osservati anche problemi di sostenibilità, quali l'impossibilità di effettuare la manutenzione delle apparecchiature fornite, di ripararle in caso di guasto o di acquistare materiale di consumo per consentirne l'utilizzo.

La consulenza

44. Uno dei principali compiti delle missioni è quello di fornire consulenza ai ministeri e alle forze di sicurezza interna dei paesi ospitanti. In Niger, la missione ha nominato consulenti per i ministeri dell'Interno e della Giustizia, la cui azione era completata dal personale della missione costantemente a disposizione per fornire assistenza in altri settori. La missione EUCAP Sahel Mali ha fornito consulenti che sono stati integrati nei principali ministeri nazionali e nelle forze di sicurezza interna.

45. Uno degli obiettivi fondamentali di entrambe le missioni era incoraggiare le forze di sicurezza interna a operare in stretta collaborazione per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata ("interoperabilità"). In Mali, il personale della missione EUCAP non è stato ammesso agli incontri fra le tre forze di sicurezza interna, che pure si tenevano con cadenza settimanale. Il contributo che esso ha potuto apportare è stato quindi limitato. In Niger, nonostante le ingenti risorse investite per migliorare l'interoperabilità, la missione non ha portato a termine compiti come incoraggiare la condivisione delle informazioni tra le forze di sicurezza, alla fine abbondonandoli.

46. Sin dal 2012, uno dei principali obiettivi della missione EUCAP Sahel Niger era di assistere le autorità nigerine a elaborare una strategia di sicurezza nazionale. Cinque anni più tardi, le autorità nigerine hanno adottato una strategia nazionale per la sicurezza *interna*, soprattutto perché era una condizione per ricevere sostegno al bilancio[39]. In mancanza di una strategia nazionale *globale*, che tratti anche gli aspetti di sicurezza esterna (controllo delle frontiere, ecc.), l'impatto di una strategia di sicurezza interna è limitato.

47. Il personale della missione ha altresì lavorato intensamente per favorire la collaborazione delle forze di sicurezza interna, mediante la creazione di otto *centres opérationnels régionaux* (COR). Questi sono organismi a carattere temporaneo volti a riunire membri delle amministrazioni regionali e delle forze di sicurezza nigerine con gli organismi responsabili

[39] Contratto di potenziamento istituzionale finanziato dal Fondo europeo di sviluppo. L'obiettivo fissato per il 30.9.2017 per percepire il sostegno al bilancio era connesso alla "Approvazione di un decreto sulla strategia di sicurezza nazionale nonché di un piano d'azione da parte del governo".

della protezione civile, dei servizi antincendio, della tutela dell'ambiente e delle dogane per fronteggiare le crisi derivanti da attentati terroristici, criminalità organizzata e catastrofi naturali. Il COR di Niamey funziona bene e offre un esempio di buona pratica. Tuttavia, i COR non dispongono di uno statuto che consenta di attribuire loro del personale o assegnare una dotazione finanziaria a copertura delle spese sostenute durante le crisi, ad esempio per l'acquisto di carburante per i veicoli. La missione ha inoltre contribuito a potenziare i *centres opérationnels de gendarmerie* (COG)[40] di Niamey, Zinder e Agadez. Né i COR né i COG erano pienamente operativi al momento dell'audit. Ad esempio, la rete radiofonica non funzionava e le scarse comunicazioni esistenti avvenivano tramite cellulare.

48. Entrambe le missioni hanno svolto attività tese a rafforzare la gestione delle risorse umane in seno alle forze di sicurezza interna. Ad esempio in Niger, la GIZ ha introdotto sistemi di informazione per il corpo di polizia e la missione EUCAP Sahel Niger ha assistito le altre due forze. In Mali, i consulenti della missione e dell'ambasciata degli Stati Uniti hanno stilato le descrizioni delle mansioni. Altri compiti hanno avuto meno successo, come l'inclusione dei dati sui trasferimenti del personale e sulle promozioni nei nuovi sistemi informativi, operazione che finora le autorità nazionali non hanno accettato di effettuare. Le due missioni hanno altresì proposto di creare servizi di formazione, di rivedere i programmi di formazione e di redigere piani di formazione annuali in seno alle forze di sicurezza interna. Questa attività ha avuto buon esito in Mali. In Niger, i progressi sono stati limitati, anche se nel 2017 il corpo di polizia ha redatto il suo primo piano di formazione.

Entrambe le missioni hanno affrontato il problema della sostenibilità, ma con scarso successo

49. Dal momento che le due missioni EUCAP Sahel assistono il Niger e il Mali solo per un periodo di tempo limitato, riveste fondamentale importanza trovare un modo per assicurare

[40] I COG sono organismi permanenti istituiti per tenere sotto osservazione gli avvenimenti nella regione, fornire risorse di pattugliamento, raccogliere informazioni, notificarle alle autorità competenti e rispondere a situazioni di crisi.

la sostenibilità delle rispettive attività[41]. Entrambe le missioni hanno affrontato questa problematica offrendo corsi su come formare altro personale, aiutando a redigere piani di formazione e concepire corsi di formazione, introducendo sistemi di gestione delle risorse umane, stilando descrizioni delle mansioni e incoraggiando le forze di sicurezza interna a collaborare fra loro in modo strutturato. In Niger, la missione prevedeva anche di aiutare le autorità nazionali a elaborare una strategia di sicurezza nazionale, di raccomandare al personale delle forze di sicurezza interna di svolgere attività di tutoraggio, monitoraggio e consulenza, nonché di dotare le varie forze di officine mobili e di insegnare loro come utilizzarle. Sebbene il SEAE abbia dichiarato che erano stati compiuti progressi in questi settori[42], da quanto ha rilevato la Corte le missioni non erano riuscite ad assicurare la sostenibilità delle proprie attività.

50. Entrambe le missioni hanno organizzato corsi di formazione per formatori per le forze di sicurezza. In Niger, la missione ha creato un gruppo di formatori nigerini in tutte le forze di sicurezza interna nell'arco di quattro anni. Tuttavia, anche se gli effettivi stessi delle forze di sicurezza interna hanno iniziato a fornire formazione, anche il personale della missione ha continuato a farlo. Dal 2014, al fine di ridurre la dipendenza delle forze di sicurezza dai formatori EUCAP, la missione si è concentrata sulle attività di tutoraggio, monitoraggio e consulenza. L'idea era di affidare a un *tutor* in seno alla missione l'incarico di seguire e assistere i formatori delle forze di sicurezza che aveva formato. Nella pratica, tuttavia, questo approccio non ha funzionato: gli esperti della missione hanno fornito consulenza su richiesta, ma non disponevano di alcuna procedura per monitorare o fornire assistenza sistematica ai singoli formatori. La Corte ha ottenuto solo elementi probatori di queste consulenze fornite a 20 soggetti nel corso dei tre anni fino a marzo 2017. Nei due paesi le forze di sicurezza interna non erano autonome in alcun ambito di formazione.

---

[41] Uno dei cinque obiettivi della decisione del Consiglio prevedeva esplicitamente che la missione in Niger svolgesse attività per assicurare la sostenibilità delle proprie azioni.

[42] "*Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2016*", pag. 17.

51. Le attività volte a promuovere la sostenibilità spesso progredivano a un ritmo che dipendeva dalla misura in cui le autorità dei paesi ospitanti concordavano sulla loro priorità. Ad esempio, le autorità nazionali in Niger e in Mali non concedevano un riconoscimento ufficiale o un riconoscimento economico agli effettivi delle forze di sicurezza divenuti formatori. Pertanto, gli effettivi formati dalla missione EUCAP erano scarsamente motivati a formare altro personale perché probabilmente avrebbero guadagnato di più lavorando in un'unità operativa. Entrambe le missioni hanno contribuito a redigere leggi che fornissero ai formatori uno status distinto, ma nessuno dei due paesi le aveva adottate al momento dell'audit.

52. L'incapacità di garantire la sostenibilità di molte attività è in parte imputabile a una mancanza di senso di titolarità da parte delle autorità nazionali e delle forze di sicurezza interna. Nonostante il giudizio positivo espresso sulle missioni EUCAP, i governi nigerino e maliano non erano sempre disposti ad adottare una legislazione adeguata e ad approvare alcune delle riforme necessarie perché i risultati dello sviluppo delle capacità durassero nel tempo. La situazione era aggravata in Mali dalla mancanza di stabilità politica e dalle carenze organizzative a livello delle amministrazioni pubbliche. Ciò ha compromesso gli sforzi profusi dalle missioni per assicurare la sostenibilità dei risultati delle proprie attività.

53. Anche le missioni sono state responsabili della propria debole performance nell'assicurare la sostenibilità. Ad esempio, nessuna delle due missioni ha appurato la riuscita del sostegno fornito tramite una verifica ex post dell'uso fatto delle conoscenze impartite nei corsi di formazione o delle attrezzature fornite (per un esempio, cfr. ***riquadro 7***). Nel corso del periodo oggetto di audit, le missioni non hanno raccolto informazioni per verificare se il personale delle forze di sicurezza interna abbia continuato, dopo i corsi, a operare nel settore per il quale era stato formato né hanno valutato se gli allievi avessero assimilato e quindi applicato le conoscenze acquisite durante la formazione. Così è stato per tutti i tipi di partecipanti, compresi quelli formati per essere formatori. La missione in Mali ha compiuto un primo passo, alla fine del 2017, sottoponendo alle forze di sicurezza interna una proposta scritta di monitorare il seguito dato ai corsi di formazione impartiti dalla missione EUCAP, al fine di valutarne l'impatto e di trarre insegnamenti per i futuri corsi di formazione.

54. Dopo aver creato i COR, le missioni intendevano assicurarne la sostenibilità. Non sono però riuscite in tale intento a causa dell'assenza di una strategia di sicurezza nazionale e dell'elevato tasso di avvicendamento del personale in seno alle forze di sicurezza nazionale e al proprio interno. Ad esempio, non hanno svolto i corsi previsti per insegnare al personale delle forze di sicurezza interna a formare altro personale, non hanno istituito un centro nazionale di coordinamento per integrare tutti i COR e non hanno stilato piani nazionali di emergenza e di intervento.

Riquadro 7 – Il *Centre opérationnel régional* (COR) di Agadez

Gli auditor della Corte si sono recati presso il COR di Agadez, al quale la missione EUCAP Sahel Niger aveva fornito attrezzature; si è constatato, tuttavia, che l'organismo non era operativo in quanto le attrezzature non erano disponibili.

- Nella sala del COR non c'erano sedie, mancava metà dei tavoli e il condizionamento d'aria non funzionava.

- I beneficiari non hanno potuto mostrare agli auditor della Corte i computer forniti, la stampante era fuori uso per l'assenza di toner e le apparecchiature installate per le radiocomunicazioni non funzionavano.

- I due veicoli che avrebbero dovuto essere a disposizione del COR per consentirgli di reagire rapidamente alle situazioni di emergenza non erano praticamente mai stati usati e uno dei due era irreparabilmente danneggiato già dal 2014.

Il SEAE non ha stabilito indicatori adeguati per monitorare i risultati delle missioni

55. La Corte ha esaminato le relazioni semestrali trasmesse dalle missioni al SEAE, che registrano i progressi compiuti nell'assolvimento dei compiti e verso il raggiungimento degli obiettivi rispetto agli indicatori stabiliti negli OPLAN. Gli "indicatori" fissati per la missione EUCAP Sahel Niger consistevano per la maggior parte in un mero elenco delle attività previste per ciascun compito e, pertanto, non erano RACER[43] né rappresentavano una base

[43] L'acronimo RACER (*Relevant, Acceptable, Credible, Easy and Robust*) designa indicatori pertinenti, accettabili, credibili, semplici e solidi.

adeguata per misurare i progressi. L'unica eccezione era costituita dagli indicatori per il quinto obiettivo sulla lotta alla migrazione irregolare, aggiunto al mandato della missione nel 2015. Questi erano migliori perché definivano, per ciascun compito, realizzazioni con valori-obiettivo. Anche gli indicatori stabiliti per la missione EUCAP Sahel Mali specificavano le realizzazioni attese. Tuttavia, non erano sufficientemente solide da poter essere utilizzate per misurare i progressi, in quanto non erano stati fissati obiettivi quantificati[44].

56. Nessuno degli indicatori utilizzati nelle missioni EUCAP Sahel menzionava la pertinenza dei compiti per il conseguimento degli obiettivi[45]. Mancavano inoltre indicatori in base ai quali valutare gli effetti o l'impatto dei compiti.

Il monitoraggio e la valutazione delle attività delle missioni non erano né adeguati né incentrati sull'impatto

57. La missione EUCAP Sahel Niger non disponeva di procedure per documentare sistematicamente e monitorare la pianificazione e l'attuazione delle proprie attività. Solo nel 2017, mentre era in corso l'audit, la missione in Niger ha intrapreso azioni volte a semplificare il proprio piano di attuazione onde agevolare il monitoraggio dei progressi globali. Ha sviluppato schede di progetto e previsto di annotare sistematicamente gli allievi che avevano già partecipato a corsi, di monitorare i registri delle presenze, nonché di raccogliere e analizzare le valutazioni dei partecipanti sui corsi. La missione EUCAP Sahel Mali ha istituito procedure adeguate per documentare e monitorare le attività e le realizzazioni durante il suo primo mandato.

58. Il SEAE chiede alle missioni di fornire le seguenti informazioni:

---

[44] Ad esempio: "riunioni (senza precisare il numero di riunioni richiesto)", "estensione di (…)", "miglioramento di (…)", "accordo sulle modalità", "scambio e distribuzione delle informazioni (…)", "rafforzamento della capacità", "messa a punto di meccanismi di coordinamento (…)", "aggiornamenti periodici (…)", ecc.

[45] Nella relazione speciale del 2012 sulla missione EULEX, la Corte raccomandava che gli obiettivi delle missioni fossero "connessi a parametri di riferimento concreti, rispetto ai quali sia possibile valutare i progressi e tenere conto degli obiettivi di sicurezza interna dell'UE".

- relazioni settimanali e mensili con informazioni sull'esecuzione del bilancio, sulle risorse umane e sugli avvenimenti generali verificatisi;

- relazioni semestrali per confrontare i progressi compiuti rispetto ai compiti assegnati con la situazione iniziale indicata nell'OPLAN, nonché con i progressi segnalati nelle precedenti relazioni semestrali;

- circa sei mesi prima della fine di ogni mandato, analisi strategiche della situazione della sicurezza nel paese, del coinvolgimento dell'UE e di altre parti interessate, dei risultati delle missioni e del loro approccio futuro;

- relazioni speciali su temi specifici.

59. La Corte ha analizzato questi documenti e ha osservato che:

- le realizzazioni comunicate non sono chiaramente collegate agli indicatori e ai parametri di riferimento prestabiliti,

- il SEAE e le missioni non hanno valutato in modo sistematico l'impatto delle attività delle missioni.

60. Nessuna delle due missioni ha utilizzato validi sistemi per valutare le attività durante il periodo sottoposto ad audit. Nel corso del secondo mandato, la missione in Mali ha sviluppato un sistema di valutazione più incentrato su realizzazioni, effetti, impatto, sostenibilità ed efficienza. Poiché questo sistema era stato posto in essere solo da poco, era troppo presto per valutarne i risultati. La missione in Niger ha assunto personale per iniziare un'attività di valutazione nel maggio 2017. In aggiunta, nessuna delle due missioni EUCAP Sahel è stata sottoposta a una valutazione esterna indipendente.

Le parti interessate e i beneficiari giudicavano in termini positivi le attività delle missioni e il loro ruolo di coordinamento

61. Gli auditor della Corte hanno incontrato i beneficiari delle formazioni, delle consulenze e delle attrezzature offerte dalle missioni EUCAP Sahel nonché una vasta gamma di parti coinvolte nella sicurezza interna di Niger e Mali. La valutazione complessiva delle attività svolte dalle missioni EUCAP Sahel è stata positiva. Le parti interessate e i beneficiari hanno

apprezzato la disponibilità del personale delle missioni a fornire consulenza o erogare servizi che fonti nazionali non mettevano a disposizione. In Niger, le forze di sicurezza e i rappresentanti del governo hanno sottolineato il valore della presenza a più lungo termine delle missioni EUCAP Sahel rispetto a quella di molti altri donatori. Entrambe le missioni hanno fornito anche informazioni e consulenza a sostegno di altri strumenti dell'UE e delle attività più ampie dell'UE e dei suoi Stati membri. Ad esempio, le missioni hanno contribuito a definire progetti del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, hanno raccolto informazioni sui flussi migratori e hanno effettuato una mappatura delle attività dell'UE connesse alla migrazione.

62. I donatori e le altre parti interessate in Niger e in Mali hanno messo in evidenza il ruolo importante svolto dalle due missioni EUCAP Sahel nel coordinare le attività nel settore della sicurezza. Per migliorare il coordinamento con le autorità nazionali, entrambe le missioni hanno istituito organismi che, nonostante i problemi iniziali, hanno sortito esiti sostanzialmente positivi. Hanno inoltre posto in essere validi meccanismi di coordinamento e cooperazione con altri donatori e parti interessate. In Mali, ciò includeva la mappatura dei donatori formali, che illustra in ogni dettaglio i progetti proposti (ma non ancora finanziati), pianificati, in corso e ultimati nel settore della sicurezza in Mali.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

63. Il Consiglio ha istituito le missioni EUCAP Sahel Niger e EUCAP Sahel Mali per ovviare alla scarsa capacità delle forze addette alla sicurezza interna. Seppure operando in un difficile contesto, le due missioni hanno contribuito a rafforzare la capacità, ma ognuna di loro si è scontrata con difficoltà che hanno ridotto l'efficienza e la sostenibilità delle operazioni condotte.

64. In entrambi i paesi, il personale delle missioni non ha avuto accesso a orientamenti operativi e formazione adeguati. Ogni missione EUCAP Sahel ha investito molto tempo e risorse per istituire i propri sistemi e procedure, che spesso non erano adattati alle condizioni locali. Il SEAE e la Commissione, su cui incombe la responsabilità di gestire le missioni civili della PSDC, non hanno offerto un sostegno sufficiente e, in alcuni casi, hanno applicato procedure inadatte alle condizioni di lavoro sul campo (cfr. ***paragrafi 25-30***).

Raccomandazione 1 – Adottare misure per migliorare l'efficienza operativa delle missioni

Il SEAE dovrebbe:

- fornire alle missioni orientamenti pratici sulle procedure operative, modelli standard adattabili alle circostanze locali, esempi di migliori pratiche desunti da precedenti missioni e formazione.

La Commissione dovrebbe:

- delegare progressivamente al capomissione il potere di autorizzare gli acquisti, fatti salvi i controlli ex post da parte dei propri servizi.

Il SEAE e la Commissione dovrebbero:

- migliorare il sostegno alle missioni, fornendo attrezzature provenienti dal deposito comune ed estendendo il ruolo della piattaforma di sostegno alle missioni.

Data-obiettivo: fine 2018.

65. Benché il personale costituisca la risorsa più importante delle missioni, erano occupati in media solo tre quarti dei posti. Le procedure di assunzione erano lunghe e spesso infruttuose. I posti più difficili da coprire erano quelli riservati al personale distaccato dagli Stati membri dell'UE (cfr. ***paragrafi 31-33***).

Raccomandazione 2 – Migliorare il tasso di occupazione dei posti in organico presso le missioni

Il SEAE dovrebbe trovare soluzioni che permettano di coprire i posti vacanti delle missioni in modo rapido ed efficiente, ad esempio proponendo distacchi più lunghi dagli Stati membri dell'UE presso le missioni, facendo più ampio ricorso ad agenti contrattuali e preparando bandi generali, che possano essere utilizzati per redigere elenchi di riserva di effettivi potenziali e, quindi, accelerare l'assegnazione in caso di posti vacanti.

Data-obiettivo: fine 2018.

66. I mandati biennali delle missioni favoriscono la pianificazione a breve termine e i bilanci annuali spesso rendono il ciclo delle gare d'appalto per attrezzature e servizi talmente breve da non essere gestibile. Le altre parti interessate nel Sahel e i beneficiari del sostegno ritengono che, data la portata dei compiti in Niger e in Mali, le missioni siano necessarie nel medio e lungo periodo. Al tempo stesso, anche se le missioni non sono destinate a diventare organismi permanenti nei paesi ospitanti, il SEAE non ha predisposto una chiara strategia di uscita (cfr. ***paragrafi 34 e 35***).

Raccomandazione 3 – Stabilire mandati e bilanci consoni alle operazioni e prevedere una strategia di uscita
Il SEAE dovrebbe proporre mandati per le missioni che consentano loro di conseguire i propri obiettivi, nonché definire un chiaro percorso verso una strategia di uscita. La Commissione dovrebbe fissare periodi di bilancio che corrispondano alle esigenze operative. Data-obiettivo: fine 2019.

67. Le missioni EUCAP Sahel hanno rafforzato la capacità delle forze di sicurezza interna fornendo corsi di formazione, attrezzature e consulenza. Entrambe le missioni si sono adoperate per assicurare la sostenibilità delle proprie attività, ma con scarso successo. Ciò è imputabile in parte alla mancanza di senso di titolarità o di volontà politica nei paesi ospitanti e in parte al fatto che le missioni non hanno destinato risorse adeguate a garantire la sostenibilità e il monitoraggio dell'applicazione pratica e dell'uso della formazione impartita e delle attrezzature fornite (cfr. ***paragrafi 37-54***).

Raccomandazione 4 – Prestare maggiore attenzione alla sostenibilità
Le missioni dovrebbero concentrare le risorse in modo da assicurare la sostenibilità delle attività: ove opportuno, dovrebbero quindi ritirarsi non appena possibile dalle attività ben riuscite, per incoraggiare l'autonomia delle forze di sicurezza interna ed evitare un'eccessiva dipendenza, e concentrare invece gli sforzi nell'azione di assistenza e accompagnamento, nonché monitorare l'uso della formazione impartita e delle attrezzature fornite.

Data-obiettivo: fine 2018.

68. Nel conseguire gli obiettivi, le missioni hanno compiuto progressi solo lenti e limitati. Gli indicatori definiti per misurare i progressi delle missioni erano comunque inadeguati. La maggior parte degli indicatori elaborati per il Niger non potevano essere utilizzati per misurare i progressi in quanto enumeravano semplicemente le attività per i vari compiti. Gli indicatori per il Mali erano migliori, ma non comprendevano obiettivi quantificati. Gli indicatori non hanno fornito una buona base per misurare l'efficacia dei compiti o il contributo apportato al raggiungimento degli obiettivi (cfr. ***paragrafi 55-56***).

69. Nessuna delle due missioni ha utilizzato validi sistemi per valutare le attività nel corso del periodo oggetto di audit né è stata sottoposta a una valutazione esterna indipendente (cfr. ***paragrafi 57-60***).

Raccomandazione 5 - Migliorare gli indicatori, il monitoraggio e la valutazione

Il SEAE dovrebbe:

- fissare indicatori RACER (pertinenti, accettabili, credibili, semplici e solidi), che siano incentrati sulle realizzazioni quantificate e sugli effetti delle attività svolte dalle missioni e che siano pertinenti rispetto al mandato delle missioni;
- fissare valori-obiettivo di riferimento utilizzabili per dimostrare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi;
- fornire alle missioni orientamenti e formazione in materia di monitoraggio e valutazione;
- condurre valutazioni esterne delle missioni nonché analisi più complete del loro impatto.

Data-obiettivo: 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 24 aprile 2018.

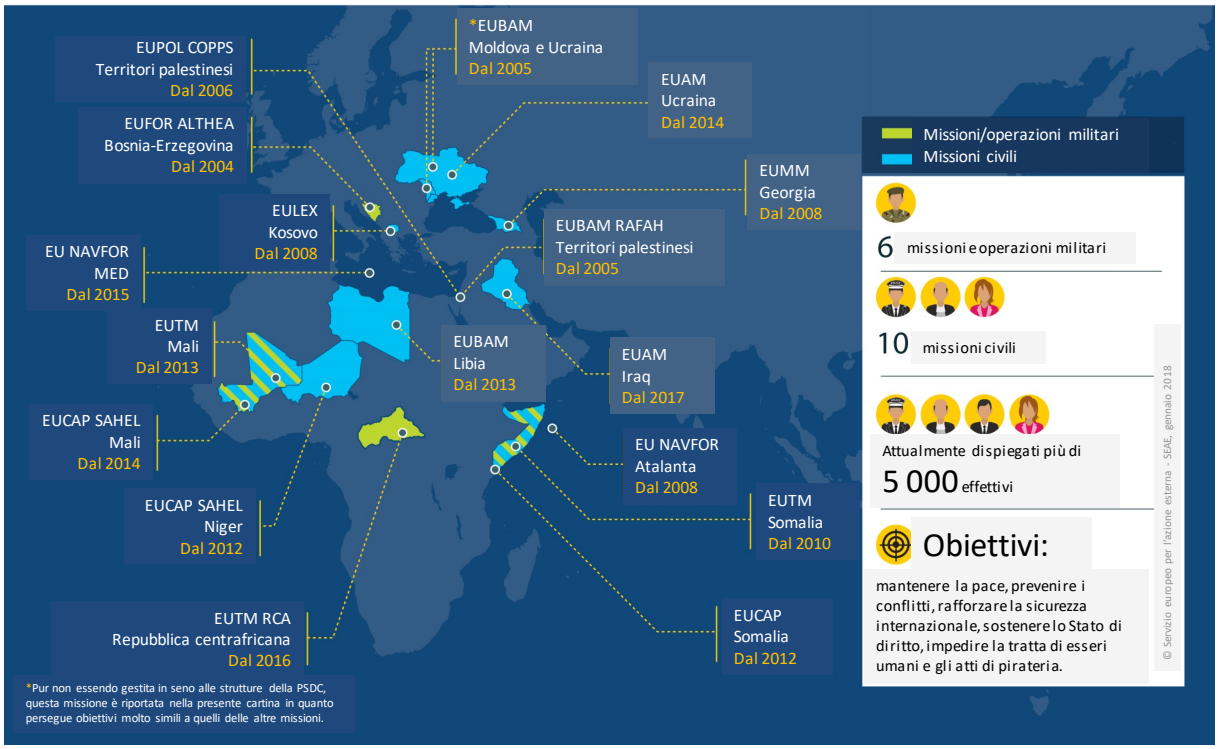
Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I

Missioni e operazioni PSDC in corso



Fonte: SEAE.

ALLEGATO II

Passi tratti dalle decisioni (PESC) 2016/1172 (Niger) e 2017/50 (Mali) del Consiglio

	EUCAP Sahel Niger	**EUCAP Sahel Mali**
Mandato	Sostenere lo sviluppo di capacità degli operatori della sicurezza nigerini di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata	Condurre una missione civile in Mali a sostegno delle forze di sicurezza interna (FSI) (polizia, gendarmeria e guardia nazionale) maliane.
Obiettivo	- consentire alle autorità nigerine di definire e attuare la strategia di sicurezza nazionale; - contribuire allo sviluppo di un approccio integrato, multidisciplinare, coerente, sostenibile e basato sui diritti umani tra i vari operatori della sicurezza nigerini nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata; - inoltre, assistere le autorità centrali e locali e le forze di sicurezza nigerine nell'elaborazione di politiche, tecniche e procedure per meglio controllare e contrastare la migrazione irregolare.	- consentire alle autorità maliane di ripristinare e mantenere l'ordine costituzionale e democratico nonché le condizioni per una pace duratura in Mali; - ristabilire e mantenere l'autorità e la legittimità dello Stato su tutto il territorio maliano attraverso un'efficace ristrutturazione della sua amministrazione.
Obiettivi più recenti	Al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 2 l'EUCAP Sahel Niger: a) rafforza il comando e il controllo, l'interoperabilità e la capacità di pianificazione a livello strategico del Niger, sostenendo nel contempo l'elaborazione di una strategia di sicurezza nazionale e delle relative strategie di gestione delle frontiere in coordinamento con gli altri attori pertinenti; b) rafforza le competenze tecniche delle forze di sicurezza pertinenti che sono necessarie nella lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata; c) incoraggia, mediante l'impegno sia a livello strategico che operativo, le forze di sicurezza interna, e se del caso le forze armate, a potenziare le politiche in materia di risorse umane, logistica e formazione connesse alla lotta al terrorismo, alla migrazione irregolare e alla criminalità organizzata per assicurare la sostenibilità delle azioni dell'EUCAP Sahel Niger, anche fornendo sostegno tecnico mediante i progetti; d) rafforza il coordinamento a livello nazionale, regionale e internazionale nel settore della lotta al terrorismo, alla migrazione irregolare e alla criminalità organizzata e, ove opportuno, valuta un possibile contributo alla cooperazione regionale, come il G5 Sahel; e) a sostegno degli obiettivi dell'Unione nel settore della migrazione, assiste le autorità centrali e locali e le forze di sicurezza nigerine nell'elaborazione di politiche, procedure e tecniche per meglio controllare e gestire i flussi migratori, contrastare la migrazione irregolare e ridurre il livello di reati a essa associati.	L'EUCAP Sahel Mali assiste e consiglia le FSI nell'attuazione della riforma della sicurezza stabilita dal nuovo governo, nella prospettiva di: a) migliorare la loro efficacia operativa; b) ristabilire le loro rispettive catene gerarchiche; c) rafforzare il ruolo delle autorità amministrative e giudiziarie per quanto riguarda la direzione e il controllo delle loro missioni; d) agevolare un loro nuovo dispiegamento nel nord del paese.

ALLEGATO III

Progressi compiuti dall'EUCAP Sahel Niger nell'adempimento dei compiti: panoramica a cura della Corte

Compiti	Progressi
Obiettivo 1: interoperabilità	
1.1 Sostegno alla strategia di sicurezza nazionale	
1.3 Scambio di informazioni tra le forze di sicurezza interna	
1.2, 1.3, 1.4, 1.5 Sostegno ai COR (già posti di comando comune)	
1.6 Sostegno ai COG	
Obiettivo 2: competenze tecniche	
2.1, 2.2, 2.3, 2.4 Consulenza e formazione ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata	
2.5 Formazione di formatori nelle forze di sicurezza	
2.6 Promozione di legami più stretti tra polizia e magistrati nelle indagini penali	
2.7 Miglioramento delle banche dati delle forze di sicurezza	
2.8 Formazione per ufficiali delle forze armate in materia di procedure giuridiche e penali e di diritti umani	
2.9 Sensibilizzazione delle forze di sicurezza ai princìpi di diritto, ai diritti umani e alla parità di genere	
2.10 Ravvicinamento tra forze di sicurezza interna e società civile nell'ambito dei diritti umani e della parità di genere	
Obiettivo 3: sostenibilità	
3.1, 3.8, 3.9 Sostegno alle forze di sicurezza interna: attrezzature e infrastrutture, nonché formazione e consulenza ai fini della condivisione e della manutenzione	
3.2 Collaborazione con l'EUCAP Sahel Mali per lo sviluppo della gestione delle risorse umane nelle forze di sicurezza interna	
3.3 Valutazione operativa delle attività dell'EUCAP con le forze di sicurezza interna	
3.4, 3.5 Sostegno allo sviluppo della gestione delle risorse umane in seno alle forze di sicurezza interna	
3.6 Creazione di direzioni e piani di formazione in seno alle forze di sicurezza interna	
3.7 Integrazione dei manuali di formazione nei piani di studio nazionali: formazione, consulenza e tutoraggio a favore dei formatori	
Obiettivo 4: coordinamento internazionale	
4.1, 4.6 Gestione della cooperazione internazionale da parte del Niger	
4.3, 4.4, 4.5, 4.7 Coordinamento tra donatori in Niger	
4.8 Sostegno per la partecipazione del Niger alle iniziative di cooperazione regionale	
4.2, 4.9, 4.10 Sviluppare la dimensione regionale delle azioni dell'EUCAP	
Obiettivo 5: migrazione	
5.1 Sostegno alla strategia nazionale per il controllo del territorio	
5.2, 5.11 Catalogazione delle parti interessate, raccolta di dati sui flussi migratori, definizione dei bisogni	
5.3 Adozione di nuove leggi in materia di immigrazione irregolare, formazione delle forze di sicurezza interna in materia di migrazione irregolare	
5.4 Sensibilizzazione della popolazione al problema della migrazione irregolare	
5.5, 5.7, 5.8 Formazione e consulenza alle forze di sicurezza interna per la prevenzione e il controllo della migrazione irregolare	
5.6 Potenziamento del COR di Agadez	
5.9 Sostegno alla polizia e ai magistrati di Agadez nelle procedure giuridiche	

5.10 Servizio di segretariato esecutivo per la piattaforma di coordinamento in materia di migrazione	
5.12 Coordinamento con altre parti coinvolte nella migrazione presenti ad Agadez	
5.13 Azioni transfrontaliere con l'EUCAP Mali e l'EUBAM Libia	
5.14 Sviluppo di una strategia di migrazione con la delegazione dell'UE in termini di comunicazione	

	Buoni progressi
	Progressi lenti/Presenza di difficoltà
	Nessun progresso/Presenza di difficoltà notevoli

Fonte: OPLAN 2016-2018, tranne nel caso del compito 1.3 (OPLAN 2014).

ALLEGATO IV

Progressi compiuti dall'EUCAP Sahel Niger nell'adempimento dei compiti: panoramica a cura della Corte

Punti di decisione – in base all'OPLAN 2016	Progressi
1 Consulenza	
DP 1.1 Attraverso la consulenza strategica, la missione è introdotta a livello di direttore presso le forze di sicurezza interna e i ministeri	
Eccetto compito 1.1.2.1: Potenziare le strutture di controllo interno nelle forze di sicurezza interna	
DP 1.2 Le forze di sicurezza interna hanno posto in essere le strutture necessarie per coordinare le proprie attività e accrescere l'efficienza operativa	
DP 1.3 Risorse umane – sono stati stilati testi giuridici che vengono applicati nella pratica	
DP 1.4 Risorse umane – le procedure e le strutture sono state ammodernate (creando, ad esempio, una banca dati)	
DP 1.5 È stata rafforzata la capacità del Mali in materia di gestione delle frontiere	
DP 1.6 È stata rafforzata la capacità delle forze di sicurezza interna di combattere il terrorismo e la criminalità organizzata	
2 Formazione	
DP 2.1 La missione è stata integrata nelle strutture di formazione delle forze di sicurezza interna e dei ministeri	
DP 2.2 Sono stati elaborati, anche per quanto concerne il contenuto, corsi e programmi di formazione, che sono in corso di attuazione	
Eccetto compito 2.2.1.1: è stilata la descrizione delle mansioni	
Eccetto compiti 2.2.1.2 e 2.2.2.1: sono redatti un catalogo e i programmi dei corsi di formazione	
DP 2.3 Il numero e le qualifiche degli allievi provenienti dalle forze di sicurezza interna sono in linea con le esigenze individuate e la formazione è sottoposta a valutazione	
DP 2.4 Sono organizzati corsi di formazione per formatori per garantire la sostenibilità delle azioni realizzate dalla missione	
DP 2.5 È stato individuato un quadro per la formazione in seno alle direzioni delle forze di sicurezza	
3 Coordinamento	
DP 3.1 Il coordinamento con la MINUSMA consente di potenziare e ottimizzare le azioni congiunte nonché di evitare la sovrapposizione degli interventi	
DP 3.2 È assicurato un costante coordinamento con altri partner/strumenti dell'UE e degli Stati membri dell'UE, che si realizza grazie al regolare scambio di informazioni e allo sviluppo di azioni congiunte	
DP 3.3 Sono individuati e coordinati con le attività della missione gli interventi realizzati da parti interessate locali e internazionali, paesi terzi e ONG nel medesimo ambito della missione (più in particolare, per quanto riguarda la formazione e la valutazione)	

	Buoni progressi
	Progressi lenti/Presenza di difficoltà
	Nessun progresso/Presenza di difficoltà notevoli
	Valutazione non ancora possibile

Fonte: OPLAN 2016.

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

"Il potenziamento della capacità delle forze di sicurezza interna in Niger e in Mali: i progressi sono solo lenti e limitati"

SINTESI

I.

Il SEAE e la" Commissione tengono a sottolineare che gli Stati membri dell'UE e le autorità e i partner locali hanno sempre elogiato gli sforzi e i progressi compiuti dalle missioni EUCAP Sahel Niger ed EUCAP Sahel Mali sin dalla loro istituzione, rispettivamente nel 2012 e nel 2014, nonostante il difficile contesto in cui erano chiamate a operare.

Il mandato delle due missioni si concentra sugli sforzi strutturali volti a sostenere, a loro richiesta, le istituzioni di Mali e Niger. Tali sforzi esigono un impegno a lungo termine da parte della comunità internazionale. L'attuale situazione del Sahel in termini di sicurezza è estremamente difficile. Le frontiere occidentali del Niger con il Mali e il Burkina-Faso, così come le sue frontiere meridionali, sono spesso il bersaglio di attentati messi a segno da gruppi terroristi. In Mali, le condizioni di sicurezza nelle regioni centrali sono peggiorate nel 2017. La pressione migratoria rappresenta un ulteriore elemento di difficoltà per il Niger, che ha dovuto far fronte a un improvviso afflusso di migranti. Malgrado la situazione difficile, tuttavia, entrambe le missioni hanno notevolmente migliorato la resilienza di Mali e Niger in materia di sicurezza, in stretta collaborazione con la comunità internazionale e nell'ambito del più ampio approccio integrato dell'UE.

IV.

Il SEAE riconosce che nel caso del Niger gli Stati membri hanno accettato il rischio aggiuntivo legato al rapido avvio della missione, che ha influito sul livello di preparazione del personale della missione. In Mali, tuttavia, il nucleo di base è stato debitamente formato per dieci giorni a Bruxelles e accompagnato dal SEAE durante la prima fase della missione.

V.

Il SEAE tiene a sottolineare che il livello degli effettivi è sempre al centro dell'attenzione del SEAE e della Commissione. Nell'ambito dei lavori relativi alla capacità di reazione delle missioni civili della PSDC, ci si impegna attivamente per incrementare l'organico.

VI.

Il SEAE si compiace del fatto che la Corte riconosca, in questo contesto, l'importanza di assegnare risorse adeguate per garantire la sostenibilità delle missioni civili della PSDC.

VII.

Il SEAE concorda con questa osservazione. È effettivamente molto difficile fissare indicatori pertinenti e quantificabili per valutare i progressi compiuti nell'adempimento del mandato e i possibili effetti. Vi sono alcune limitazioni dovute alla specificità del contesto della PSDC e all'approccio adottato dagli Stati membri nei confronti delle missioni PSDC (si vedano le osservazioni sul paragrafo 55).

OSSERVAZIONI

23.

La creazione della "capacità fondamentale di reazione", che comprende una piattaforma di sostegno alle missioni potenziata, fornirà gli strumenti giuridici e i mezzi finanziari necessari per consentire la rapida e agevole istituzione di missioni future.

Riquadro 2. Effettivamente, l'importo non ammissibile per il primo anno del mandato non è stato stabilito poiché dipende dall'esito della procedura in contraddittorio con la missione EUCAP Sahel Niger.

25.

Per quanto riguarda gli orientamenti, la Commissione fornisce orientamenti scritti su tutti gli aspetti del mandato della missione (bilancio, finanze, appalti) e sorveglia quotidianamente l'esecuzione del mandato tramite i responsabili geografici.

Gli orientamenti scritti comprendono linee guida sugli appalti destinate alle missioni, che coprono (unitamente alla guida pratica alle procedure – PRAG) gli aspetti relativi agli appalti e i modelli per le missioni. La Commissione sta inoltre elaborando un vademecum della PESC sulle questioni finanziarie e contrattuali, che sostituirà le diverse istruzioni e offrirà alle missioni una fonte unica e coerente di informazioni e orientamenti su tali questioni.

26.

Per ovviare alle carenze evidenziate è necessario che gli Stati membri prevedano un distacco più lungo e che vengano impartite formazioni specifiche sull'attuazione dei progetti.

27.

Il SEAE e i servizi della Commissione accolgono con favore la valutazione positiva della Corte.

La piattaforma di sostegno alle missioni e il deposito della PSDC permetteranno di rispondere alle preoccupazioni espresse dalla Corte riguardo alla mobilitazione di una massa critica di risorse, potenziando la capacità di garantire una reazione rapida alle situazioni di crisi e, al tempo stesso, realizzando economie di scala grazie alla centralizzazione dei servizi essenziali di sostegno alle missioni e alla riduzione degli oneri amministrativi delle missioni PSDC.

28.

Entrambe le missioni PSDC beneficiano delle più flessibili procedure di appalto autorizzate dal regolamento finanziario in ragione della situazione di crisi del paese in cui operano, come dichiarato dall'ordinatore delegato competente, e possono ricorrere a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Il periodo di bilancio del mandato deve essere conforme alla base giuridica applicabile (ossia la decisione del Consiglio). L'FPI esaminerà le possibilità offerte dal nuovo regolamento finanziario per quanto riguarda le decisioni di finanziamento pluriennale e la firma degli accordi di delega di più lunga durata.

Mandati più lunghi avrebbero il vantaggio di fornire alle missioni un lasso di tempo più ampio per aggiudicare gli appalti.

Le procedure di aggiudicazione degli appalti che le missioni PSDC sono tenute ad applicare sono definite nel regolamento finanziario e nelle sue modalità di applicazione. Esse sono illustrate in dettaglio nel documento "Appalti e sovvenzioni – Guida pratica alle procedure contrattuali per le azioni esterne dell'Unione europea" (PRAG). In quanto servizio della Commissione, l'FPI, pur eseguendo come misura di attenuazione un controllo ex ante delle procedure d'appalto indette nell'ambito di missioni PSDC valutate al di fuori dei pilastri, applica la suddetta normativa in materia di appalti pubblici.

Gli articoli omogenei di un appalto di forniture dovrebbero essere raggruppati in un unico lotto per evitare di suddividere artificialmente la procedura d'appalto con la conseguente elusione delle soglie stabilite per gli appalti nel regolamento finanziario.

La soglia per il ricorso al contratto quadro per il materiale informatico era stata raggiunta e pertanto non era più applicabile. In attesa che il deposito centrale diventi operativo nel 2018, l'FPI ha comunicato alle missioni che l'acquisto di materiale informatico deve rispettare le norme standard di aggiudicazione degli appalti applicabili alle missioni.

La creazione della piattaforma di sostegno alle missioni e il deposito comune dovrebbero colmare tale lacuna.

L'istituzione di un deposito centrale permetterà di costituire una riserva, gestita a livello centrale, di articoli essenziali prontamente disponibili per le missioni PSDC, il che rafforzerà in modo considerevole la capacità di schierare rapidamente nuove missioni e ridurrà il numero di procedure d'appalto nell'ambito delle missioni esistenti.

29.

Per l'EUCAP Sahel Mali, il follow-up della relazione di audit riguardante la valutazione dei pilasti si è svolto nell'ottobre 2017. I risultati sono positivi e la missione EUCAP Sahel Mali è stata dichiarata conforme ai criteri relativi a tutti e sei i pilastri al 1º marzo 2018. Ciò significa che il capomissione è stato investito dei poteri delegati per autorizzare acquisti mentre la Commissione continua a effettuare controlli a posteriori.

Un analogo follow-up per la missione EUCAP Sahel Niger è previsto per la metà del 2018.

30.

Il SEAE ritiene che entrambe le missioni abbiano ricevuto una serie di istruzioni, procedure operative standard e modelli in svariati settori (operazioni, logistica, finanze, risorse umane, sicurezza, ecc.). C'è ancora margine, tuttavia, per migliorare la standardizzazione delle procedure e degli orientamenti. A ciò contribuiranno la creazione della piattaforma di sostegno alle missioni e l'elaborazione di orientamenti operativi su temi pertinenti alle attività delle missioni.

31 e 32.

Il SEAE tiene a sottolineare che il processo di costituzione della forza dipende quasi interamente dal contributo degli Stati membri. Per consentire una tempestiva individuazione delle forze, migliorare le procedure di assunzione e aiutare gli Stati membri a programmare il distacco di personale presso le missioni, il SEAE ha redatto un manuale delle risorse umane che illustra in dettaglio i 77 profili di funzione generali e specifici richiesti dalle missioni. Le autorità che decidono il distacco possono costituire una propria riserva di persone disposte a candidarsi per un posto presso le missioni civili della PSDC. Si auspica che tale guida consenta altresì di perfezionare le procedure nazionali di

selezione, garantendo che i candidati proposti dagli Stati membri siano idonei a coprire i posti vacanti pubblicati.

33.

Il SEAE si compiace del fatto che la Corte riconosca, in questo contesto, l'importanza della durata del distacco del personale proveniente dagli Stati membri.

Il SEAE sta esaminando ogni possibile soluzione per ovviare al problema dei posti vacanti, compresi i ripetuti appelli agli Stati membri affinché rispettino l'impegno assunto in termini di dotazione di personale conformemente ai piani operativi (OPLAN).

Riquadro 3

Per poter assegnare più rapidamente esperti qualificati in caso di necessità, il SEAE ha sostenuto (con la Commissione) la creazione di una capacità fondamentale di reazione nell'ambito di un'impostazione articolata su più livelli. Il Consiglio ha recentemente approvato (conclusioni del 13 novembre 2017) la creazione entro maggio 2018 di una struttura "costituita da una piattaforma di sostegno alle missioni potenziata, nonché l'attribuzione di risorse alle missioni esistenti. Questa capacità fondamentale di reazione può essere integrata con risorse ed elementi di pianificazione rapidamente schierabili a partire dagli Stati membri, nonché, se concordato, con squadre specializzate e formazioni multinazionali quali la Forza di gendarmeria europea." L'attuazione richiederà, in particolare, l'aumento dell'1 o del 2% degli attuali effettivi delle missioni PSDC destinati a mansioni operative (schierati con un "doppio mandato"). Tale strumento rientra fra le altre possibili ulteriori misure volte a incrementare l'organico.

34 e 35.

Per motivi politici e di sicurezza, nel corso di una missione risulta spesso difficile procedere verso la situazione finale e quindi verso una strategia di uscita, e fissarne un termine ultimo.

37.

Il SEAE si compiace che la Corte riconosca il difficile contesto in cui erano chiamate a operare le missioni, in particolare quando l'EUCAP Niger era lo strumento unico dell'UE, volto a rafforzare la capacità delle forze di sicurezza.

41.

Il SEAE riconosce che le procedure amministrative non erano operative dall'inizio della missione. Benché mancasse il software per le risorse umane necessario per verificare la mobilità interna, precedente e in corso, degli allievi, la missione è riuscita a recuperare, dopo la missione di audit, una notevole quantità di dati e documenti relativi ai campioni di formazione richiesti dalla Corte.

La missione segue una squadra di oltre 100 formatori che hanno ricevuto dalla missione stessa una formazione su diverse tematiche; inoltre, gli esperti della missione svolgono regolarmente attività di valutazione/consulenza ponendo i formatori nigerini in situazioni reali di formazione con i loro colleghi.

42.

Il SEAE e la Commissione si compiacciono che la Corte riconosca, in questo contesto, l'importanza di fornire attrezzature per contribuire al conseguimento della situazione finale delle missioni civili della PSDC.

43.

Il SEAE concorda con l'osservazione. Per garantire la sostenibilità in tale contesto, occorre prevedere linee di bilancio specifiche nel bilancio delle missioni.

53.

Il SEAE tiene a sottolineare che entrambe le missioni non hanno un mandato esecutivo per controllare le assegnazioni e i movimenti del personale dopo la formazione. Tuttavia, il controllo e la valutazione degli allievi è sempre al centro dell'attenzione della missione. Operazioni di controllo sono eseguite al termine della formazione in materia di frode documentale o nel corso di interventi mirati realizzati con le forze di sicurezza interna (ad esempio, controlli all'aeroporto con l'unità anti-traffico e la polizia all'arrivo e alla partenza degli aerei; controlli stradali da parte delle tre forze alle porte di Niamey o nelle province).

Per quanto riguarda la previsione e la sostenibilità, un software per la gestione delle risorse umane è stato messo a disposizione delle tre forze di sicurezza interna nel 2016. Scopo principale di tale strumento è consentire alle forze di sicurezza interna di migliorare la qualità della loro gestione, soprattutto in termini di previsione. Nel contempo, questo strumento di archiviazione permette alle forze di sicurezza interna di ripercorrere l'intera carriera dei dipendenti pubblici. Di conseguenza, il software fornito dalle missioni alle forze di sicurezza interna consente di verificare più efficacemente l'assegnazione e la formazione di ciascun membro del personale o formatore formato dalla missione.

Per ragioni interne di bilancio, le autorità nigerine non dispongono di personale sufficiente per svolgere tutte le mansioni di controllo e di valutazione che competono loro e, di conseguenza, procedono a riassegnazioni in funzione delle emergenze e degli imprevisti del momento.

Riquadro 7

Il SEAE tiene a sottolineare che il COR di Agadez era operativo per la festa nazionale nel 2016. La missione ha fornito le attrezzature necessarie, comprese le apparecchiature radio. Tuttavia, come indicato nella documentazione rilasciata alla consegna, le autorità locali sono responsabili della corretta gestione, sorveglianza e manutenzione di tale materiale.

La missione ha preso atto della presenza di un veicolo danneggiato e sta cercando possibili soluzioni.

54.

La missione ha impartito una formazione in materia di gestione delle crisi a 110 dipendenti delle forze di sicurezza e di difesa, alcuni dei quali non sono più a carico del COR.

La situazione è abbastanza comune a tutte le missioni PSDC: alcuni effettivi vengono formati per un'esigenza specifica ma sono successivamente trasferiti nell'ambito del normale avvicendamento del personale.

L'EUCAP Sahel Niger cerca di promuovere, nell'ambito del suo mandato non esecutivo, la sostenibilità della formazione impartita, ma non può interferire nella gestione delle risorse umane.

55 e 56.

Le missioni si stanno già sforzando di migliorare la propria metodologia e il SEAE riconosce che esistono margini di miglioramento. Il SEAE contribuirà all'imminente elaborazione di orientamenti in materia di monitoraggio e valutazione applicabili alle attività della PSDC e della Commissione nel settore della riforma del settore della sicurezza (conformemente alla comunicazione congiunta del 2015 "Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo" e alla comunicazione congiunta del 2016 "Elementi di un quadro strategico dell'UE per sostenere la riforma del settore della sicurezza").

60.

Il SEAE concorda con questa osservazione, che sottolinea la sua relativa debolezza nell'effettuare una valutazione adeguata dell'impatto operativo delle missioni. Il processo di analisi strategica delle missioni offre già una buona base per valutarne le prestazioni. Il SEAE è tuttavia consapevole del fatto che è possibile migliorare la misura dei risultati delle missioni e ha già iniziato ad affrontare la questione, in particolare creando funzioni operative di valutazione all'interno delle missioni.

61.

Il SEAE e i servizi della Commissione si compiacciono che la Corte riconosca, in questo contesto, il ruolo svolto dalle missioni EUCAP Sahel nella messa a punto dei progetti del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa.

63 e 64.

Il SEAE e i servizi della Commissione concordano con la raccomandazione 1 e stanno già adottando le misure opportune per migliorare l'efficienza, la sostenibilità e il livello degli effettivi (in particolare attraverso la cellula di coordinamento regionale, la piattaforma di sostegno alle missioni, la capacità fondamentale di reazione, l'elaborazione di orientamenti operativi su temi pertinenti alle attività delle missioni e l'istituzione del deposito della PSDC).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1

Il SEAE e la Commissione accolgono le raccomandazioni per quanto li riguardano.

Raccomandazione 2

Il SEAE accoglie la raccomandazione.

Raccomandazione 3

Il SEAE e la Commissione accolgono la raccomandazione per quanto li riguardano. Il periodo di bilancio del mandato deve essere conforme alla base giuridica applicabile (ossia la decisione del Consiglio). La Commissione esaminerà le possibilità offerte dal nuovo regolamento finanziario per quanto riguarda le decisioni di finanziamento pluriennale e la firma degli accordi di delega di più lunga durata.

Raccomandazione 4

Il SEAE accoglie la raccomandazione e invita la Corte a tener conto del contesto delle missioni PSDC. Il mandato della missione è approvato dal Consiglio, che stabilisce il mandato, il bilancio e gli orientamenti delle operazioni. Anche la presenza di valutatori esterni è soggetta all'approvazione degli Stati membri.

Il progetto di analisi strategica di EUCAP Sahel Niger ha già valutato come rendere sostenibili le attività della missione introducendo tra l'altro, nel prossimo mandato, la sostenibilità tra i principi che guidano l'operato delle missioni. La sostenibilità non sarà più collegata esclusivamente alle attività di formazione e consulenza quale uno dei cinque obiettivi, ma dovrebbe essere pienamente integrata per agevolare la transizione.

Raccomandazione 5

Il SEAE accoglie la raccomandazione e invita la Corte a tener conto della specificità delle missioni PSDC.

Il SEAE contribuirà all'imminente elaborazione di orientamenti in materia di monitoraggio e valutazione applicabili alle attività della PSDC e della Commissione nel settore della riforma del settore della sicurezza (conformemente alla comunicazione congiunta del 2015 "Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo" e alla comunicazione congiunta del 2016 "Elementi di un quadro strategico dell'UE per sostenere la riforma del settore della sicurezza").

La proposta di effettuare valutazioni esterne delle missioni dipenderà dalla decisione del Consiglio.

Evento	**Data**
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	2.5.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	2.3.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	24.4.2018
Risposte ufficiali della Commissione e del SEAE ricevute in tutte le lingue	13.6.2018

Il Niger e il Mali sono Stati dell'Africa occidentale in condizioni di fragilità, la cui sicurezza è minacciata dalla presenza di gruppi terroristici, di rischi ai confini e di migrazione irregolare. Per rispondere a tali minacce, l'UE ha istituito missioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), rispettivamente nel 2012 e nel 2014, al fine di rafforzare la capacità delle forze di sicurezza interna mediante l'offerta di formazione, consulenza e attrezzature. L'UE ha assegnato 69 455 000 euro alla missione EUCAP Sahel Niger e 66 475 000 euro alla missione EUCAP Sahel Mali nel periodo, rispettivamente, 2012-2017 e 2014 2017. La Corte ha concluso che, sebbene le missioni abbiano ottenuto alcuni esiti positivi, i progressi sono stati lenti a causa del difficile contesto in cui si sono trovate a operare, ma anche di alcune difficoltà operative. La Corte formula una serie di raccomandazioni per migliorare l'efficienza operativa, la sostenibilità e il monitoraggio.

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.