

Relazione speciale

L'Architettura africana di pace e di sicurezza: occorre orientare diversamente il sostegno dell'UE

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze 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 Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Juhan Parts, Membro della Corte, coadiuvato da: Ken-Marti Vaher, capo Gabinetto, e Margus Kurm, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Karel Meixner, capo incarico; Alina Milasiute, Dirk Neumeister e Piotr Zych, auditor. Torielle Perreur-Lloyd ha fornito assistenza nella stesura della relazione.



Da sinistra a destra: Karel Meixner, Margus Kurm, Ken-Marti Vaher, Torielle Perreur-Lloyd, Juhan Parts, Dirk Neumeister, Piotr Zych, Alina Milasiute.

INDICE

	Paragrafi
Acronimi e abbreviazioni	
Sintesi	I - VI
Introduzione	1 - 10
L'APSA	1 - 7
Sostegno dell'UE all'APSA	8 - 10
Estensione e approccio dell'audit	11 - 14
Osservazioni	15 - 60
Il sostegno dell'UE è rimasto focalizzato sui costi di esercizio	15 - 30
Il sostegno dell'UE all'APSA è stato impostato sulla base di un quadro strategico	16 - 19
Il finanziamento dell'APSA dipende dai contributi dei donatori	20 - 22
L'UE ha finanziato i costi di esercizio senza alcun piano per riorientare il sostegno	23 - 26
La definizione delle priorità ai fini dell'assegnazione del sostegno UE non era sufficiente	27 - 29
Rischi associati all'assegnazione di maggiori risorse alle organizzazioni regionali	30
Nonostante il sostegno dell'UE, l'APSA è confrontata a varie problematiche e il suo funzionamento dipende da un sostegno esterno continuativo	31 - 50
Al momento dello svolgimento dell'audit, metà dei contratti avevano prodotto risultati	32
L'APSA è confrontata a diversi problemi	33 - 47
Minacce per la sostenibilità dei risultati	48 - 50
L'attuazione del sostegno UE è stata inficiata da ritardi, da un uso incoerente degli strumenti di finanziamento e da informazioni insufficienti sui risultati conseguiti	51 - 60
I ritardi verificatisi nella stipulazione dei contratti e il finanziamento retroattivo hanno pregiudicato l'attuazione delle attività pianificate	52 - 55
Non sempre gli strumenti di finanziamento sono stati usati in maniera coerente	56 - 58
Sono stati istituiti dei meccanismi di monitoraggio e informativa, i quali non hanno però fornito informazioni sufficienti sui risultati	59 - 60
Conclusioni e raccomandazioni	61 - 64

Allegato I – Composizione del finanziamento UE fornito a ciascuna organizzazione sostenuta

Allegato II – Procedure decisionali del Fondo per la pace in Africa

Allegato III – Elenco dei contratti controllati e delle priorità strategiche dell'APSA

Allegato IV – Rassegna delle valutazioni dei contratti a cura della Corte

Risposte della Commissione e del SEAE

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

APF	Fondo per la pace in Africa (<i>African Peace Facility</i>)
APSA	Architettura africana di pace e di sicurezza (<i>African Peace and Security Architecture</i>)
CEEAC	Comunità economica degli Stati dell’Africa centrale (<i>Communauté économique des Etats de l’Afrique centrale</i>)
CEWS	Sistema di allarme rapido a livello continentale (<i>Continental Early Warning System</i>)
CPS	Consiglio per la pace e la sicurezza
CUA	Commissione dell’Unione africana
ECOWAS	Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale (<i>Economic Community of West African States</i>)
JAES	Strategia comune Africa-UE (<i>Joint Africa-EU Strategy</i>)
JFA	Accordo di finanziamento congiunto (<i>Joint Financing Arrangement</i>)
PIR	Programma indicativo regionale
PSD	Dipartimento della pace e sicurezza (<i>Peace and Security Department</i>)
SRO	Organizzazione subregionale (<i>Sub-Regional Organisation</i>)
UA	Unione africana

SINTESI

I. Nel 2002, gli Stati membri dell'Unione africana (UA) hanno istituito l'Architettura africana di pace e di sicurezza (APSA) quale risposta strutturale a lungo termine ai problemi che affliggono il continente africano in termini di pace e sicurezza. Tramite l'APSA, l'Unione africana (UA) e le organizzazioni subregionali (SRO) incaricate hanno accesso a strumenti che le aiutano a prevenire, gestire e risolvere i conflitti.

II. L'audit svolto dalla Corte ha riguardato il sostegno dell'UE all'APSA. La Corte ha valutato se il sostegno dell'UE fosse ben impostato e mirato, se avesse contribuito al conseguimento di risultati sostenibili e se fosse stato ben attuato. Gli auditor della Corte hanno controllato una serie di contratti, per un valore complessivo di oltre 100 milioni di euro, stipulati dalla Commissione fra il 2014 e il 2016.

III. La conclusione globale cui è giunta la Corte è che il sostegno dell'UE per l'APSA ha avuto un impatto modesto e va orientato diversamente. È emerso che, nonostante l'ampio quadro strategico posto in essere, la finalità del sostegno dell'UE per l'APSA era stata per molto tempo quella di contribuire ai costi di esercizio di quest'ultima. Data la scarsa assunzione di responsabilità finanziaria da parte dell'Unione africana nei confronti dell'APSA, quest'ultima è stata, per molti anni, fortemente dipendente dal sostegno dei donatori. L'UE ha contribuito finanziariamente alle componenti dell'APSA, ma la qualità della capacità di tali componenti varia considerevolmente e permangono molti problemi.

IV. La Corte ha riscontrato che l'UE non ha stabilito chiare priorità per il sostegno fornito all'APSA e che la sua strategia mancava di una visione a lungo termine riguardo all'evoluzione dello stesso. Durante il periodo esaminato, l'UE non si è sufficientemente concentrata sul passaggio dal pagamento degli stipendi al potenziamento delle capacità per assicurare al sostegno UE un successo a lungo termine. L'UE ha sostenuto i piani dell'UA diretti al conseguimento dell'indipendenza finanziaria affinché essa possa farsi carico di una parte più cospicua dei costi di esercizio dell'APSA, ma l'attuazione di tali piani era ancora agli inizi.

V. La Corte ha inoltre constatato che, al momento dell'audit, sei dei 14 contratti esaminati, riguardanti perlopiù spese per il personale, avevano prodotto la maggior parte dei risultati

attesi. Nel caso di due contratti i risultati erano solo parziali, mentre in un altro erano del tutto assenti. In cinque casi, a causa dei ritardi di attuazione, non è stato possibile valutare se il contratto avesse prodotto o meno i risultati attesi. L'erogazione del sostegno dell'UE è stata inoltre ostacolata da ritardi nella stipulazione dei contratti, dal finanziamento retroattivo e dalla penuria di informazioni sui risultati raggiunti. Durante il periodo esaminato, non sempre gli strumenti di finanziamento sono stati usati in maniera coerente.

VI. Sulla base delle osservazioni contenute nella presente relazione, la Corte raccomanda che:

- i. la Commissione e il SEAE promuovano l'assunzione di responsabilità, da parte dell'UA, nei confronti dell'APSA, affinché questa raggiunga l'indipendenza finanziaria e il sostegno dell'UE sia riorientato, passando dal sovvenzionamento dei costi di esercizio a misure di rafforzamento della capacità, e che
- ii. la Commissione faccia in modo che gli interventi siano sistematicamente mirati ai risultati, riduca i ritardi nella stipulazione dei contratti e il finanziamento retroattivo, migliori il monitoraggio e utilizzi gli strumenti di finanziamento in maniera coerente.

INTRODUZIONE

L'APSA

1. L'Architettura africana di pace e di sicurezza (APSA) è un insieme di istituzioni, testi normativi e procedure intesi a prevenire i conflitti e promuovere la pace e la sicurezza nel continente africano. L'atto costitutivo dell'Unione africana¹ è il fondamento giuridico dell'APSA. Il protocollo relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione africana, adottato dagli Stati membri dell'UA nel 2002, ne definisce la struttura, gli obiettivi e i principi. Dieci organizzazioni subregionali africane (SRO), alle quali i rispettivi Stati membri hanno conferito il mandato di agire nel campo della pace e della sicurezza, svolgono anche un ruolo in seno all'APSA. Otto di esse sono comunità economiche regionali (CER) e due sono meccanismi regionali per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti (MR)². La cooperazione fra queste organizzazioni e l'UA nell'ambito dell'APSA è disciplinata dai principi di sussidiarietà e di complementarità³.

2. Il nucleo dell'APSA è il Consiglio per la pace e la sicurezza, istituito dagli Stati membri dell'UA quale organo decisionale permanente per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti. Si avvale del supporto della Commissione dell'Unione africana, del Gruppo dei

¹ L'UA è stata creata nel 2000 quale successore dell'Organizzazione dell'unità africana. Nel 2017 vi avevano aderito tutti i 55 paesi africani.

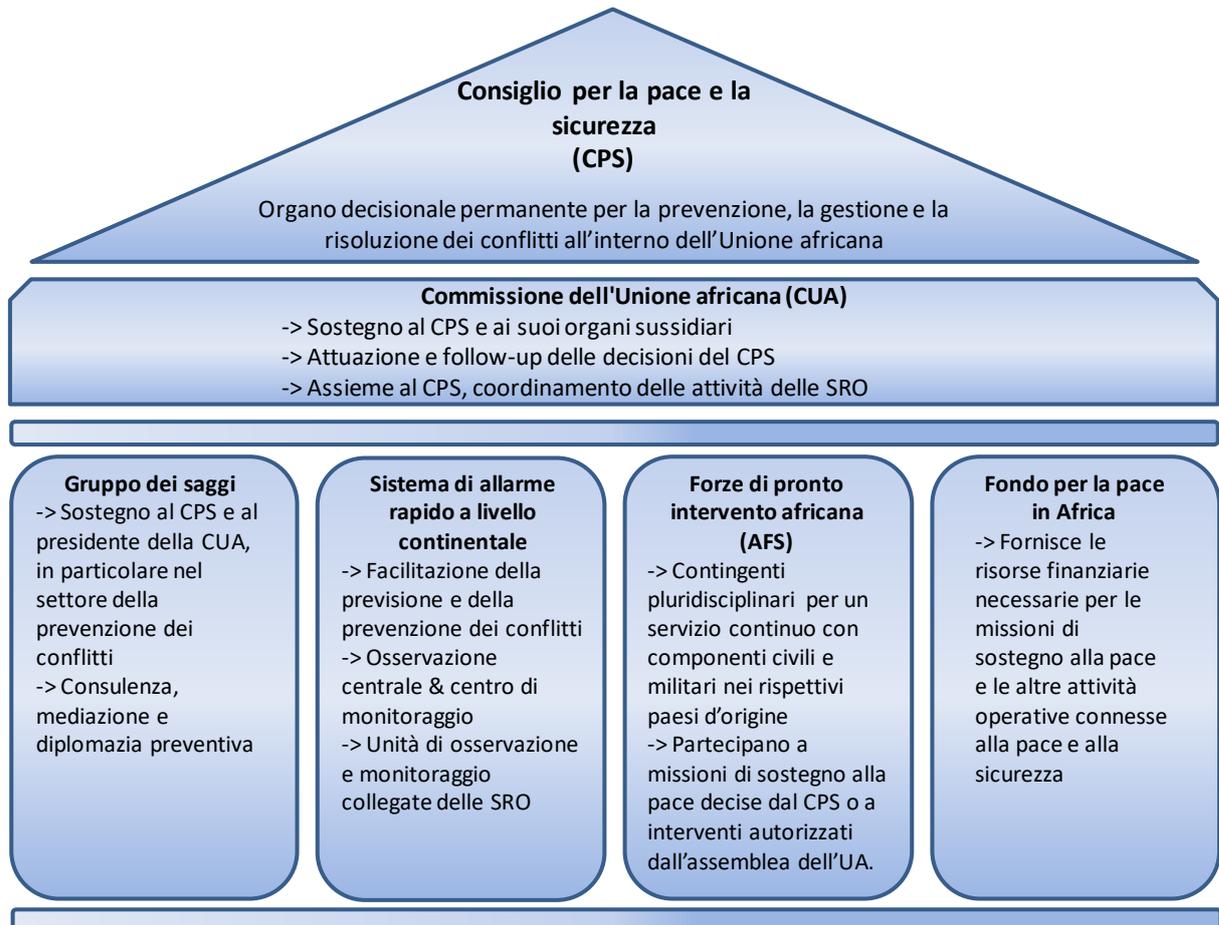
² Le Comunità economiche regionali (CER) comprendono: l'Unione del Maghreb arabo (UMA), la Comunità degli Stati sahelo-sahariani (CEN-SAD), il Mercato comune dell'Africa orientale e australe (COMESA), la Comunità dell'Africa orientale (EAC), la Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (CEEAC), la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD) e la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC).

I Meccanismi regionali (MR) includono: il meccanismo di coordinamento della forza di pronto intervento dell'Africa orientale (EASFCOM) e il North African Regional Capability (NARC).

³ Memorandum di intesa sulla cooperazione in materia di pace e sicurezza tra l'Unione africana, le comunità economiche regionali e i meccanismi di coordinamento delle forze regionali in attesa dell'Africa orientale e dell'Africa del Nord, articolo IV.

saggi, di un sistema di allarme rapido a livello continentale, di una Forza di pronto intervento africana e di un Fondo per la pace⁴, (**figura 1**).

Figura 1 - Componenti dell'Architettura africana di pace e di sicurezza a livello dell'Unione africana



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del protocollo dell'UA del 2002.

3. L'APSA mira a fornire il quadro e gli strumenti necessari all'UA e alle SRO per svolgere un ruolo attivo nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti in Africa, le cui cause sono molteplici (**riquadro 1**).

⁴ In base al protocollo relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza dell'Unione africana.

Riquadro 1 - Le cause dei conflitti

Stando all'Istituto per gli studi sulla sicurezza, la debolezza dello Stato è la principale fonte di insicurezza in Africa⁵. Tale debolezza conduce anche a fragilità nei meccanismi di sicurezza regionali. In questo contesto, i singoli conflitti sono causati da un insieme complesso di fattori, ma sono stati individuati tre elementi scatenanti: i cambiamenti di governo, la contestazione interstatale e i movimenti estremisti violenti.

Le *transizioni di governo contestate* sono un'importante fonte di conflitti. Una carica elettiva comporta enormi benefici finanziari e i sistemi di governance spesso sono deboli. Ciò costituisce un forte incentivo a ricorrere alla violenza per assicurarsi la vittoria elettorale. Negli ultimi anni sono aumentati gli episodi di violenza legati alle elezioni.

Contestazione interstatale. In Africa, l'antagonismo fra Stati (contestazione interstatale) è diffuso. Questo antagonismo si manifesta spesso nella scelta, da parte di alcuni Stati, di appoggiare la violenza nei paesi limitrofi, al fine di promuovere le proprie finalità politiche. Può assumere la forma di operazioni militari transfrontaliere clandestine, o di un sostegno aperto od occulto agli insorti dall'altra parte della frontiera. Molti conflitti considerati convenzionalmente "interni" sono di fatto scatenati o sostenuti da questo tipo di influenza estera.

I *movimenti estremisti violenti* sono all'origine di una grossa parte di conflitti violenti in Africa. Una volta preso piede, tendono a espandersi oltre i confini: ad esempio, la violenza dei militanti in Libia, nel Mali, nella Nigeria nord-orientale e in Somalia si è allargata ai paesi vicini, generando ulteriori attacchi in paesi come l'Algeria, il Burkina Faso, il Kenya e l'Uganda⁶.

4. L'UA e le SRO sono intervenute, nell'ambito dell'APSA, in 28 dei 67 violenti conflitti (42 %) scoppiati in Africa durante il 2016. Gli interventi si sono svolti sotto forma di operazioni diplomatiche, di mediazione e di sostegno alla pace, combinando talvolta tutti e

⁵ Istituto per gli studi sulla sicurezza, "How EU Support of the African Peace and Security Architecture Impacts Democracy Building and Human Security Enhancement in Africa", 2009.

⁶ Fondazione mondiale per la pace, "African Politics, African Peace", 2016.

tre gli aspetti. Dalle valutazioni di questi 28 interventi, è emerso che 21 di essi sono riusciti, almeno in parte, a impedire o ad attenuare il conflitto⁷ (**riquadro 2**).

Riquadro 2: esempio di intervento nell'ambito dell'APSA

La Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) è intervenuta per riportare l'ordine durante la crisi costituzionale seguita alle elezioni presidenziali del 2016 in Gambia. L'ECOWAS ha dapprima esperito le iniziative diplomatiche e la mediazione ad alto livello, cui hanno partecipato i presidenti di Ghana, Guinea, Liberia, Mauritania e Nigeria. Non avendo tali sforzi condotto a risultati, l'ECOWAS ha emanato un ordine di intervento militare. Circa 7 000 truppe della forza di pronto intervento dell'ECOWAS si sono preparate ad entrare in Gambia. La diplomazia unita alla minaccia di un intervento militare hanno portato alla rapida ed efficace risoluzione del conflitto in Gambia, senza che siano state segnalate vittime.

5. Gli Stati membri dell'UA hanno creato il Fondo africano per la pace con l'intento di raccogliere fondi per le missioni di sostegno alla pace e le attività operative per la pace e la sicurezza dell'UA⁸. I fondi sarebbero stati messi a disposizione principalmente dal bilancio dell'UA, con la possibilità di ulteriori finanziamenti sotto forma di contributi volontari provenienti da altre fonti. Tuttavia, meno della metà degli Stati africani ha versato, per tempo e integralmente, i propri contributi al bilancio dell'UA⁹; le mancate entrate hanno

⁷ *APSA Impact Report 2016, Institute for Peace and Security Studies, Università di Addis Abeba, ottobre 2017.*

⁸ Protocollo relativo all'istituzione del Consiglio pace e sicurezza dell'Unione africana, articolo 21.

⁹ A dicembre 2016, solo 25 dei 54 Stati membri dell'UA avevano interamente versato i propri contributi per il 2016. *Fonte: H.E. Paul Kagame "Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union", 29 gennaio 2017, pag. 13.*

raggiunto, nel periodo 2011-2015, il 33 %¹⁰. Di conseguenza, gran parte del bilancio dell'UA¹¹ (il 54 % nel 2017¹²) è finanziato da donatori.

6. Per giunta, solo una piccola parte del bilancio dell'UA è versata al Fondo africano per la pace. Gli Stati membri dell'UA hanno deciso di aumentare, entro il 2014, il finanziamento del Fondo africano per la pace al 12 % del bilancio regolare dell'UA. Nel 2016, tuttavia, l'importo versato ammontava al 7 % del bilancio regolare dell'UA (ossia a meno di 6 milioni di euro)¹³.

7. L'UA e le SRO hanno guidato lo sviluppo dell'APSA mediante "roadmap" (tabelle di marcia). Nel dicembre 2015, hanno adottato l'attuale roadmap dell'APSA per il periodo 2016-2020. Vi figurano cinque priorità strategiche: la prevenzione dei conflitti; la gestione delle crisi e dei conflitti; la ricostruzione postbellica e il consolidamento della pace; questioni di sicurezza strategica¹⁴ nonché il coordinamento e i partenariati nell'ambito dell'APSA.

Sostegno dell'UE all'APSA

8. L'UE ha fatto della pace e della sicurezza nel continente africano una sua priorità e nel 1996 ha definito i principi cardine del proprio approccio¹⁵. L'UE ha poi ribadito tali principi e

¹⁰ Unione africana, "Background Paper on Implementing the Kigali Decision on Financing the Union", settembre 2016.

¹¹ Il bilancio annuale 2017 dell'UA, pari a 446 milioni di dollari USA (circa 395 milioni di euro), corrisponde a circa lo 0,018 % del PIL totale dell'UA (2 257 miliardi di euro nel 2016).

¹² Escluse le operazioni di sostegno alla pace in Somalia. Cfr. decisione del Consiglio esecutivo dell'UA sul bilancio dell'Unione africana per l'esercizio finanziario 2017, Doc. EX.CL/956(XXIX).

¹³ *AU Peace Fund, Securing Predictable and Sustainable Financing for Peace in Africa*, agosto 2016.

¹⁴ Le questioni di sicurezza strategica comprendono il flusso illegale di armi leggere e di piccolo calibro; la gestione della lotta agli ordigni esplosivi improvvisati; il disarmo e la non proliferazione di armi di distruzione di massa; le misure di lotta al terrorismo; i flussi finanziari illeciti; l'inclusione nell'APSA della strategia marittima integrata dell'Africa e la lotta alla criminalità organizzata transazionale e alla criminalità informatica.

¹⁵ L'UE e la questione dei conflitti in Africa: il documento "L'Unione europea e la soluzione dei conflitti in Africa: processo di pace, prevenzione dei conflitti e altre azioni connesse" (SEC(96)332) presenta l'approccio di base ai conflitti in Africa (importanza di un'analisi politica delle cause strutturali, focalizzazione sulla stabilità strutturale), l'elenco delle misure che l'UE potrebbe intraprendere in varie situazioni di conflitto, nonché l'approccio per il futuro (prevenzione dei conflitti, sistema di allarme rapido, cooperazione con l'UA e le organizzazioni

l'interesse a perseguire la pace e la sicurezza nel continente africano in diverse strategie di alto livello per la sicurezza e la prevenzione dei conflitti¹⁶, da ultimo nella strategia globale dell'UE del 2016¹⁷. Nel 2007, l'UA e l'UE hanno lanciato la strategia comune Africa-UE (JAES) quale quadro per la cooperazione e il dialogo programmatico, sottolineando l'importanza della pace e della sicurezza per entrambe le unioni. Da allora, nei piani d'azione della JAES è prioritario rendere l'APSA operativa.

9. L'UE fornisce il proprio sostegno finanziario allo sviluppo dell'APSA tramite il Fondo europeo di sviluppo (FES)¹⁸. Il sostegno FES è erogato principalmente tramite il Fondo per la pace in Africa (APF), istituito dall'UE nel 2003¹⁹, nonché tramite i programmi indicativi regionali (PIR)²⁰. Per il periodo FES 2014-2020, vi sono in Africa tre PIR che coprono l'Africa occidentale, l'Africa centrale nonché le regioni dell'Africa sud-orientale e dell'Oceano indiano. L'importo stanziato per la pace e la sicurezza nell'ambito dell'APF e dei PIR è più o meno raddoppiato tra il periodo precedente e quello attuale (**figura 2**). La maggior parte dei

regionali nonché con l'ONU, potenziamento delle capacità africane di mantenimento della pace).

¹⁶ Ad esempio, Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti (COM(2001) 211); strategia europea in materia di sicurezza del 2003; l'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni (JOIN(2013)30).

¹⁷ Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea – Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte.

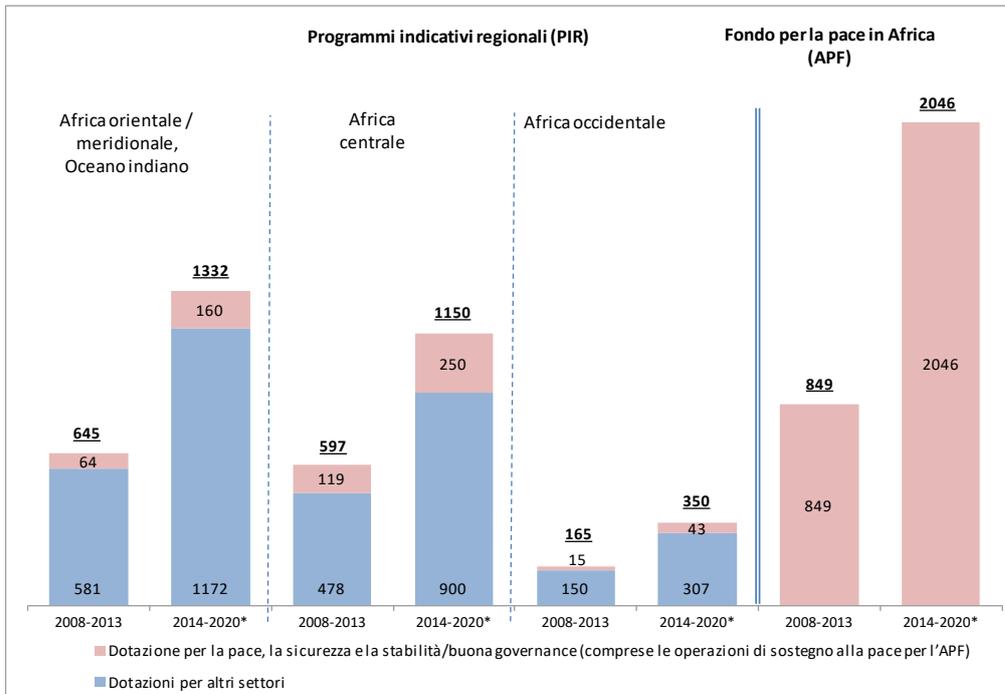
¹⁸ Il FES è il principale strumento dell'UE per fornire aiuti allo sviluppo ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e ai paesi e territori d'oltremare. Istituito tramite un accordo interno nel 1959, è finanziato mediante contributi diretti degli Stati membri dell'UE e non è incluso nel bilancio dell'UE. Le risorse finanziarie del FES per il periodo 2014-2020 ammontano in totale a 30,5 miliardi di euro.

¹⁹ Decisione n. 3/2003 del Consiglio dei ministri ACP-CE, dell'11 dicembre 2003, volta a destinare le risorse della dotazione per lo sviluppo a lungo termine del nono Fondo europeo di sviluppo alla creazione di un Fondo per la Pace in Africa ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22003D0003(01)&from=IT)).

²⁰ L'UE sostiene la pace e la sicurezza in Africa anche al di fuori del proprio bilancio generale, servendosi di strumenti come il programma panafricano (PanAf); lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (IcPS); le missioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa.

fondi (circa l'80 %) è stata usata per finanziare operazioni di sostegno alla pace, come la missione dell'Unione africana in Somalia.

Figura 2 - Importi stanziati per la pace e la sicurezza nell'ambito dei programmi indicativi regionali (PIR) e del Fondo per la pace in Africa (APF), 2008-2020* (milioni di euro)



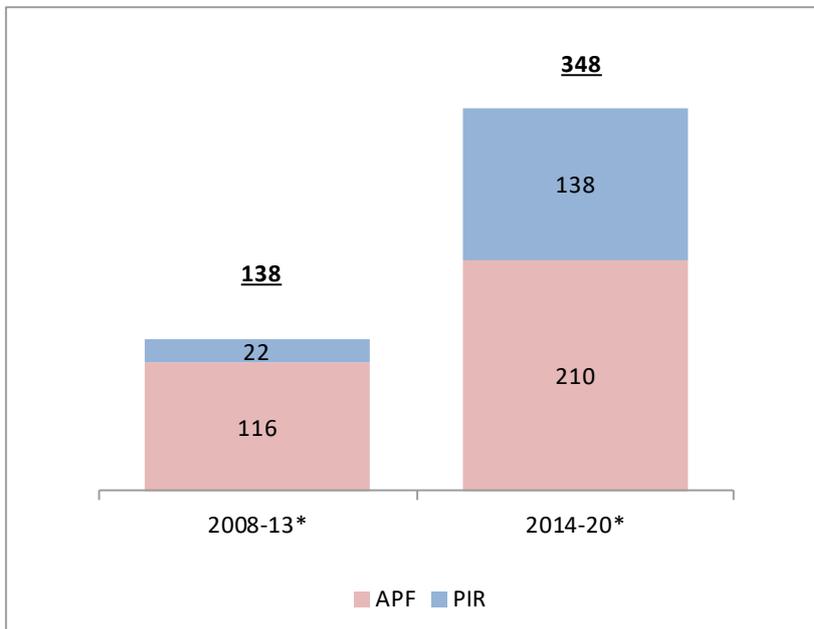
*I dati APF per il periodo 2019-2020 sono provvisori.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione europea.

10. Circa il 14 % dei fondi totali destinati alla pace e alla sicurezza nel quadro dell'APF e dei PIR per il periodo 2014-2020, pari in media a 50 milioni di euro l'anno, è stato assegnato all'attuazione dell'APSA. Si tratta di un incremento del 150 % circa rispetto al periodo di programmazione precedente. L'UE stima che il sostegno fornito all'APSA, in particolare rafforzando la capacità dell'UA e delle SRO di impedire e di risolvere i conflitti nel continente, possa ridurre la necessità di finanziare costose operazioni a favore della pace, il cui costo raggiunge i 720 milioni di euro²¹ l'anno. Contemporaneamente, avendo l'UE concentrato l'attenzione sulla prevenzione dei conflitti e sulla mediazione a livello subregionale, l'importo assegnato all'APSA nell'ambito dei PIR si è sestuplicato (**figura 3**).

²¹ 900 milioni di dollari USA, secondo lo studio di valutazione dell'APSA del 2014, pag. 78.

Figura 3 - Fondi UE destinati all'attuazione dell'APSA nel quadro dell'APF e dei PIR, 2008-2020 (milioni di euro)



* Gli importi attualmente assegnati per i prossimi periodi sono ancora oggetto di discussione e di modifica. Per i periodi passati, vengono utilizzati, ove disponibili, gli importi dei contratti stipulati anziché gli importi assegnati.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione europea.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

11. Nel corso dell'audit, la Corte ha esaminato se il sostegno fornito dall'UE all'APSA sia stato efficace. A tal fine, gli auditor della Corte si sono posti tre sottoquesiti.

- a) Il sostegno dell'UE all'APSA è stato ben impostato e mirato?
- b) Il sostegno dell'UE all'APSA ha contribuito al conseguimento di risultati sostenibili?
- c) Il sostegno dell'UE all'APSA è stato ben attuato?

12. L'audit ha riguardato la spesa del FES erogata mediante il Fondo per la pace in Africa (APF) e i programmi indicativi regionali (PIR). Gli auditor hanno esaminato il sostegno fornito dall'UE a partire dal 2014, avvalendosi, ove disponibili e pertinenti, di valutazioni ex ante ed ex post di attività precedenti. Sono stati esaminati tutti i 14 contratti stipulati dalla Commissione nel periodo 2014-2016, per un totale di 102,5 milioni di euro. Nove di questi sono stati finanziati mediante il Fondo per la pace in Africa, quattro tramite i PIR per l'Africa

occidentale e uno tramite il PIR per l’Africa centrale²². I contratti più importanti sono stati firmati con l’UA, come ad esempio gli accordi di finanziamento congiunti (JFA) per finanziare gli stipendi presso il Dipartimento per la pace e al sicurezza della Commissione UA e gli Uffici di collegamento dell’UA. Altri contratti sono stati firmati con organizzazioni regionali, come la Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale (ECOWAS) e la Comunità economica degli Stati dell’Africa centrale (CEEAC). L’***allegato I*** presenta la composizione del finanziamento fornito a ciascuna organizzazione sostenuta.

13. Sono state escluse dall’audit le operazioni di sostegno alla pace, in quanto la spesa corrispondente è principalmente costituita dai rimborsi di indennità versate alle truppe e non a sostegno dell’APSA. L’audit non ha compreso gli altri strumenti UE per il finanziamento della pace e della sicurezza in Africa perché nessuna delle attività rispettive svolte durante il periodo esaminato riguardava direttamente l’APSA.

14. Il lavoro di audit è stato svolto tra gennaio e novembre 2017. Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori mediante l’esame della documentazione e colloqui con rappresentanti del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), della Commissione e delle parti interessate, quali gli altri donatori e i beneficiari del sostegno UE (l’UA e le SRO). Inoltre, hanno effettuato visite presso la Commissione dell’Unione africana, l’ECOWAS e la CEEAC.

OSSERVAZIONI

Il sostegno dell’UE è rimasto focalizzato sui costi di esercizio

15. Questa sezione esamina se ci sia stata una chiara strategia per l’erogazione presente e futura del sostegno UE all’APSA. La Corte valuta se il sostegno UE abbia risposto ai bisogni dell’APSA e ne analizza l’evoluzione volta a rispondere alle problematiche presenti e future cui è confrontata l’APSA.

²² Nel corso del periodo esaminato, non è stato stipulato, nel quadro degli altri PIR, alcun contratto a sostegno dell’APSA.

Il sostegno dell'UE all'APSA è stato impostato sulla base di un quadro strategico

16. L'UE ha valutato la situazione nel continente africano per quanto riguarda la pace e la sicurezza, definendo un approccio che ha creato le basi del sostegno UE. Riconoscendo il ruolo importante svolto per la pace e la sicurezza tanto dall'Unione africana quanto dalle organizzazioni subregionali africane, l'UE si è impegnata a entrambi i livelli. Con l'emergere di nuove minacce per la pace e la sicurezza, ha rivisto e aggiornato le proprie strategie **(paragrafo 8)**.

17. In linea con tale quadro strategico, l'UE ha fornito sostegno politico e finanziario all'UA e alle SRO, anche per lo sviluppo dell'APSA. L'UE ha sostenuto la preparazione, da parte dell'UA e delle SRO, delle roadmap successive che contenevano piani per l'attuazione dell'APSA²³, fornendo supporto anche alle valutazioni periodiche dell'APSA. Ne consegue che l'APSA ha beneficiato di un feedback regolare (sottoforma di valutazioni) e di orientamenti finalizzati a ulteriori sviluppi (sottoforma di roadmap APSA). Le roadmap hanno inoltre fornito un quadro per il coordinamento dei donatori. In una valutazione dell'APF del 2017, si evidenziavano tuttavia delle debolezze nella roadmap APSA più recente. Si ritiene infatti che la roadmap sia eccessivamente complessa per essere attuata, che manchi di una prospettiva più globale e che la Commissione dell'UA non ne abbia ancora veramente assunto la responsabilità²⁴.

18. L'UE ha istituito dei meccanismi di dialogo politico tanto a livello dell'UA quanto a livello regionale. Il dialogo politico e il dialogo programmatico su temi relativi alla pace e alla sicurezza, nonché sull'attuazione dell'APSA, si sono svolti durante le regolari riunioni con l'UA nel quadro della JAES, varata nel 2007. Fra l'UA e le varie SRO non vi è stata tuttavia

²³ Uno per il periodo 2011-2013 e l'altro per il periodo 2016-2020. Il piano di lavoro per la roadmap 2011-2013 copriva anche alcune attività da attuare nel 2014 e nel 2015. Durante il 2015 (prima della stesura della seconda roadmap), l'UE non ha firmato con l'UA alcun nuovo contratto importante per lo sviluppo dell'APSA, ad eccezione del programma provvisorio di sostegno all'APSA, fra i cui obiettivi principali figurava la stesura della seconda roadmap APSA.

²⁴ ECDPM, "Evaluation of the implementation of the African Peace Facility as an instrument supporting African efforts to manage conflicts on the continent", dicembre 2017, pagg. 24 e 30.

sufficiente chiarezza riguardo alla strategia per la ripartizione delle responsabilità, specie in merito alla questione della sussidiarietà (**paragrafo 34**).

19. Il funzionamento dei meccanismi istituiti dall'UE per il dialogo con le organizzazioni regionali è stato più difficoltoso. Nel caso dell'ECOWAS, ad esempio, le riunioni a livello ministeriale sono state irregolari (si sono svolte riunioni nel 2017 ma, nonostante gli sforzi intrapresi, non nel 2016). In altri casi, il dialogo programmatico è stato complicato (a causa, ad esempio, della mancanza di riforme istituzionali, del lentissimo avanzamento dell'integrazione regionale, o della lentezza con cui le controparti hanno reagito alle proposte e alle richieste di informazioni). Era necessario migliorare, intensificare e consolidare il dialogo, ad esempio riguardo alle strategie subregionali UE-Sahel e per il Golfo di Guinea. Talvolta la difficoltà del dialogo era dovuta alla mancanza di capacità amministrativa delle organizzazioni, come nel caso della CEEAC.

Il finanziamento dell'APSA dipende dai contributi dei donatori

20. Data la penuria di contributi da parte dei rispettivi Stati membri al bilancio dell'UA (**paragrafo 5**) e al Fondo per la pace (**paragrafo 6**), le risorse finanziarie dell'APSA sono risultate insufficienti. Il problema è stato segnalato nell'ultima roadmap dell'APSA. "Nonostante varie decisioni dell'assemblea dei capi di Stato e di governo dell'Unione africana e/o di quanto disposto nell'istituzione del CPS, l'APSA risente ancora della mancata assunzione di responsabilità, sul piano finanziario, da parte della Commissione dell'Unione africana (CUA) e delle comunità economiche regionali e/o dei meccanismi regionali, nonché di una forte dipendenza dai donatori" (traduzione a cura della Corte)²⁵. Come sottolineato inoltre da esperti, non ci si poteva aspettare un'assunzione di responsabilità da parte dell'Africa per il programma di pace e sicurezza del continente fintanto che tale programma non avesse acquisito l'autonomia finanziaria²⁶.

²⁵ APSA Roadmap 2016-2020, pag. 58.

²⁶ Fondazione mondiale per la pace "African Politics, African Peace", 2016, pag. 53.

21. Riconoscendo i problemi connessi alla dipendenza dai donatori, gli Stati membri dell'UA hanno deciso, nel luglio 2016, di istituire un nuovo meccanismo per finanziare il bilancio operativo dell'UA e il Fondo per la pace²⁷. L'UE ha sostenuto l'iniziativa, che consiste nell'imporre un prelievo dello 0,2 % su tutte le merci ammissibili importate in Africa, a partire dal 2017. A gennaio 2018, 14 Stati membri avevano iniziato a riscuotere il prelievo²⁸, il Fondo per la pace stava iniziando ad operare e disponeva di una struttura di governance. Nel giugno 2017, l'UA ha invitato l'UE a far parte del consiglio direttivo del Fondo per la pace.

22. Al momento dell'audit, era troppo presto per valutare l'efficacia delle nuove disposizioni. Inoltre, le difficoltà finanziarie che affliggono le SRO, finanziate a titolo di meccanismi distinti, non sono risolte dal prelievo, ad esempio la sostanziale penuria di finanziamenti di cui risente la CEEAC²⁹. In aggiunta a tutto ciò, alcuni Stati africani potrebbero pensare di dover decidere se usare i fondi esigui per finanziare l'UA o le SRO³⁰.

L'UE ha finanziato i costi di esercizio senza alcun piano per riorientare il sostegno

23. Durante il periodo in esame, la maggior parte dei finanziamenti UE a favore dell'APSA è stata utilizzata per far fronte ai costi di esercizio, come le spese per il personale (*figura 4*). Nei primi anni di erogazione del sostegno (a partire dal 2010), l'UE ha giustificato il finanziamento dei costi di esercizio sottolineando l'importanza di rendere operativa la nuova struttura. Tuttavia, dopo quasi sette anni, la finalità del sostegno UE ha continuato a essere quella di sovvenzionare i costi di esercizio di base. Ciò può comportare il rischio che l'APSA divenga dipendente dal sostegno del donatore, poiché più è lungo il periodo di erogazione, e

²⁷ Assembly/AU/Dec.605 (XXVII), https://au.int/web/sites/default/files/pages/31955-file-assembly_au_dec_605_financing_the_au.pdf.

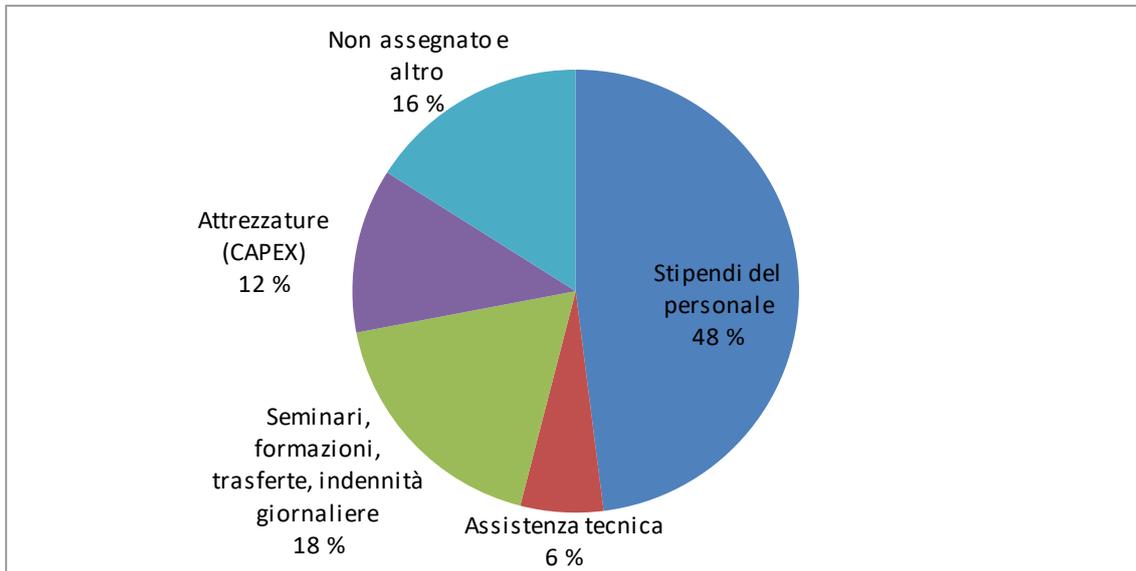
²⁸ <https://www.tralac.org/news/article/12591-mahamat-calls-for-urgency-in-self-financing>.

²⁹ Alla fine del 2016, 10 Stati membri della CEEAC su 11 erano in arretrato con i pagamenti; la carenza complessiva di fondi ammontava quindi a circa 52,3 milioni di euro, pari a oltre tre anni di contributi di bilancio. *Fonte*: CEEAC, tramite la Commissione europea.

³⁰ Istituto per gli studi sulla sicurezza, Relazione CPS 89, "The new funding model tests the commitment of AU member states", marzo 2017.

maggiore la parte di finanziamento fornita dai donatori, più cresce la dipendenza del progetto da questo aiuto³¹.

Figure 4 - Finanziamenti UE per l'APSA (2014-2016)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione europea.

24. L'UE avrebbe dovuto preparare un piano a lungo termine per illustrare l'evoluzione del sostegno nel tempo, fino alla sua graduale soppressione. Gli auditor della Corte non hanno reperito elementi da cui risulti che ciò sia stato fatto. L'UE non aveva inoltre concordato con l'UA e le SRO in che modo avrebbe gradualmente adattato l'importo del sostegno da essa fornito e riassegnato i fondi a favore di un maggior rafforzamento della capacità (ad esempio per la prevenzione dei conflitti, una risposta e una ricostruzione postbellica efficaci) e di misure di supporto strategico (quali riforme operative e organizzative, miglioramenti dei sistemi, offerta di know-how specifico e di formazione, ecc.), al fine di sviluppare capacità a lungo termine.

25. L'UE non aveva subordinato il proprio sostegno al soddisfacimento di determinate condizioni, disponendo ad esempio che l'UA e le SRO continuassero a finanziare iniziative precedentemente sostenute dall'UE. Per un contratto, in cui tale disposizione è stata inclusa

³¹ Victoria Stanford, "Aid Dependency: The Damage of Donation", Università di Edimburgo, 2015.

nella convenzione di finanziamento, la SRO interessata non ha rispettato l'accordo e non ha continuato a finanziare i posti sovvenzionati in precedenza tramite il FES (**riquadro 3**).

Riquadro 3 - Aspetti positivi e negativi di un sistema regionale di allarme rapido

Un sistema di allarme rapido è un sistema di strumenti e procedure usato per raccogliere e analizzare dati al fine di prevedere e impedire i conflitti. I sistemi di allarme rapido centrali e regionali sono fondamentali per il funzionamento dell'APSA. Nell'Africa centrale è stato instaurato, nel 2007, un sistema di questo tipo, denominato "*Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale*" (MARAC). L'UE ha erogato, tramite il FES, fondi destinati a espandere il sistema, installare sistemi informatici e di comunicazione e assumere e formare membri del personale. È stata creata una rete di 30 corrispondenti fra diversi Stati dell'Africa centrale. Diversi portatori di interessi interpellati dagli auditor della Corte hanno menzionato il contributo positivo ed efficace di MARAC alla previsione e alla prevenzione dei conflitti.

Tuttavia, una volta cessato nel 2016 il sostegno dell'UE, la SRO non ha rispettato la condizione accettata di continuare a finanziare il personale per il sistema di allarme rapido e la capacità che era stata creata è andata perduta. Durante il 2017 è stato fornito, tramite il Fondo per la pace in Africa, solo un sostegno finanziario minimo e, al momento dell'audit della Corte, il numero degli effettivi addetti al sistema MARAC era sceso al livello precedente al sostegno dell'UE. Era rimasto solo un organico ridotto di tre persone (rispetto alle 15 necessarie perché il sistema possa funzionare a pieno ritmo) e la rete di corrispondenti non era più attiva.

L'UE è intervenuta nuovamente e durante il 2017 ha firmato una nuova convenzione di finanziamento volta ad aumentare il personale MARAC con l'aggiunta di quattro analisti, personale di supporto supplementare e una rete di 20 corrispondenti.

26. Si supponeva che i contratti avrebbero incluso disposizioni sia per ridurre il finanziamento globale sia per passare da un sostegno al personale operativo al finanziamento di personale specializzato. Poiché l'UA e le SRO si sarebbero fatte carico dei costi di gestione quotidiani³², l'UE avrebbe potuto concentrarsi sull'apporto di valore

³² La valutazione APF del 2013 raccomandava all'UE di valutare le possibilità di sviluppare congiuntamente con l'UA un piano affinché quest'ultima assumesse progressivamente la responsabilità riguardo ai posti di lavoro e ai costi di esercizio delle componenti chiave dell'APSA attualmente finanziate tramite l'APF.

aggiunto ottenuto finanziando l'acquisizione di competenze specialistiche da parte del personale, ad esempio in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti. La maggior parte dei contratti esaminati dagli auditor non conteneva tali disposizioni. Il **riquadro 4** mostra tuttavia un esempio in cui questo approccio ha avuto successo.

Riquadro 4 - Accrescere il valore aggiunto del sostegno UE

Nel 2015 i donatori hanno finanziato tutto il personale a breve termine del Dipartimento per la pace e la sicurezza della Commissione dell'UA tramite un contratto salariale nel quadro dell'accordo di finanziamento congiunto (JFA). In seguito alle discussioni svoltesi con l'UE e gli altri donatori, nel 2017 la Commissione dell'UA ha ridotto, da 200 a 172, il numero di effettivi stipendiati tramite il JFA finanziato da donatori e ha aumentato la percentuale di spese per il personale a carico degli Stati membri dell'UA³³. Contemporaneamente, il rapporto fra personale di supporto e personale specializzato finanziato mediante il contratto suddetto è stato ridotto da 1:1 a quasi 1:2. L'obiettivo, a partire dal 2017, è 1:3³⁴.

La definizione delle priorità ai fini dell'assegnazione del sostegno UE non era sufficiente

27. Consapevole del rischio che i conflitti in Africa comportano per i cittadini dell'UE (atti di violenza di matrice terroristica, disponibilità di armi di distruzione di massa e criminalità organizzata), l'UE ha iniziato a concentrare il proprio sostegno sulla prevenzione di tali conflitti e, qualora dovessero verificarsi, sulla loro risoluzione³⁵. Conformemente alla dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti³⁶ e ai principi stabiliti nella JAES, l'UE ha

³³ Cfr. verbale dell'11^a riunione del comitato direttivo JFA (27 aprile 2017), secondo il quale più del 50 % del personale a breve termine del dipartimento per la pace e la sicurezza presso la sede dell'UA è retribuito con fondi degli Stati membri [dell'UA].

³⁴ Verbale della riunione del comitato direttivo JFA.

³⁵ Cfr. al riguardo, in particolare: EU and the Issue of Conflicts in Africa: *Peace Building Conflict Prevention and Beyond* (SEC/96/332); la strategia europea in materia di sicurezza del 2003 e l'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni (JOIN(2013)30).

³⁶ La dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OCSE, 2005) sancisce l'impegno dei donatori a rispettare la leadership dei paesi partner e a contribuire a rafforzarne la capacità di esercitarla, nonché a basare il proprio sostegno globale sulle strategie di sviluppo, le istituzioni e le procedure nazionali dei paesi partner, al fine di accrescere l'efficacia e l'impatto dell'aiuto.

fornito, in generale, sostegno all'APSA in base alle esigenze espresse dall'UA e dalle SRO nella roadmap per l'APSA. Le necessità individuate erano però molto generiche e le priorità non erano chiare o specifiche.

28. Il SEAE e la Commissione non hanno definito priorità specifiche per il finanziamento UE, né linee-guida per l'assegnazione delle risorse alle varie componenti APSA. Tuttavia, la Commissione e il SEAE hanno esaminato le proposte di finanziamento ricevute dall'UA e dalle SRO, e il Comitato politico e di sicurezza del Consiglio dell'UE ha valutato l'"opportunità politica" del finanziamento. L'allegato II illustra l'esempio della procedura decisionale del Fondo per la pace in Africa.

29. Gli auditor della Corte hanno analizzato i 14 contratti del campione di audit per verificare se rispecchiassero le priorità stabilite per l'APSA. È risultato che in otto casi, la modalità di presentazione dei fondi nei bilanci dei contratti non consentiva di stabilire quali importi fossero assegnati a ciascun pilastro o priorità dell'APSA. I singoli contratti avevano un ampio raggio d'azione in termini di priorità coperte: 11 dei 14 contratti riguardavano almeno quattro delle cinque priorità strategiche APSA (allegato III).

Rischi associati all'assegnazione di maggiori risorse alle organizzazioni regionali

30. Nel periodo di programmazione più recente, l'UE ha deciso di erogare tramite i PIR una percentuale maggiore del finanziamento totale per l'APSA (paragrafo 10). Lo scopo era di attribuire alle SRO un ruolo più importante nel processo decisionale, conformemente al principio di sussidiarietà. Ciò consente inoltre alle SRO di operare direttamente con l'UE, evitando ritardi associati al coordinamento, da parte dell'UA, del finanziamento destinato al programma di sostegno dell'APSA. A giudizio della Corte, questo cambiamento comporta dei rischi.

- a) Al momento dell'audit, le SRO non disponevano di un numero sufficiente di effettivi dotati delle competenze necessarie per gestire in maniera efficace i fondi supplementari.
- b) Il quadro istituzionale regionale è molto complesso. Sono ben dieci le SRO con un mandato in materia di pace e sicurezza e vi sono sovrapposizioni a livello delle adesioni. In media, gli Stati dell'UA sono membri di almeno due SRO, ma alcuni Stati anche di

quattro. La mancanza di chiarezza rende alcuni Stati africani poco propensi ad impegnarsi nei confronti delle proprie SRO, il che comporta debolezze a livello di capacità. La strategia della Commissione europea nel far fronte a questo complesso quadro regionale è consistita nel sostenere un PIR congiunto in ciascuna regione; attualmente l'UE finanzia le SRO nell'ambito di tre PIR.

- c) Quattro delle dieci SRO aventi un mandato in materia di pace e sicurezza non sono coperte da un PIR e due di queste quattro continueranno a ricevere finanziamenti a titolo dell'APSA. Per giunta, il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa finanzia misure di rafforzamento della capacità per una SRO (l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo) e per organizzazioni al di fuori del quadro APSA (ad esempio, il G5 Sahel³⁷). Ciò potrebbe pregiudicare la coerenza dell'approccio dell'UE in materia di finanziamento.
- d) Vi è il rischio che un ruolo ridotto dell'UA possa indebolire la coerenza e il coordinamento globali del sostegno UE all'APSA.
- e) Nonostante l'aumento considerevole degli importi assegnati alle misure di pace e di sicurezza nel quadro dei PIR, il numero di effettivi che operano nelle pertinenti delegazioni regionali dell'UE non era aumentato di conseguenza. Ad esempio, non vi erano esperti militari fra il personale delle delegazioni presso l'ECOWAS e la CEEAC, il che significa che queste delegazioni si avvalevano delle competenze militari messe a disposizione dalle ambasciate degli Stati membri dell'UE.

Nonostante il sostegno dell'UE, l'APSA è confrontata a varie problematiche e il suo funzionamento dipende da un sostegno esterno continuativo

31. La presente sezione esamina se il sostegno dell'UE abbia contribuito al conseguimento di risultati. La Corte valuta in quale misura i contratti finanziati dall'UE abbiano fornito un sostegno in linea con gli obiettivi stabiliti per i contratti in questione. Esamina inoltre i problemi incontrati dalle diverse componenti dell'APSA. Infine, valuta se il SEAE e la

³⁷ Il Gruppo dei cinque del Sahel (G5 Sahel), istituito da Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger nel 2014, è un quadro istituzionale per coordinare la cooperazione regionale nelle strategie di sviluppo e nelle questioni attinenti alla sicurezza.

Commissione avessero individuato e affrontato i rischi per la sostenibilità dei risultati conseguiti con il sostegno dell'UE.

Al momento dello svolgimento dell'audit, metà dei contratti avevano prodotto risultati

32. Gli auditor della Corte hanno esaminato 14 contratti relativi al sostegno dell'UE. Sei di questi, riguardanti principalmente spese per il personale, al momento dell'audit avevano prodotto, in gran parte, i risultati globali attesi. Gli auditor non disponevano tuttavia di informazioni sufficienti per giudicare se fosse stata prodotta ciascuna singola realizzazione (***paragrafi 59 e 60***). Altri due contratti avevano fornito parzialmente le realizzazioni previste mentre uno non le aveva chiaramente prodotte. In cinque casi, a causa dei ritardi di attuazione, non è stato possibile valutare se il contratto avesse o meno conseguito le realizzazioni attese (***paragrafo 53 e allegato IV***).

L'APSA è confrontata a diversi problemi

33. I portatori di interessi e i donatori hanno aspettative elevate nei confronti dell'APSA. Le valutazioni svolte³⁸ hanno concluso che l'UA e le SRO svolgono un ruolo importante nella risposta ai conflitti in Africa. L'APSA ha le potenzialità per divenire un quadro efficace per la pace e la sicurezza in Africa, benché debba far fronte ad ardue sfide e sviluppare ulteriormente le capacità e gli strumenti di cui dispone nonché il proprio funzionamento complessivo.

³⁸ Ad esempio, Tana Copenhagen ApS – *“The Inter-relationship between the African Peace and Security Architecture, the Global Peace and Security Architecture and Regional Initiatives”*, 2013; Agenzia svedese per la ricerca nel campo della difesa – *“The APSA – Discussing the remaining challenges”*, 2016; Centro europeo di gestione delle politiche di sviluppo *“Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA)”*, Documento di riflessione n. 211, aprile 2017.

34. Fra le sfide cui l'APSA è confrontata, figurano le seguenti:

- a) la capacità finanziaria e istituzionale delle istanze fondamentali interessate (l'UA e le SRO) deve essere rafforzata;
- b) sono necessari provvedimenti specifici per ovviare alla mancanza di volontà politica di risolvere determinate questioni e crisi³⁹;
- c) non vi è alcun meccanismo per assicurare l'applicazione delle decisioni;
- d) è necessaria una migliore collaborazione fra i vari organismi e istituzioni;
- e) il rapporto fra l'UA e le SRO dovrebbe essere chiarito, specie riguardo alla sussidiarietà⁴⁰;
- f) dovrebbe esservi un miglior coordinamento con iniziative complementari, quali l'architettura della governance africana⁴¹.

35. Il Fondo africano per la pace non ha coperto il costo del funzionamento dell'APSA come era stato invece pianificato (paragrafi 5 e 6). La maggior parte del sostegno UE ha quindi finanziato i costi di esercizio dell'APSA. I paragrafi 36-47 illustrano le difficoltà incontrate nella gestione delle componenti dell'APSA e il contributo del sostegno UE.

³⁹ Istituto per gli studi sulla sicurezza, Relazione CPS 90, "Denialism plagues Africa's early warning system", aprile 2017.

⁴⁰ L'applicazione del principio di sussidiarietà e la questione della leadership fra l'UA e le SRO rappresentano tuttora un aspetto estremamente delicato. Una definizione precisa dei ruoli e delle responsabilità delle istituzioni a livello nazionale, regionale, continentale e multilaterale è pertanto cruciale per un'attuazione efficace dell'APSA. Le valutazioni del Fondo per la pace 2010 e 2013 raccomandavano di chiarire l'applicazione del principio di sussidiarietà. I progressi compiuti al riguardo sono però modesti: la roadmap APSA per il 2016-2020 sottolineava ancora come la mancanza di una percezione comune dei principi di sussidiarietà sia una delle debolezze dell'APSA.

⁴¹ L'architettura della governance africana è una piattaforma di dialogo fra i vari portatori di interessi incaricati di promuovere la buona governance e di consolidare la democrazia in Africa. Cfr. <http://aga-platform.org/about>.

Consiglio per la pace e la sicurezza

36. Il Consiglio per la pace e la sicurezza (CPS), il principale organo decisionale dell'APSA, ha preso posizioni su questioni chiave condannando i colpi di stato e imponendo sanzioni. Ha anche contribuito a risolvere conflitti, ad esempio in Burundi, Mali e Somalia⁴².

37. Il CPS deve far fronte tuttavia a una serie di sfide e a varie problematiche che continuano a ostacolarne l'operato. Ad esempio, l'assemblea dei capi di Stato dell'Unione africana spesso non ha rispettato i principi stabiliti nel Protocollo CPS per la valutazione della conformità dei potenziali candidati CPS ai criteri stabiliti. Alcuni paesi, noti per aver ignorato apertamente le decisioni dell'UA o per il loro comportamento non costituzionale, sono stati inclusi nel Consiglio. Ciò ha limitato la qualità e l'efficacia delle decisioni del CPS. Il CPS ha incontrato difficoltà anche a causa dell'importanza attribuita al raggiungimento dell'unanimità nel processo decisionale. Tale situazione è esacerbata dalla mancanza di una volontà politica, da parte di alcuni Stati, a prendere posizione su questioni che non ritengono di loro interesse, o perché non desiderano confrontarsi apertamente con un altro Stato membro⁴³.

Commissione dell'Unione africana

38. La Commissione dell'UA attua le decisioni del CPS e il suo dipartimento per la pace e la sicurezza (PSD) sostiene gli altri pilastri dell'APSA, nonché altri programmi in materia di pace e sicurezza, come la demarcazione delle frontiere, e la strategia sulle armi leggere e di piccolo calibro. Il PSD coordina inoltre i rapporti fra l'UA e le SRO su questioni attinenti alla pace e alla sicurezza.

39. Esso svolge un ruolo importante nel funzionamento dell'APSA, ma essendo il finanziamento erogato dall'UA inadeguato, due terzi dei posti del PSD sono rimasti vacanti. Nel 2010, l'UE, l'UA e altri partner internazionali hanno affrontato la questione creando un

⁴² *APSA Assessment Study 2014.*

⁴³ Institute for Peace and Security Studies, *"The African Union Peace and Security Council (PSC): Challenges and Policy Options"*, marzo/aprile 2017.

meccanismo di finanziamento congiunto, il “*Joint Financing Arrangement*” (JFA)⁴⁴. Tale meccanismo ha coperto i costi salariali di 172 effettivi aggiuntivi “a breve termine” del PSD (**figura 5**). Sebbene non tutti i posti siano stati occupati, gli effettivi supplementari hanno consentito al PSD di continuare ad operare⁴⁵.

Figura 5 - Posti previsti in organico e posti vacanti presso il dipartimento per la pace e la sicurezza della Commissione dell’UA

Tipo di contratto	Posti occupati	Posti vacanti	Totale	Commenti
Bilancio regolare dell’UA	25	42	67	Processo di assunzione per posti chiave iniziato nel 4° trim. 2016
Breve termine (JFA)	137	35	172	12 posti con assunzione in corso
Distacco	12		12	Stima marzo 2017
Totale	174	77	251	

Fonte: Verbale dell’11^a riunione del comitato direttivo sull’accordo di finanziamento congiunto per il sostegno all’occupazione del personale CUA che si occupa del programma per la pace e la sicurezza, aprile 2017, e situazione dell’organico del PSD, luglio 2016.

40. Il PSD ha un numero limitato di personale specializzato addetto a questioni relative alla pace e alla sicurezza nel continente africano. La **figura 6** mostra le tipologie di personale e le relative modalità di finanziamento nel 2016. Il compito principale del personale è di porre in atto l’ampia roadmap dell’APSA per il 2016-2020, un documento che specifica 5 priorità strategiche, 32 obiettivi specifici e 116 realizzazioni. L’importo inadeguato delle risorse assegnate e la politica di assunzione del personale “a breve termine” (**paragrafo 57**) rendono tale compito arduo.

⁴⁴ I JFA sono una forma di meccanismo di sostegno potenziato fornito dai donatori mediante il quale i partner interessati possono contribuire ai costi approvati in maniera congiunta, prevedibile e trasparente. I donatori che hanno contribuito al JFA per gli stipendi del personale CUA e PSD durante il periodo 2015-2016 sono l’UE, il Regno Unito, la Svezia, la Norvegia, la Germania e i Paesi Bassi.

⁴⁵ Affinché tali fondi fossero utilizzati in maniera efficiente, la Commissione dell’UA e i suoi partner hanno discusso regolarmente, in occasione delle riunioni semestrali del comitato direttivo, i posti da finanziare tramite tale meccanismo.

Figura 6 - Fonte di finanziamento dell'organico del Dipartimento per la pace e la sicurezza della Commissione dell'UA

Distribuzione dei posti per ufficio/unità	JFA		Bilancio regolare dell'UA		Totale
	Addetti ai servizi generali	Personale di inquadramento	Addetti ai servizi generali	Personale di inquadramento	
Ufficio del Commissario	2	2	1	2	7
Ufficio del direttore, compresi Uffici Locali UA (CER/MR)	9	10	3	1	23
Divisione Prevenzione dei conflitti e allarme rapido	6	15	7	6	34
Divisione gestione e ricostruzione postbellica	4	8	1	18	31
Divisione Operazioni di sostegno alla pace	3	32	6	12	53
Divisione Difesa e sicurezza	2	6	1	3	12
Segretariato CPS	2	6	1	2	11
Equipe incaricata della gestione del progetto	2	9	1	2	14
Divisione finanziaria - Pace e sicurezza	10	14	-	-	24
Altro (Registro, Risorse umane, audit interno, ecc.)	20	10	N/A - interdipartimentale		
Totale	60	112	21	46	239

Fonte: Verbale dell'11^a riunione del comitato direttivo sull'accordo di finanziamento congiunto per il sostegno all'occupazione del personale CUA che si occupa del programma per la pace e la sicurezza, aprile 2017, e situazione dell'organico del PSD, luglio 2016.

41. L'UE e gli altri donatori, inoltre, erogano congiuntamente, tramite la Commissione dell'UA, fondi destinati a sostenere una rete di Uffici di collegamento UA che operano in 14 paesi africani in situazioni di conflitto e post-conflitto. Il contributo annuo dell'UE a favore degli Uffici di collegamento UA ammonta a circa 3,5 milioni di euro (circa il 25 % del bilancio annuale di questi ultimi). La rete conta circa 200 effettivi, con un rapporto fra personale di supporto e operativo elevato (circa 70:30). Il CPS stabilisce i mandati degli Uffici di collegamento, che spaziano dal monitoraggio delle crisi emergenti, alla diplomazia preventiva e alla gestione delle crisi, fino alla ricostruzione postbellica. Gli uffici rappresentano l'UA sul campo e svolgono principalmente un ruolo politico⁴⁶.

42. Una recente valutazione finanziata dall'UE⁴⁷, sottolineava il ruolo importante e costruttivo degli Uffici di collegamento UA nelle situazioni di crisi in Mali, Repubblica centrafricana, Sudan, Sudan meridionale, Comore, Guinea Bissau e Madagascar. Vi si precisava, tuttavia, che l'insufficienza di fondi e i problemi di organico hanno comportato inefficienze operative. La valutazione ha rilevato che l'impatto degli Uffici di collegamento

⁴⁶ Il ruolo e le attività sono descritti nella documentazione di progetto per gli Uffici di collegamento UA del JFA e in relazioni descrittive congiunte per la Commissione dell'UA.

⁴⁷ Valutazione intermedia, "Sustaining and strengthening African Union's Liaison Offices in post-conflict countries", Unione africana, gennaio 2017.

era stato “eterogeneo”, ma che il loro lavoro aveva apportato un ragionevole contributo alla pace e alla sicurezza. Parimenti, una recente relazione della Fondazione per la pace nel mondo (*World Peace Foundation*) ha concluso che gli Uffici di collegamento erano importanti e che era necessario continuare a sostenerli⁴⁸.

Gruppo dei saggi

43. Il protocollo CPS ha istituito il gruppo dei saggi in qualità di organo consultivo composto di cinque autorevoli personalità africane. Il suo ruolo è di operare per la prevenzione dei conflitti, compito che il gruppo ha assolto, ad esempio organizzando seminari e ritiri di alto livello. Il ruolo del Gruppo si è ampliato per includere le missioni pre-elettorali e il lavoro di mediazione⁴⁹. Malgrado il carico di lavoro crescente, le risorse del Gruppo non sono aumentate. Ad esempio, nel segretariato del gruppo vi è un solo analista politico, il cui salario è sovvenzionato dall’UE nel quadro del JFA. Il Gruppo ha anche incontrato problemi di coordinamento con il CPS e altri organismi incaricati della prevenzione e della risoluzione dei conflitti.

Sistema di allarme rapido a livello continentale (CEWS)

44. Il Sistema di allarme rapido a livello continentale (CEWS) è un sistema per la raccolta e l’analisi di dati al fine di prevedere e prevenire i conflitti. L’UE ha contribuito, con un sostegno tecnico e finanziario, alla sua creazione e continua a finanziarne i costi di esercizio nel quadro dei contratti relativi al programma di sostegno APSA e ai salari JFA sottoposti ad audit (*allegato IV*).

45. La relazione sull’impatto dell’APSA del 2015 concludeva che il CEWS era “funzionale sul piano tecnico” e osservava che erano stati compiuti notevoli progressi nella cooperazione fra

⁴⁸ Fondazione mondiale per la pace, “*African Politics, African Peace*”, 2016.

⁴⁹ Ad esempio, in base alla relazione finale per il contratto JFA Salari II (che copre il periodo 1.4.2013 – 1.7.2015), il Gruppo dei saggi ha effettuato nove missioni in paesi che stavano preparando le elezioni nonché sei incarichi di mediazione, mediazione preventiva e “buoni uffici”. Uno dei membri del Gruppo ha intrapreso missioni di buoni uffici nella Repubblica democratica del Congo (RDC) durante il 2015 e il 2016.

le SRO e l'UA in materia di allarme rapido⁵⁰. Alcuni fattori, tuttavia, limitano l'efficacia del sistema.

- a) La roadmap APSA indica la necessità di affrontare i vari livelli di funzionalità dei sistemi di allarme rapido regionali e di migliorare i collegamenti fra sistemi centrali, regionali e nazionali⁵¹.
- b) Il Consiglio per la pace e la sicurezza ha evidenziato il persistere del divario fra allarme rapido e risposta rapida⁵², concludendo che gli Stati membri dell'UA spesso non prestano attenzione ai segnali di allarme rapido che annunciano future crisi, rischiando di compromettere la capacità del Consiglio di prevenire i conflitti e conducendo spesso, di conseguenza, all'insorgere di conflitti⁵³.

Forza di pronto intervento africana (ASF)

46. La Forza di pronto intervento africana (ASF) è una forza di riserva multidisciplinare destinata ad essere prontamente inviata in aree di conflitto dall'Assemblea dell'UA e dal CPS. Comprende unità militari, di polizia e civili⁵⁴. Il sostegno dell'UE ha finanziato miglioramenti alla capacità della Forza di pronto intervento africana e alle sue componenti regionali nel quadro del Fondo per la pace in Africa e dei PIR. Il sostegno ha coperto le spese per il personale e le attività operative (miglioramento della pianificazione, della logistica e dello sviluppo di strategie e rafforzamento delle componenti civili e di polizia) nonché gli appalti per infrastrutture informatiche (C3IS) (cfr. elenco dei contratti all'**allegato IV**). L'UE ha inoltre finanziato l'addestramento delle forze di pronto intervento, incluso il sostegno alle esercitazioni sul campo (programma di sostegno AMANI AFRICA II).

⁵⁰ APSA impact report, 2016, parti 2.1.1 e 2.1.4, lettera b).

⁵¹ APSA Roadmap 2016-2020, pag. 16.

⁵² Comunicato stampa relativo alla 601ª riunione CPS (30 maggio 2016), www.peaceau.org/uploads/auc-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf.

⁵³ Comunicato stampa relativo alla 669ª riunione CPS (21 marzo 2017), <http://www.peaceau.org/uploads/669th-psc-com-ew-eng.pdf>.

⁵⁴ Protocollo relativo all'istituzione del Consiglio pace e sicurezza dell'Unione africana, articolo 13.

47. Al momento dell'audit, l'UA non aveva ancora messo in campo la Forza di pronto intervento africana. I portatori di interessi interpellati dagli auditor della Corte hanno messo in dubbio la portata operativa, precisando che:

- a) il sistema di comando, controllo, comunicazione e informazione dell'ASF non è ancora operativo (**riquadro 6**);
- b) l'ASF non dispone della capacità di spiegamento rapido delle unità a causa di restrizioni logistiche quali una capacità strategica di trasporto aereo insufficiente;
- c) problemi di natura linguistica e culturale possono ridurre l'efficacia dello spiegamento in regioni diverse.

Minacce per la sostenibilità dei risultati

48. I principali rischi per la sostenibilità dei risultati conseguiti nel consolidamento della capacità dell'APSA sono insiti nella scarsa capacità finanziaria, istituzionale e operativa dell'UA e delle SRO, nonché nella mancanza di impegno politico da parte di vari Stati membri dell'UA (**paragrafo 34**).

49. Le riforme previste per ovviare alle debolezze dei quadri istituzionali della Commissione dell'UA⁵⁵, dell'ECOWAS⁵⁶ e della CEEAC⁵⁷ hanno dato finora scarsi risultati. La Commissione

⁵⁵ Decisione sulla riforma istituzionale dell'Unione africana (*Decision on the Institutional Reform of the African Union*), luglio 2016, Ref. Assembly/AU/Dec.606 (XXVII), seguita dalla relazione intitolata *Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*, H.E. Paul Kagame (29 gennaio 2017).

⁵⁶ Nell'ECOWAS, la riforma istituzionale è stata avviata nel 2013 e un audit interno istituzionale è stato commissionato a una società internazionale. L'audit, durato due anni, ha condotto a tre opzioni di riforma istituzionale che sono state presentate internamente, ma né le risultanze di audit né le raccomandazioni sono state condivise con l'UE o altri donatori. Al momento dell'audit, l'ECOWAS non aveva ancora approvato ufficialmente un'opzione di riforma istituzionale. L'audit istituzionale ha condotto a un congelamento delle assunzioni, sfociato in un'eccessiva centralizzazione e in strozzature che hanno complicato molte iniziative e finanziamenti in corso.

⁵⁷ Per la CEEAC, nell'ambito del programma FES finanziato dai PIR, è stata prevista una riforma dei testi fondamentali del Consiglio per la pace e la sicurezza in Africa centrale, ma senza raggiungere alcun risultato, data la mancanza di volontà politica fra gli Stati membri della CEEAC. L'attività è stata nuovamente inclusa nell'attuale programma FES.

europea ha incoraggiato e fornito sostegno finanziario a tali iniziative: ad esempio, la riforma istituzionale dell'ECOWAS è attualmente sovvenzionata tramite il sostegno UE a un progetto di riforme della gestione delle finanze pubbliche e le riforme istituzionali della CEEAC rientrano in un progetto di sostegno a favore della pace nell'ambito del FES.

50. Per compensare le debolezze istituzionali e operative della Commissione dell'UA e delle SRO, l'assistenza tecnica finanziata dall'UE si è spesso focalizzata sulla gestione generale, una forma di assistenza il cui impatto a lungo termine sullo sviluppo dell'APSA è limitato. Gli esperti in materia di assistenza tecnica hanno spesso svolto le funzioni di responsabili di progetto, apportando una "soluzione provvisoria" alle debolezze interne delle organizzazioni attuatrici. Il costo di questo tipo di intervento è stato spesso considerevole: ad esempio, la sovvenzione ECOWAS per la pace, la sicurezza o la stabilità fornita dall'UE è ammontata a 6,7 milioni di euro, mentre il costo dell'assistenza tecnica per l'attuazione della sovvenzione è ammontato ad altri 4,9 milioni di euro, vale a dire il 73 % della sovvenzione iniziale.

L'attuazione del sostegno UE è stata inficiata da ritardi, da un uso incoerente degli strumenti di finanziamento e da informazioni insufficienti sui risultati conseguiti

51. Nella presente sezione la Corte esamina se la Commissione abbia fornito un sostegno UE all'APSA in maniera tempestiva, prevedibile e coerente e se i contratti sottoposti ad audit siano stati eseguiti come previsto. La Corte ha valutato i meccanismi di monitoraggio e informativa posti in essere dalla Commissione per stabilire se abbiano fornito informazioni adeguate sui risultati raggiunti.

I ritardi verificatisi nella stipulazione dei contratti e il finanziamento retroattivo hanno pregiudicato l'attuazione delle attività pianificate

52. I beneficiari dei contratti esaminati erano l'UA e le SRO. Scopo del sostegno era finanziare e formare il personale per lo svolgimento di compiti complessi attinenti alla pace e alla sicurezza e garantire che le attività fossero eseguite in maniera coerente in tutto il continente. I contratti, elencati all'allegato IV, miravano a:

- a) rafforzare la capacità in materia di risorse umane della Commissione dell'UA e delle organizzazioni subregionali (comunità economiche regionali e meccanismi regionali) per prevenire e/o rispondere a situazioni di crisi in Africa;

- b) aiutare gli Uffici di collegamento dell'UA a monitorare l'attuazione degli accordi di pace, a fornire supporto alla preparazione e al monitoraggio delle elezioni, e a rappresentare l'UA nelle riunioni con gli organismi nazionali e le organizzazioni internazionali;
- c) creare una struttura continentale che consenta all'UA di porre in atto rapidamente capacità strategiche e operative di comunicazione, comando e controllo fra l'UA ad Addis Abeba, il livello regionale e le missioni sul campo.
- d) fornire alla Commissione dell'UA e alle SRO il know-how per le loro iniziative in materia di pace e sicurezza;
- e) sostenere le SRO nel rafforzamento delle proprie capacità e nell'esercizio dei rispettivi mandati per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti.

53. La tempestività e la prevedibilità sono fondamentali se si vuole che il sostegno istituzionale produca i risultati attesi. A seguito della mancata stipulazione dei contratti nei tempi previsti, si sono verificati ritardi nell'attuazione e il finanziamento delle attività non poteva essere prevedibile. Dei 14 contratti esaminati dagli auditor, dieci sono stati firmati in ritardo per una o più delle seguenti ragioni:

- a) la Commissione dell'UA e le SRO hanno presentato proposte di finanziamento tardive o di bassa qualità;
- b) trattative complicate riguardo agli importi, alle attività e alla gestione finanziaria dei contratti;
- c) problemi tecnici con il sistema informativo della Commissione europea.

54. Inoltre, otto di questi dieci contratti avevano finanziato attività in maniera retroattiva⁵⁸. Tre di essi sono stati firmati solo pochi giorni prima della data prevista per il completamento delle attività finanziate. Gli auditor hanno riscontrato che, nel caso di sei dei 14 contratti, i ritardi nella firma degli stessi, associati alle debolezze interne dell'UA e delle SRO, hanno

⁵⁸ La Commissione può usare fondi del FES per finanziare attività già svolte per contribuire a "garantire un rapido avviamento dei progetti e (di) evitare vuoti ed eventuali ritardi fra progetti sequenziali" - Articolo 19 dell'allegato IV dell'accordo di Cotonou.

inciso negativamente sull'attuazione delle attività (*allegato IV*). Il *riquadro 5* illustra l'impatto negativo esercitato su due programmi di sostegno APSA dai ritardi nella stipulazione dei contratti e dal finanziamento retroattivo.

Riquadro 5 - Finanziamento retroattivo dei programmi di sostegno dell'APSA

Tramite i programmi di sostegno dell'APSA, l'UE fornisce un sostegno finanziario alla Commissione dell'UA e alle SRO per la gestione dell'APSA. Gli auditor della Corte hanno esaminato il secondo e il terzo di questi contratti, il cui valore ammonta, rispettivamente, a 5 227 335 e 28 770 000 euro.

Il secondo contratto a titolo del programma di sostegno dell'APSA ha sovvenzionato attività quali la finalizzazione della roadmap APSA per il periodo 2016-2020. Il contratto è stato firmato tardi, il che significa che molte attività pianificate non sono state attuate, o hanno dovuto essere finanziate da altre fonti. Nonostante la ricezione tardiva dei fondi, le SRO hanno mantenuto la maggior parte del personale finanziato nel quadro del contratto. Alcuni membri del personale, tuttavia, sono stati licenziati, con conseguente perdita della capacità che era stata conseguita. Di conseguenza, solo il 56 % del bilancio previsto dal contratto è stato utilizzato.

Il terzo programma di sostegno dell'APSA è stato firmato solo nel dicembre 2016, sebbene il periodo di attuazione coprisse 36 mesi a decorrere dal gennaio 2016. La Commissione dell'UA non ha trasferito fondi dal contratto alle SRO fino a maggio 2017, a causa dei ritardi da essa stessa cumulati nella firma dei contratti. La parte di finanziamento mancante è stata in alcuni casi compensata da altri donatori; talvolta, invece, è stato necessario posticipare le attività pianificate.

55. Il *riquadro 6* riporta un esempio di ritardi nell'acquisto di un sistema informativo per la Forza di pronto intervento africana (AFS). In questo caso, le debolezze interne dell'UA hanno aggravato il ritardo causato dalla firma tardiva del contratto.

Riquadro 6 - Ritardi nella messa in atto di un sistema di comando, controllo, comunicazione e informazione (C3IS) per la Forza di pronto intervento africana

Con il contratto C3IS, l'UE ha sostenuto lo sviluppo della Forza di pronto intervento africana (ASF) e la gestione delle operazioni di sostegno alla pace guidate dall'Africa. Il C3IS era una priorità chiave della roadmap APSA per il 2011-2013. Doveva consentire all'UA di attivare rapidamente le comunicazioni strategiche e operative. Ad esempio, doveva consentire all'UA ad Addis Abeba di inoltrare ordini e produrre rapporti e mappe per gestire le operazioni sul campo.

L'UA ha completato la propria proposta di finanziamento nel febbraio 2013 e nel febbraio 2014 ha firmato un accordo per un aiuto UE da 12,5 milioni di euro. L'UE ha finanziato retroattivamente le attività preparatorie della Commissione dell'UA intraprese dal marzo 2013 e ha delegato la gestione della complessa procedura di appalto a tale Commissione per promuovere l'assunzione della responsabilità del sistema da parte dell'UA. Ciò ha però finito col ritardare considerevolmente la procedura di appalto, che al momento dell'audit era ancora in corso. L'UE ha prorogato di 67 mesi (rispetto ai 24 inizialmente previsti) il periodo di esecuzione del contratto.

Tale ritardo ha inciso negativamente sulle altre attività previste. A titolo esemplificativo, una delle componenti principali di un'esercitazione fondamentale della Forza di pronto intervento africana (AMANI AFRICA II, anch'essa sovvenzionata dall'UE) è stata abbandonata.

Non sempre gli strumenti di finanziamento sono stati usati in maniera coerente

56. Né la Commissione europea né il SEAE avevano analizzato i vantaggi comparativi di tutti gli strumenti a loro disposizione nel settore della pace e della sicurezza (**paragrafo 9**). La Corte ha riscontrato che non sempre gli strumenti sono stati usati in maniera coerente. Il Fondo per la pace (APF) è particolarmente idoneo a finanziare i bisogni a breve termine, poiché i suoi cicli di finanziamento durano da due a tre anni. I PIR, invece, si prestano più facilmente al finanziamento di bisogni a lungo termine, con un ciclo di finanziamento di sette anni.

57. Gli auditor hanno individuato casi di contratti APF a breve termine utilizzati per finanziare posti per personale a lungo termine, ad esempio, nel quadro di contratti salariali JFA (**paragrafo 39**). In questo caso, l'uso di contratti di 1-2 anni in sequenza ha indebolito la gestione delle risorse umane e ha fatto sì che i numeri e i tipi di posti fossero rinegoziati quasi ogni anno. Ciò ha contribuito a ritardi nella firma dei contratti (**paragrafo 53**) e alla precarietà lavorativa, sfociati nella perdita di personale esperto. In altri casi, i PIR erano stati usati per rispondere a bisogni a breve termine, per i quali sono meno indicati.

58. La Commissione europea e il SEAE non hanno instaurato un quadro di coordinamento che ne copra tutti gli strumenti per il settore della pace e della sicurezza. Tuttavia, dal 2015, hanno preso provvedimenti per far sì che il Fondo per la pace e i PIR si completino a vicenda in maniera più efficace, in particolare:

- a) chiarendo il modo in cui vengono finanziati i posti per il personale in seno alle SRO. A tal fine, hanno deciso che il costo del personale non militare delle organizzazioni regionali sostenute dall'UE dovrebbe essere trasferito dal Fondo per la pace ai PIR. La decisione, tuttavia, è stata presa dopo l'adozione dei PIR, rendendone più difficile l'attuazione. Alla fine, il trasferimento è stato rinviato a gennaio 2018;
- b) coinvolgendo le delegazioni regionali dell'UE nella revisione dei piani di lavoro del programma di sostegno regionale APSA finanziati nell'ambito del Fondo per la pace in Africa affinché questi completino i programmi finanziati dai PIR;
- c) includendo, dal 2017, le delegazioni regionali dell'UE nel comitato direttivo del programma di sostegno dell'APSA.

Sono stati istituiti dei meccanismi di monitoraggio e informativa, i quali non hanno però fornito informazioni sufficienti sui risultati

59. La Commissione aveva istituito dei meccanismi di monitoraggio e informativa per tutti i contratti controllati dalla Corte. Tali meccanismi comprendevano la presentazione periodica di relazioni descrittive e finanziarie (perlopiù semestrali), riunioni periodiche del comitato direttivo e audit esterni indipendenti della spesa. I meccanismi di monitoraggio della Commissione presentavano, di fatto, debolezze e non fornivano informazioni sufficienti sui risultati. Nei contratti sottoposti ad audit è stato riscontrato, ad esempio, quanto segue:

- a) in sei dei 14 contratti le realizzazioni previste non erano specifiche o misurabili. Ad esempio, i dipartimenti o gli strumenti sovvenzionati avrebbero dovuto veder "potenziata la propria capacità" o "rafforzato il ruolo da essi svolto", oppure divenire "pienamente operativi". In alcuni di questi casi, non vi era un legame diretto fra le attività svolte e le realizzazioni;
- b) alcuni degli indicatori stabiliti per 12 dei contratti elencavano risorse e attività, anziché fissare le realizzazioni da produrre, ed erano pertanto di scarsa utilità ai fini del monitoraggio. In altri casi, mancavano i dati di partenza e i valori-obiettivo necessari per misurare i progressi;

- c) in tre casi, poiché i contratti sono stati firmati solo negli ultimi giorni dei periodi di attuazione, il finanziamento retroattivo ha reso le disposizioni di monitoraggio praticamente irrilevanti;
- d) le relazioni preparate dall'UA e dalle SRO sono spesso giunte in ritardo. Per sei contratti, queste relazioni non contenevano dettagli sufficienti sulle realizzazioni contrattuali e sugli indicatori.

60. In generale, il personale UE consultato dagli auditor della Corte aveva un quadro chiaro dell'esecuzione dei contratti, sebbene tale conoscenza non sempre figurasse nelle relazioni. Per i contratti esaminati, la Commissione europea non aveva ancora effettuato missioni di monitoraggio orientato ai risultati (ROM)⁵⁹. La valutazione esterna era stata effettuata solo per un contratto. Ciò significa che la scarsa disponibilità di informazioni sui risultati fornite dall'UA e dalle SRO non è stata compensata da altre fonti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

61. Gli Stati membri dell'Unione africana (UA) hanno creato l'APSA quale risposta strutturale a lungo termine alle sfide che il continente africano deve fronteggiare in materia di pace e sicurezza. Tramite l'APSA, l'Unione africana (UA) e le organizzazioni subregionali (SRO) incaricate hanno accesso a strumenti che le aiutano a prevenire, gestire e risolvere i conflitti. L'UE ha fornito sostegno all'APSA tramite il Fondo europeo di sviluppo. Dopo aver proceduto all'audit del sostegno UE per il triennio 2014-2016, la Corte ha concluso che detto sostegno ha avuto un impatto modesto e va orientato diversamente.

62. L'UE non ha stabilito chiare priorità per il proprio sostegno e la sua strategia non poggiava su una visione a lungo termine riguardo all'evoluzione dello stesso. Ad esempio, durante il periodo esaminato, l'UE non si è sufficientemente concentrata sul passaggio dal pagamento degli stipendi al potenziamento delle capacità al fine di assicurare al sostegno dell'UE un successo a lungo termine. Data la penuria di contributi da parte dei rispettivi Stati

⁵⁹ Il ROM è il sistema di monitoraggio esterno della Commissione europea, fortemente orientato ai risultati. I progetti finanziati dall'UE selezionati sono valutati da esperti esterni in base a quattro criteri CAS: pertinenza, efficienza, efficacia e sostenibilità. Cfr. https://ec.europa.eu/europeaid/results-oriented-monitoring_en.

membri al bilancio dell'UA e al Fondo per la pace, l'APSA continua a dipendere fortemente dal sostegno dei donatori, fra cui l'UE. L'UE ha sostenuto i piani dell'UA per raggiungere l'indipendenza finanziaria per l'APSA, decretata nella decisione dell'UA del 2016, ma l'attuazione di tali piani era ancora agli inizi (**paragrafi 16-30**).

63. La Corte ha constatato che, al momento dell'audit, circa la metà dei contratti finanziati dall'UE aveva, per la maggior parte o parzialmente, prodotto i risultati attesi. L'UE ha sostenuto riforme volte a migliorare la capacità finanziaria, operativa e istituzionale dell'UA e delle SRO, ma finora tali riforme hanno dato scarsi risultati. La capacità delle componenti APSA variava considerevolmente e ha risentito della mancanza di impegno politico e dei finanziamenti limitati (**paragrafi 32-50**).

Raccomandazione 1

Promuovere l'assunzione di responsabilità, da parte dell'UA, nei confronti dell'APSA e riorientare il sostegno dell'UE

Il SEAE e la Commissione dovrebbero definire, congiuntamente, una chiara visione a lungo termine del sostegno UE, al fine di:

- diminuire progressivamente, e alla fine abolire, il sostegno dell'UE ai costi di esercizio di base dell'APSA a favore di programmi mirati di consolidamento della capacità;
- collegare il sostegno al consolidamento della capacità per l'APSA a miglioramenti nel modus operandi dell'UA e delle SRO

e dovrebbero monitorare da vicino l'attuazione dell'impegno assunto dall'UA di raggiungere l'indipendenza finanziaria.

Termine: entro fine 2020.

64. Gli auditor della Corte hanno esaminato tutti i 14 contratti, stipulati fra il 2014 e il 2016, mediante i quali l'UE ha sostenuto l'APSA. È emerso che non sempre sono stati gestiti in maniera efficiente. Dieci di essi sono stati firmati in ritardo: di conseguenza, la disponibilità dei fondi non è stata tempestiva né prevedibile. Ciò ha comportato la perdita di personale esperto e ritardi nell'esecuzione delle attività dell'APSA (**paragrafi 52-55**). Dall'audit è inoltre emerso che i meccanismi di monitoraggio posti in essere non hanno funzionato

correttamente, ad esempio nei casi di finanziamento retroattivo dei contratti. L'informativa è risultata incompleta e non ha fornito elementi sufficienti sui risultati. Durante il periodo esaminato, non sempre gli strumenti di finanziamento sono stati usati in maniera coerente. Riguardo a questi aspetti, sono stati riscontrati miglioramenti a partire dal 2015

(paragrafi 56-60).

Raccomandazione 2

Gli interventi dovrebbero essere sistematicamente mirati ai risultati

La Commissione dovrebbe:

- ridurre ulteriormente i ritardi nella firma dei contratti ed evitare il finanziamento retroattivo;
- basare il monitoraggio e l'informativa riguardanti l'esecuzione dei contratti su risultati specifici e misurabili, utilizzando indicatori che consentano di misurare i progressi compiuti;
- intensificare il "monitoraggio basato sui risultati" dei programmi di rafforzamento della capacità dell'APSA, sottoponendo questi ultimi a valutazioni più frequenti, e
- procedere a un'analisi comparativa degli strumenti di finanziamento disponibili nel settore della pace e della sicurezza e usarli in maniera coerente.

Termine: entro fine 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina JAKOBSEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 26 giugno 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

ALLEGATO I**COMPOSIZIONE DEL FINANZIAMENTO UE FORNITO A CIASCUNA ORGANIZZAZIONE SOSTENUTA***(in euro)*

Organizzazione sostenuta / Contratto	C3IS	Contratto di servizi APF	Stipendi JFA II	Uffici di collegamento UA JFA II	Uffici di collegamento UA JFA III	Uffici di collegamento UA JFA IV	Stipendi JFA III	APSA SP II	APSA SP III	Progetto ECOWAS-UE armi di piccolo calibro	AT ECOWAS (attuazione del sostegno)	Sovvenzione ECOWAS I	Sovvenzione ECOWAS II	CEEAC Programma a preventivo n°4	Totale	
UA				6 000 000	3 000 000	7 000 000										16 000 000
Dipartimento Pace e sicurezza	12 500 000		10 000 000				5 000 000	1 384 238	4 455 516							33 339 754
CEN-SAD								-	-							0
COMESA								595 562	3 019 999							3 615 561
EAC								337 564	2 833 320							3 170 884
EASFSEC								525 379	3 383 092							3 908 471
CEEAC								465 795	3 428 102					1 865 674		5 759 571
ECOWAS								617 014	3 550 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182			24 105 291
IGAD								279 152	1 700 000							1 979 152
NARC								511 218	1 899 971							2 411 189
SADC								509 413	4 500 000							5 009 413
Trasversale /non assegnato		3 235 400						2 000	0							3 237 400
Totale	12 500 000	3 235 400	10 000 000	6 000 000	3 000 000	7 000 000	5 000 000	5 227 335	28 770 000	5 560 000	4 896 500	6 724 594	2 757 182	1 865 674		102 536 686

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei contratti sottoposti ad audit.

PROCEDURE DECISIONALI DEL FONDO PER LA PACE IN AFRICA

Procedure decisionali del Fondo per la pace in Africa

Richiesta presentata dall'UA o da un'organizzazione subregionale (CER/MR) e avallata dall'UA

Processo standard (PSO, APSA)

1. Il SEAE e la Commissione presentano una nota informativa congiunta ai pertinenti Gruppi di lavoro del Consiglio (ad esempio: COAFR)
2. Il Comitato politico e di sicurezza del Consiglio dell'UE approva la richiesta
3. Processo decisionale interno della Commissione con eventuale decisione della Commissione (DEC) in caso di nuovo PSO

-> 2 – 3 mesi**Meccanismo di risposta rapida* (ERM)**

1. Il SEAE e la Commissione valutano la richiesta e decidono in maniera congiunta l'opportunità o meno di finanziarla
2. Il Comitato politico e di sicurezza e i pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio vengono informati

* per un periodo massimo di 12 mesi per gli interventi la cui natura richiede un sostegno immediato

-> 2 settimane

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del programma d'azione 2014-2016 del Fondo per la pace in Africa, Appendice 1.

ALLEGATO III**ELENCO DEI CONTRATTI CONTROLLATI E DELLE PRIORITÀ STRATEGICHE DELL'APSA**

Contratti							Priorità strategiche APSA				
Programma	Numero di contratto	Titolo del contratto	Organizzazione sostenuta	Bilancio del contratto (euro)	Pagato* (euro)	Pagato* (%)	Prevenzione dei conflitti (compresi allarme rapido e diplomazia preventiva)	Gestione delle crisi/dei conflitti - Forza di pronto intervento africana	Ricostruzione postbellica e costruzione della pace	Questioni di sicurezza strategica	Coordinamento e partenariati
APF AP 2011-13	325231	C3IS per operazioni di pace sotto guida africana	UA	12 500 000	10 534 027	84%		X			
	336871	Contratto di servizi APF	UA e CER/MR	3 235 400	1 976 133	61%	X	X	X	X	X
	327360	Stipendi JFA II	UA	10 000 000	9 000 000	90%	X	X	X	X	X
	327370	Uffici di collegamento UA JFA II	UA	6 000 000	5 500 000	92%	X	X	X		X
APF AP 2014-16	371416	Uffici di collegamento UA JFA III	UA	3 000 000	2 400 000	80%	X	X	X		X
	375189	Uffici di collegamento UA JFA IV	UA	7 000 000	3 171 431	45%	X	X	X		X
	373209	Stipendi JFA III	UA	5 000 000	4 000 000	80%	X	X	X	X	X
	366481	Programma di sostegno provvisorio APSA (APSA SP II)	UA e CER/MR	5 227 335	4 181 868	80%	X	X		X	X
	380897	Programma di sostegno APSA III (APSA SP III)	UA e CER/MR	28 770 000	7 674 227	27%	X	X	X	X	X
PIR Africa occidentale	345376	Progetto ECOWAS-UE armi di piccolo calibro	ECOWAS	5 560 000	4 185 614	75%	X			X	
	355873	Assistenza tecnica per l'attuazione del sostegno UE al mandato ECOWAS per la pace, la sicurezza e la stabilità a livello regionale	ECOWAS	4 896 500	1 780 903	36%	X	X	X	X	X
	368246	Sovvenzione ECOWAS - Consolidamento della pace, della sicurezza e della stabilità nell'Africa occidentale	ECOWAS	6 724 594	2 662 174	40%	X	X	X	X	X
	380850	Sovvenzione ECOWAS - Consolidamento della pace, della sicurezza e della stabilità nell'Africa occidentale II	ECOWAS	2 757 182	1 313 599	48%				X	
PIR Africa occidentale	359795	CEEAC - Programma a preventivo n°4 (pieno ritmo e chiusura)	CEEAC	1 865 674	789 007	42%	X	X		X	X
Totale				102 536 686	59 168 983	58%	12	12	9	10	11

* Importo pagato al 30.6.2017.

RASSEGNA DELLE VALUTAZIONI DEI CONTRATTI A CURA DELLA CORTE

Programma	Numero di contratto	Titolo del contratto	Obiettivo del contratto	Adeguatezza dell'impostazione		Attuazione e monitoraggio			Risultati e loro sostenibilità	
				Pertinenza per l'APSA	Altri aspetti relativi all'impostazione (insegnamenti tratti, quadro di coordinamento e monitoraggio)	Tempestività della firma dei contratti	Svolgimento delle attività	Informativa e monitoraggio	Risultati ottenuti	Problemi di sostenibilità
APF AP 2011-13	325231	C3IS per operazioni di pace sotto guida africana	Creare una struttura continentale che consenta all'UA di porre in atto rapidamente capacità strategiche e operative di comunicazione, comando e controllo fra l'UA ad Addis Abeba, il livello regionale e la missione sul campo. Il dispositivo C3IS è fondamentale per condurre l'esercitazione AMANI AFRICA II, per rendere operativo l'ASF e per gestire le operazioni di sostegno alla pace sotto guida africana.							
	336871	Contratto di servizi APF	Fornire alla CUA e alle CER/MR know-how esterno tempestivo e di alta qualità per agevolare l'attuazione dei programmi relativi al piano d'azione del partenariato per la pace e la sicurezza. Particolare attenzione verrà dedicata allo sviluppo dell'APSA, tramite singole assegnazioni a lungo termine, nonché tramite assistenza tecnica a breve termine in un'ampia gamma di attività di prevenzione/risoluzione delle crisi e post-crisi, compresa la formulazione della strategia. All'occorrenza, questa assistenza tecnica potrebbe anche sostenere il rafforzamento dell'uniformità fra APF e PIR nel settore della pace e della sicurezza.							
	327360	Stipendi JFA II	Fare in modo che il dipartimento per la pace e la sicurezza della CUA continui ad essere il motore del programma di pace e sicurezza dell'UA nel continente, grazie al rafforzamento della capacità e dell'organizzazione in linea con le sue ambizioni							
	327370	Uffici di collegamento UA JFA II	Gli Uffici di collegamento dell'Unione africana sono strutture non permanenti presenti nelle regioni del continente più sensibili sotto il profilo della pace e della sicurezza. Il loro ruolo è di sostenere il Consiglio per la pace e la sicurezza (CPS) e la Commissione dell'UA, partecipare al monitoraggio dei meccanismi predisposti dagli accordi di pace e sostenerne l'attuazione. Al programma partecipano più donatori, che si fanno carico dei costi di esercizio e per il personale degli Uffici di collegamento dell'UA.							
APF AP 2014-16	371416	Uffici di collegamento UA JFA III	Gli Uffici di collegamento dell'Unione africana sono strutture non permanenti presenti nelle regioni del continente più sensibili sotto il profilo della pace e della sicurezza. Il loro ruolo è di sostenere il Consiglio per la pace e la sicurezza (CPS) e la Commissione dell'UA, partecipare al monitoraggio dei meccanismi predisposti dagli accordi di pace e sostenerne l'attuazione. Al programma partecipano più donatori, che si fanno carico dei costi di esercizio e per il personale degli Uffici di collegamento dell'UA.							
	375189	Uffici di collegamento UA JFA IV	Gli Uffici di collegamento dell'Unione africana sono strutture non permanenti presenti nelle regioni del continente più sensibili sotto il profilo della pace e della sicurezza. Il loro ruolo è di sostenere il Consiglio per la pace e la sicurezza (CPS) e la Commissione dell'UA, partecipare al monitoraggio dei meccanismi predisposti dagli accordi di pace e sostenerne l'attuazione. Al programma partecipano più donatori, che si fanno carico dei costi di esercizio e per il personale degli Uffici di collegamento dell'UA.							
	373209	Stipendi JFA III	Fare in modo che il dipartimento per la pace e la sicurezza della CUA continui ad essere il motore del programma di pace e sicurezza dell'UA nel continente, grazie al rafforzamento della capacità e dell'organizzazione in linea con le sue ambizioni.							
	366481	Programma di sostegno provvisorio APSA (APSA SP II)	Lo scopo dell'intervento è rafforzare la capacità e l'efficienza di CUA, CER e MR per prevenire e/o reagire alle crisi in Africa. L'azione è incentrata sulle attività necessarie per consentire alla CUA e alle REC/MR di sostenere le proprie attività e di finalizzare e appoggiare politicamente le principali strategie per la pace e la sicurezza in Africa, come la Roadmap dell'APSA.							
	380897	Programma di sostegno APSA III (APSA SP III)	Contribuire alla pace e alla sicurezza in Africa, creando le condizioni e le basi necessarie per lo sviluppo, in linea con l'obiettivo dell'UA di far tacere le armi entro il 2020.							
PIR Africa occidentale	345376	Progetto ECOWAS-UE armi di piccolo calibro	Ridurre gli effetti dei conflitti e la violenza tramite una gestione e una prevenzione istituzionalizzate e coordinate e la creazione di un'architettura della pace per le comunità resilienti.							
	355873	Assistenza tecnica per l'attuazione del sostegno UE al mandato ECOWAS per la pace, la sicurezza e la stabilità a livello regionale	Costituire una squadra di assistenza tecnica (per la messa a disposizione di know-how a breve e lungo termine) incaricata di svolgere un ruolo consultivo e di gestire e supervisionare il progetto EU ECOWAS PSS.							
	368246	Sovvenzione ECOWAS - Consolidamento della pace, della sicurezza e della stabilità nell'Africa occidentale	Sostenere ECOWAS affinché adempia al proprio mandato di prevenzione e risoluzione dei conflitti in maniera sostenibile realizzando il passaggio da reazione a prevenzione, mediante l'acquisizione di maggiori capacità strategiche, operative e gestionali.							
	380850	Sovvenzione ECOWAS - Consolidamento della pace, della sicurezza e della stabilità nell'Africa occidentale II	La sovvenzione finanzia tre progetti: 1. Gestione di armi leggere e di piccolo calibro in Nigeria (a complemento del progetto UE ECOWAS per le armi di piccolo calibro, che assorbe la maggior parte del bilancio), 2. Viaggio-studio a Lione per l'iniziativa concernente il Sistema di informazione di polizia per l'Africa occidentale (WAPIS), 3. Rafforzare la capacità operativa di ECOWAS per integrare la dimensione di genere nell'architettura per la pace e la sicurezza ECOWAS.							
PIR Africa occidentale	359795	CEEAC - Programma a preventivo n°4 (pieno ritmo e chiusura)	L'azione "Programma a preventivo 4" e l'ultimo programma a preventivo del "Programme d'appui à la CEEAC en matière de Paix et de Sécurité" (PAPS II) e mira a proseguire il sostegno alla CEEAC a favore delle capacità in materia di pace e sicurezza.							

Legenda colori:

	Le norme sono state rispettate, sotto tutti gli aspetti significativi
	Alcune norme non sono state rispettate
	Scostamento significativo dalle norme
	È troppo presto per effettuare una valutazione, oppure non sono disponibili informazioni sufficienti

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

“L’ARCHITETTURA AFRICANA DI PACE E DI SICUREZZA: OCCORRE ORIENTARE DIVERSAMENTE IL SOSTEGNO DELL’UE”

SINTESI

III. Il sostegno dell’UE all’Architettura africana di pace e di sicurezza (*African Peace and Security Architecture* - APSA), in termini sia di capacità sia di responsabilità finanziaria, ha fornito un contributo fondamentale allo sviluppo di tale architettura, sebbene i risultati attesi non siano stati sistematicamente raggiunti.

Di per sé, il contributo agli stipendi o ad altri costi di esercizio non rappresenta di per sé un problema se rimane collegato al conseguimento dei risultati e rientra in una strategia di sostegno più ampia con una chiara strategia di uscita.

IV. L’UE ha stabilito priorità specifiche per il proprio sostegno all’APSA. È nello specifico interesse dell’Unione sostenere soluzioni africane a problemi africani di pace e sicurezza al fine di stabilizzare l’Africa. Ciò costituisce l’obiettivo fondamentale del sostegno dell’UE all’APSA. Si tratta di un impegno a lungo termine, i cui risultati non sono immediatamente misurabili.

Sotto il profilo operativo, l’obiettivo dell’UE deve essere conseguito mediante una strategia chiaramente definita: la *roadmap* (tabella di marcia) APSA per il periodo 2016-2020¹. L’attuazione di tale *roadmap* è sostenuta direttamente tramite una serie di programmi, in particolare la terza fase attualmente in corso del programma di sostegno dell’APSA (“APSA III”)². Le attività nell’ambito dell’APSA III sono ulteriormente specificate mediante piani di lavoro annuali, che consentono di stabilire le priorità del sostegno dell’UE e di valutare comparativamente risultati concreti a fronte di obiettivi concreti.

Al fine di conseguire tali risultati, la Commissione copre una serie di attività la cui attuazione richiede un’azione di sostegno dei costi di esercizio quali formazione, trasferte e stipendi del personale del dipartimento per la pace e la sicurezza della Commissione dell’Unione africana (CUA). Il finanziamento di tali costi è stato essenziale per raggiungere l’obiettivo principale del sostegno UE.

V. La mancanza di informazioni sui risultati non implica che i risultati non siano stati raggiunti e, pertanto, non può essere considerata di per sé un ostacolo all’erogazione del sostegno UE.

I ritardi nella firma dei contratti e il finanziamento retroattivo sono dovuti molto spesso a richieste tardive e alla carenza di informazioni adeguate da parte delle organizzazioni che attuano gli aiuti UE.

Per quanto riguarda la coerenza, la Commissione sottolinea che sono stati compiuti progressi significativi nell’utilizzo più coerente degli strumenti di finanziamento.

In particolare, la Commissione ha creato una rete informale di punti di contatto APSA, la quale agevola le consultazioni nell’ambito della Commissione durante l’identificazione e la formulazione dei programmi di sostegno APSA dell’APF (*African Peace Facility* - Fondo per la pace in Africa) e

¹ <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>.

² https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf.

dei programmi indicativi regionali (PIR). Inoltre, tutti i servizi competenti della Commissione/del SEAE partecipano a gruppi interni di sostegno alla qualità nel cui ambito vengono discussi i programmi in materia di pace e sicurezza e viene esaminata la complementarità tra gli strumenti.

VI.

i) La Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione. Tuttavia, a determinate condizioni, potrebbe ancora essere opportuno un sovvenzionamento ad hoc dei costi di esercizio.

ii) La Commissione accetta la raccomandazione.

INTRODUZIONE

Riquadro 2: esempio di intervento nell'ambito dell'APSA

Questo caso è un esempio di buona pratica nell'uso coerente degli strumenti UE di sostegno all'intervento positivo dell'APSA in Gambia tramite l'ECOWAS (*Economic Community of West African States* - Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale): il potenziamento delle capacità a lungo termine dell'ECOWAS nel settore della pace e della sicurezza tramite il Fondo per la pace in Africa e il programma indicativo regionale, abbinati a un sostegno del Fondo per la pace in Africa alla stessa missione dell'ECOWAS in Gambia (ECOMIG) (prima tramite il meccanismo di risposta rapida e poi tramite la dotazione per le operazioni di sostegno alla pace³).

6. I contributi finanziari degli Stati membri dell'Unione africana (UA) al Fondo per la pace ammontano attualmente a 42,4 milioni di USD. Per il solo 2017 sono stati raccolti 39,9 milioni di USD – l'importo più consistente versato dagli Stati membri dell'Unione africana sin dalla sua istituzione nel 1993.

7. Lo sviluppo delle *roadmap* APSA è stato effettivamente un processo a titolarità africana, sostenuto tuttavia dall'UE tramite l'offerta di assistenza tecnica e la promozione di incontri e seminari nel quadro del secondo programma di sostegno dell'APSA.

OSSERVAZIONI

23. Per quanto riguarda la questione della responsabilità e della sostenibilità finanziaria, la Commissione e il SEAE riconoscono quanto sia importante che l'Unione africana e le organizzazioni subregionali (*sub-regional organisations* - SRO) africane aumentino progressivamente il loro contributo ai fondi necessari. Per tale motivo l'UE sostiene le iniziative dell'UA in questo settore mediante stanziamenti fuori bilancio (articolo 41, paragrafo 2, TUE), in particolare il processo Kaberuka e l'applicazione del prelievo dello 0,2% sulle merci importate. Di conseguenza, l'assunzione di responsabilità finanziaria da parte dell'UA nei confronti dell'APSA è già in aumento. Nel 2018, ad esempio, il 57% degli stipendi del personale a breve termine della CUA addetto ai programmi per la pace e la sicurezza sarà coperto dai contributi degli Stati membri dell'UA, e solo il 15% dall'UE (contro il 34% dei sedici mesi precedenti). Nel complesso, grazie a tali sforzi, l'UA ha già assunto a proprio carico una quota più consistente del suo bilancio per il 2018: il 41,3% nel 2018 (318 milioni di USD su 770 milioni) contro il 26,2% del 2017 (205 milioni di USD su 783 milioni). Altri donatori attivi nel sostegno all'APSA sono la Norvegia, il Regno Unito, la Danimarca, la Germania e i Paesi Bassi.

³ Decisione della Commissione C(2017) 8294 final del 12.12.2017.

La quota di costi di esercizio dell'APSA finanziata dagli Stati membri dell'UA sta quindi aumentando progressivamente. Anziché una maggiore dipendenza, tali dati rivelano un percorso verso una minore dipendenza dal sostegno dei donatori.

Non ci si può ragionevolmente attendere che il sostegno dei donatori ai partner africani dell'UE nel settore dell'APSA cessi completamente nel prossimo futuro. Inoltre, la responsabilità e la sostenibilità finanziaria sono questioni di opportunità e di scelte politiche. Dal momento che, come spiegato sopra, è nell'interesse della stessa UE fornire sostegno all'APSA, non appare direttamente giustificato interrompere il finanziamento dei suoi costi di esercizio di base fintanto che la Commissione, il SEAE e gli Stati membri dell'UE continuano a considerare tale sostegno come un importante strumento strategico per la stabilizzazione dell'Africa.

24. La Commissione e il SEAE si richiamano al principio della titolarità dei partner sancito da vari accordi internazionali, quale l'accordo di Monterrey del 2003⁴. Tale principio implica che la titolarità complessiva del sostegno debba spettare ai partner (cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 28).

L'Unione africana ha adottato un piano chiaro per raggiungere la sostenibilità finanziaria entro il 2020. L'UE, che ha finanziato l'assunzione di esperti tecnici da parte della CUA affinché fornissero assistenza nell'elaborazione del piano, ha accolto con favore le misure ivi contemplate. Il futuro sostegno dell'UE sarà allineato al piano. Le misure previste dal piano per assicurare la sostenibilità mirano a garantire che i contributi degli Stati membri dell'UA coprano entro il 2020 il 100% dei costi di esercizio della CUA e il 25% dei costi delle operazioni di sostegno alla pace. A tal fine, gli Stati membri dell'UA stanno introducendo uno specifico prelievo dello 0,2% sulle importazioni ammissibili (piano Kaberuka).

Inoltre, l'UE sostiene la riforma intrapresa dalla Commissione dell'Unione africana per rendere conformi alle norme internazionali i suoi sistemi di gestione finanziaria e amministrativa. La Commissione ha sostenuto tali riforme fornendo assistenza tecnica allo scopo di rafforzare la gestione della contabilità, dell'audit interno, degli appalti e delle attività, e i progressi compiuti sono stati riconosciuti in un riesame dei sistemi della CUA condotto ad aprile 2018⁵. La Commissione intende realizzare un'ulteriore valutazione approfondita dei sistemi della CUA entro la fine del 2018.

Riquadro 3 – Aspetti positivi e negativi di un sistema regionale di allarme rapido

Secondo paragrafo: tramite il sostegno dell'UE (principalmente il PAPS II – *Political Affairs, Peace and Security* (Affari politici, Pace e Sicurezza) – nell'ambito del PIR del 10° FES) sono state sviluppate le capacità del MARAC (Mécanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale). Le sovvenzioni hanno consentito, ad esempio, di acquistare e fornire attrezzature per la sua centrale di allerta strategica. Tuttavia, dopo la conclusione del PAPS II, la CEEAC (Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale) non è riuscita a consolidare tali risultati, in particolare a causa del licenziamento di una quota significativa del personale tecnico.

Riconoscendo tale problema, l'UE e la CEEAC hanno convenuto che occorrerebbe sostenere uno standard minimo di continuità operativa tramite il terzo programma di sostegno dell'APSA finanziato a titolo dell'APF. Questo è il motivo per cui tale programma contiene disposizioni

⁴ <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.

⁵ La valutazione è stata effettuata da Ernst & Young e la relazione è stata pubblicata il 16/04/2018 (Ares(2018)2249815).

specifiche volte a sostenere alcune attività di potenziamento delle capacità del MARAC nei piani di lavoro della CEEAC per il 2017 e il 2018.

Ciò è inteso come una misura temporanea in attesa della conclusione dei preparativi per la stipulazione dei contratti inerenti al programma per la pace e la sicurezza del PIR 11° FES per l’Africa centrale. Uno dei risultati previsti di tale programma futuro è il consolidamento continuo delle capacità del MARAC, sulla base di quanto appreso con il PAPS II in termini di sostenibilità.

26. La Commissione e il SEAE ritengono che siano già in corso iniziative in tal senso. Prendendo l’esempio del programma Salari JFA (*Joint Financing Arrangement* - accordo di finanziamento congiunto), per il 2018 sono stati conseguiti i seguenti risultati:

* rispetto alla fase precedente di tale sostegno dell’UE (Salari JFA IV), la quota dell’UE in relazione al bilancio complessivo è diminuita dal 34% al 15%. Inoltre, grazie agli sforzi della CUA volti a ridurre il numero di posti di lavoro da finanziarie tramite partner, la quota di impegni assunti dagli Stati membri dell’UA per il 2018 rappresenta la maggior parte del bilancio complessivo;

* i posti finanziati dai partner sono limitati ai livelli P3 e P4 (ossia personale specializzato), mentre tutti i posti di personale generico sono stati assunti a proprio carico dalla CUA. Al momento rappresentano il 12,6% dei posti finanziati nell’ambito dell’attuale JFA, il che costituisce un notevole miglioramento rispetto agli anni precedenti;

* i partner e la CUA hanno concordato che quest’ultima continuerà a coprire progressivamente le spese relative al personale che attua i programmi in materia di pace e sicurezza, onde consentire ai partner di trasferire il loro sostegno dai costi di esercizio ai costi programmatici. Tale accordo fa parte della strategia di uscita del JFA.

28. La Commissione e il SEAE richiamano il principio della titolarità dei partner e ritengono di avere stabilito priorità specifiche per il loro sostegno all’APSA. Tali priorità sono state discusse e concordate con la Commissione dell’Unione africana e le comunità economiche regionali africane durante l’elaborazione della *roadmap* APSA per il periodo 2016-2020⁶. La *roadmap* persegue chiaramente l’obiettivo di sostenere soluzioni africane ai problemi di pace e sicurezza dell’Africa. L’attuazione di tale *roadmap* è sostenuta tramite una serie di programmi, in particolare la terza fase attualmente in corso del programma di sostegno dell’APSA (“APSA III”). Le attività nell’ambito dell’APSA III sono ulteriormente specificate mediante piani di lavoro annuali⁷, che consentono di stabilire le priorità del sostegno dell’UE e di valutare comparativamente risultati concreti a fronte di obiettivi concreti.

Al fine di conseguire tali risultati, la Commissione copre quindi una serie di attività la cui attuazione richiede un’azione di sostegno dei costi di esercizio quali formazione, trasferte e stipendi. Il finanziamento di tali costi è stato essenziale per raggiungere l’obiettivo principale del sostegno UE.

30.

c) L’UE ha deciso di trasferire al Fondo fiduciario l’intera dotazione del PIR dell’Autorità intergovernativa per lo sviluppo (*Intergovernmental Authority on Development* - IGAD) anche per ragioni di coerenza. La maggior parte dello stanziamento è destinata ad attività relative alla pace e

⁶ <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>.

⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-9-ausp-3_en_0.pdf.

alla sicurezza, alla resilienza e alla migrazione. Il ricorso al Fondo fiduciario ha garantito maggiore coerenza – ad esempio, nei casi in cui le azioni previste dal PIR risultavano più adeguate o fornivano un contributo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi del Fondo fiduciario relativi all'emergenza migratoria.

d) Le preoccupazioni relative a questo rischio costituiscono uno dei motivi per i quali l'UE conferma il proprio impegno a proseguire la collaborazione con l'UA.

e) Esperti militari sono disponibili nella delegazione UE presso l'UA in cui viene gestito il programma. Tali esperti possono avvalersi, all'occorrenza, delle competenze disponibili presso le delegazioni regionali dell'UE. Nel 2018 sono stati assunti altri esperti presso la sede del SEAE.

Per le attività rientranti nel PIR non occorre personale militare, in quanto si tratta di programmi di sviluppo.

Inoltre, un certo numero di nuovi posti della Commissione è stato assegnato alle delegazioni al fine di gestire le attività inerenti al Fondo fiduciario per l'Africa, parte delle quali riguarda obiettivi di pace e stabilità.

37. Per quanto concerne l'unanimità, ai sensi dell'articolo 13 del protocollo CPS (Consiglio per la pace e la sicurezza) dell'UA sono sufficienti una maggioranza semplice (per le questioni procedurali) e una maggioranza dei due terzi (per le altre questioni).

49. Da un riesame esterno effettuato nell'aprile 2018⁸ emerge che i sistemi della CUA sono stati rafforzati.

Nel marzo 2018 i capi di Stato della CEEAC hanno discusso di un riorientamento verso un mandato chiaramente incentrato sulla pace e la sicurezza e la CEEAC sta attualmente lavorando all'istituzione di una nuova "Commissione centrale africana" che ne rilevi l'attività.

Per quanto concerne l'ECOWAS, le riforme si sono interrotte a causa della mancanza di consenso tra i suoi Stati membri e, di conseguenza, le modifiche dei suoi procedimenti operativi sono state rinviate al giugno 2018. Una valutazione UE per pilastro sulla Commissione ECOWAS è prevista per il primo trimestre del 2019.

50. È stato rivisto l'approccio della Commissione all'offerta di assistenza tecnica alla Commissione UA. Tale assistenza viene ora fornita in modo mirato e sulla base delle richieste presentate dalla Commissione dell'UA. Nel 2017 sono stati distaccati 9 esperti. La loro assegnazione non era specificamente correlata ai programmi, bensì focalizzata su questioni trasversali e organizzative di importanza cruciale per il funzionamento della Commissione UA ai fini dello sviluppo dell'APSA.

53. La maggior parte dei ritardi nella stipulazione dei contratti è dovuta alle difficoltà incontrate dalla CUA e dalle SRO nel presentare proposte di finanziamento di qualità accettabile nei tempi previsti.

Nel 2018, in seguito alle discussioni svoltesi in seno al comitato direttivo Commissione europea/Commissione dell'Unione africana del 24 maggio 2017, la CUA ha rafforzato il gruppo di gestione incaricato dei programmi finanziati dall'UE assumendo quattro effettivi supplementari. La Commissione prevede che ciò contribuirà a migliorare la qualità delle proposte e delle relazioni all'UE.

⁸ La valutazione è stata effettuata da Ernst & Young e la relazione è stata pubblicata il 16/04/2018 (Ares(2018)2249815).

c) I problemi tecnici con il sistema informativo della Commissione hanno avuto un impatto molto marginale sui ritardi nella stipulazione dei contratti, nel finanziamento e nell'attuazione – specialmente rispetto ai problemi evidenziati al paragrafo 53, lettere a) e b). In sostanza, tali problemi tecnici hanno inciso soltanto su due dei contratti sottoposti ad audit determinando in entrambi i casi un ritardo nella loro firma di poche settimane.

54. La maggior parte dei ritardi nella stipulazione dei contratti e dei finanziamenti retroattivi è spesso dovuta a richieste tardive e alla carenza di informazioni da parte delle organizzazioni che attuano gli aiuti UE.

La Commissione ha già attuato misure specifiche, tra cui un incremento delle risorse umane disponibili per la gestione dei programmi APF. Anche la CUA ha adottato provvedimenti a tale riguardo rafforzando nel 2018 il proprio gruppo di gestione del programma del dipartimento per la pace e la sicurezza, responsabile della gestione dei programmi di potenziamento delle capacità finanziati dall'UE.

Riquadro 5 – Finanziamento retroattivo dei programmi di sostegno dell'APSA

Secondo paragrafo: per quanto concerne il secondo contratto a titolo del programma di sostegno dell'APSA, occorre rilevare che, nonostante i ritardi nella stipulazione dei contratti, la realizzazione principale è stata effettivamente conseguita, poiché la continuità operativa ha consentito di finalizzare la *roadmap* APSA.

56. La Commissione e il SEAE concordano sul fatto che esiste un'ampia gamma di possibili strumenti e confermano che sono state intraprese iniziative volte ad ottimizzare i vantaggi comparativi di tali strumenti. Ad esempio, esiste un coordinamento tra l'APF e i PIR, compresi recentemente la valutazione e lo storno delle spese di personale. Dal 2016 esiste una netta ripartizione delle funzioni tra PIR e APF basata sui vantaggi comparativi, di modo che il ruolo dei due strumenti risulta chiaramente definito. La Commissione ha creato una rete informale di punti di contatto APSA che comprende delegazioni regionali, unità geografiche e l'unità incaricata della gestione dell'APF. Tale rete agevola le consultazioni nell'ambito della Commissione durante l'identificazione e la formulazione dei programmi di sostegno APSA dell'APF e dei programmi indicativi regionali (PIR). Inoltre, tutti i servizi competenti della Commissione/del SEAE partecipano a gruppi interni di sostegno alla qualità nel cui ambito vengono discussi i programmi in materia di pace e sicurezza e viene esaminata la complementarità tra gli strumenti. Nel quadro fornito dalla *roadmap* APSA vengono definite, mediante programmi regionali per i PIR dell'11° FES, le esigenze prioritarie per la messa in funzione dell'APSA a livello regionale.

Inoltre, l'APF non è idoneo solo a finanziare bisogni a breve termine. I ruoli dei vari strumenti sono chiaramente definiti nei rispettivi atti di base e nelle note orientative. L'APF ha una portata più ampia rispetto al finanziamento a breve termine delle operazioni militari a sostegno della pace guidate dall'Africa, poiché il suo fine ultimo è la costruzione di capacità africane nei settori della pace e della sicurezza, in particolare intorno all'APSA. Si tratta, per definizione, di un impegno a lungo termine, finanziato dall'APF principalmente tramite programmi di sostegno dell'APSA pluriennali. Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 58.

57. Il finanziamento dei contratti salariali JFA per posti di personale a lungo termine costituisce una misura transitoria concordata dai partner internazionali al fine di coprire posti a lungo termine mentre la CUA elabora e attua la propria riforma delle risorse umane attualmente in corso.

58. Oltre alla rete informale menzionata al paragrafo 56, esistono molteplici esempi di coordinamento ad hoc per un uso complementare e coerente di tutti gli strumenti pertinenti.

Ciò vale ad esempio nei seguenti casi:

* per la Somalia, il SEAE e la Commissione si riuniscono periodicamente per formulare e attuare un approccio globale allo scopo di sostenere la transizione dal conflitto alla ripresa. Questo comporta un'analisi continua dell'utilizzo coordinato degli strumenti più appropriati: l'APF per sostenere l'AMISOM, il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (*EU Emergency Trust Fund for Africa - EUTF*) per la ripresa, il PIN (programma indicativo nazionale) per il consolidamento statale, nonché la PESC per l'addestramento dell'esercito nazionale somalo e l'IcSP (*Instrument contributing to Stability and Peace - Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace*) per le azioni di stabilizzazione rapida;

* il medesimo coordinamento periodico è stato attuato nella regione del Sahel, in cui il sostegno dell'APF alla *task force* congiunta del G5 rientra nell'ambito di una strategia più ampia volta a promuovere la stabilizzazione avvalendosi dell'EUTF, dell'IcSP e dei PIN al fine di garantire la presenza dei diversi servizi statali nelle aree di conflitto.

Più in generale, tale coordinamento ad hoc viene attuato ogni qual volta insorga una crisi specifica (Gambia, Guinea-Bissau).

59. La Commissione concorda sul fatto che il monitoraggio può essere ulteriormente rafforzato, in particolare per quanto riguarda la formulazione di indicatori, ma sottolinea che i sistemi in atto hanno fornito preziose informazioni qualitative.

a) La Commissione concorda sul fatto che gli indicatori possono essere rafforzati per renderli più specifici nei programmi futuri. Tuttavia, essi hanno fornito preziose informazioni qualitative che hanno consentito di migliorare l'elaborazione del programma di rafforzamento della capacità, come riconosciuto dalla valutazione esterna dell'APF effettuata nel 2017.

b) Pur essendo in alcuni casi troppo orientati all'attività e quindi di scarsa utilità ai fini della misurazione dei risultati, gli indicatori sono serviti a facilitare il monitoraggio delle realizzazioni concordate e, in definitiva, la coerenza tra l'attuazione del programma e il progetto di programma approvato.

c) I contratti sono stati stipulati in ritardo a causa delle difficoltà di attuazione incontrate dall'organizzazione nel presentare proposte di finanziamento di qualità accettabile nei tempi previsti.

60. Nel 2017 è stata effettuata una valutazione esterna complessiva dell'APF per il periodo 2014-2016 (la relazione è stata pubblicata a marzo 2018⁹), che contiene specifiche conclusioni e raccomandazioni sui programmi di rafforzamento delle capacità in relazione all'APSA. La Commissione e il SEAE ne terranno conto ai fini dell'elaborazione del programma d'azione 2019-2020 dell'APSA.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

61. Il sostegno dell'UE all'APSA fin dalla sua creazione nel 2004, in termini sia di capacità sia di responsabilità finanziaria, ha fornito un contributo fondamentale allo sviluppo di tale architettura, sebbene i risultati attesi non siano stati sistematicamente raggiunti.

62. L'UE ha stabilito priorità specifiche per il proprio sostegno all'APSA. La Commissione, il SEAE e gli Stati membri dell'UE hanno convenuto che è nello specifico interesse dell'Unione

⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-evaluation-2017-vol._1_en.pdf.

sostenere soluzioni africane a problemi africani di pace e sicurezza al fine di stabilizzare l’Africa. Ciò costituisce l’attività principale dell’APSA, alla quale l’UE fornisce sostegno. Si tratta di un impegno a lungo termine, i cui risultati non sono immediatamente misurabili.

Sotto il profilo operativo, l’obiettivo dell’UE deve essere conseguito mediante una strategia chiaramente definita: la *roadmap* APSA per il periodo 2016-2020. L’attuazione di tale *roadmap* è sostenuta direttamente tramite una serie di programmi, in particolare la terza fase attualmente in corso del programma di sostegno dell’APSA (“APSA III”). Le attività nell’ambito dell’APSA III sono ulteriormente specificate mediante piani di lavoro annuali, che consentono di stabilire le priorità del sostegno dell’UE e di valutare comparativamente risultati concreti a fronte di obiettivi concreti.

Al fine di conseguire tali risultati, la Commissione copre una serie di attività la cui attuazione richiede un’azione di sostegno dei costi di esercizio quali formazione, trasferte e stipendi. Il finanziamento di tali costi è stato essenziale per raggiungere l’obiettivo principale del sostegno UE. Di per sé, il contributo agli stipendi o ad altri costi di esercizio non rappresenta di per sé un problema se rimane collegato al conseguimento dei risultati, dal momento che rientra in una strategia di sostegno più ampia e viene delineata una chiara strategia di uscita.

63. La Commissione e il SEAE ritengono che le riforme amministrative presso l’Unione africana abbiano iniziato a produrre risultati.

La Commissione ha fornito sostegno alle riforme della Commissione dell’UA stipulando contratti specifici per la fornitura di apposita assistenza tecnica al fine di rafforzare, tra l’altro, la gestione della contabilità, dell’audit interno, degli appalti e delle attività. Per ulteriori dettagli cfr. la risposta al paragrafo 23.

Raccomandazione 1

Promuovere l’assunzione di responsabilità, da parte dell’UA, nei confronti dell’APSA e riorientare il sostegno dell’UE

La Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione. Tuttavia, a determinate condizioni, potrebbe ancora essere opportuno un sovvenzionamento ad hoc dei costi di esercizio. Di per sé, il contributo agli stipendi o ad altri costi di esercizio non rappresenta di per sé un problema se rimane collegato al conseguimento dei risultati, dal momento che rientra in una strategia di sostegno più ampia e viene delineata una chiara strategia di uscita.

64. I contratti sono stati firmati in ritardo principalmente a causa di richieste tardive e della carenza di informazioni adeguate da parte delle organizzazioni che attuano gli aiuti UE.

Nella maggior parte dei casi, i ritardi nella stipulazione dei contratti non hanno impedito di raggiungere i risultati principali. Ad esempio, la firma tardiva del secondo programma di sostegno dell’APSA non ha impedito la finalizzazione della *roadmap* APSA.

Per quanto concerne la questione del monitoraggio, nel 2017 è stata effettuata una valutazione esterna complessiva dell’APF per il periodo 2014-2016 (la relazione è stata pubblicata a marzo 2018), che contiene specifiche conclusioni e raccomandazioni sui programmi di rafforzamento delle capacità in relazione all’APSA. La Commissione e il SEAE ne terranno conto ai fini dell’elaborazione del programma d’azione 2019-2020 dell’APSA.

Per quel che riguarda l’uso coerente degli strumenti di finanziamento, sono già stati compiuti progressi significativi, specialmente se si considera la complementarietà tra l’APF e i PIR (i sistemi di monitoraggio informale di cui ai paragrafi 56 e 58, la consultazione reciproca nell’ambito dei gruppi di sostegno alla qualità ma anche tra l’APF e l’IcSP nonché il coordinamento ad hoc menzionato al paragrafo 58).

Raccomandazione 2**Gli interventi dovrebbero essere sistematicamente basati sui risultati**

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	24.1.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	27.4.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	26.6.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	18.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0333-3 doi:10.2865/745753 QJ-AB-18-016-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-0409-5 doi:10.2865/703777 QJ-AB-18-016-IT-Q

Nel 2002, gli Stati membri dell'Unione africana hanno istituito l'Architettura africana di pace e di sicurezza (APSA) quale risposta strutturale a lungo termine ai problemi che affliggono il continente africano in termini di pace e sicurezza. Tramite l'APSA, l'Unione africana e le organizzazioni subregionali incaricate hanno accesso a strumenti che le aiutano a prevenire, gestire e risolvere i conflitti.

Dopo aver esaminato il sostegno dell'UE per lo sviluppo dell'APSA, la Corte ha concluso che detto sostegno ha avuto un impatto modesto e va orientato diversamente. Per molti anni, l'APSA è stata fortemente dipendente dai finanziamenti dei donatori e la finalità del sostegno dell'UE è stata quella di contribuire ai costi base di esercizio dell'APSA. La Corte formula diverse raccomandazioni per migliorare l'approccio dell'UE, promuovere l'assunzione di responsabilità da parte dell'Unione africana nei confronti dell'APSA, riorientare il sostegno dell'UE e fare in modo che gli interventi della Commissione siano sistematicamente mirati ai risultati.



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.