

Relazione speciale

## La qualità dei dati per il sostegno al bilancio: debolezze in alcuni indicatori e nelle verifiche riguardanti il pagamento delle quote variabili



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I-VII
<b>Introduzione</b>	01-12
<b>Il concetto di sostegno al bilancio</b>	01-06
<b>Quote variabili come incentivo per ottenere risultati</b>	07-10
<b>L'esborso delle quote variabili</b>	11-12
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	13-17
<b>Osservazioni</b>	18-53
<b>La concezione degli indicatori per le quote variabili ne riduce la pertinenza</b>	18-35
Gli indicatori sono coerenti con le strategie settoriali del paese, ma sono incentrati soprattutto su interventi a breve termine anziché su risultati a lungo termine	19-25
Un terzo degli indicatori non permette una misurazione obiettiva dei risultati	26-29
Valori iniziali inesistenti o incorretti per il 41 % degli indicatori di progresso	30-32
Gli indicatori producono generalmente l'effetto di incentivazione desiderato, ma sono in numero troppo elevato	33-35
<b>La qualità delle verifiche della Commissione sul raggiungimento degli indicatori non è stata omogenea, il che ha portato ad alcuni pagamenti non sufficientemente giustificati</b>	36-53
La Commissione non ha tratto conclusioni in merito alla capacità dei paesi di produrre i dati necessari per gli indicatori	39-41
La Commissione ha verificato l'attendibilità dei dati a sostegno delle domande di esborso, ma non sempre in modo accurato	42-46
Per alcune quote variabili, i dati sulla performance forniti dai paesi partner non giustificavano i pagamenti effettuati	47-52
Pagamenti alla Moldova senza una documentazione sufficiente	53
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	54-61

## **Allegati**

**Allegato I – Percentuale di sostegno al bilancio in impegni bilaterali per l'aiuto pubblico allo sviluppo**

**Allegato II – Contratti oggetto dell'audit**

**Allegato III – Esborso di quote variabili nel 2017 per contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali**

**Allegato IV – Tabella riepilogativa della valutazione**

## **Risposte della Commissione**

### **Équipe di audit**

### **Cronologia**

## Sintesi

**I** Il sostegno al bilancio è una forma di aiuto dell'UE che implica il trasferimento di denaro alla tesoreria nazionale di un paese partner, purché quest'ultimo rispetti le condizioni di pagamento concordate. Con una media di pagamenti annuali pari a 1,69 miliardi di euro, l'UE è il maggiore fornitore di sostegno al bilancio. I pagamenti relativi al sostegno al bilancio vengono effettuati sotto forma di quote fisse o quote variabili. Circa il 44 % dei pagamenti erogati dall'UE a tale titolo riguardava quote variabili. In alcuni paesi del vicinato dell'UE, detta percentuale raggiunge il 90 %. Gli importi erogati in quote variabili dipendono dalla performance ottenuta dai paesi partner, misurata con indicatori di performance predefiniti.

**II** La Corte ha esaminato se la Commissione avesse fatto uso di dati sulla performance pertinenti e attendibili per l'erogazione delle quote variabili del sostegno al bilancio. La Corte ha concluso che un terzo degli indicatori di performance analizzati, a causa di carenze nella concezione, è scarsamente pertinente, e non consente una misurazione obiettiva dei risultati; la pertinenza degli indicatori è pertanto compromessa. Inoltre, la valutazione della Commissione sul raggiungimento degli indicatori per le quote variabili non è sempre stata affidabile per cui alcuni pagamenti non erano sufficientemente giustificati.

**III** Benché gli indicatori di performance per le quote variabili fossero in linea con le strategie di sviluppo settoriale dei paesi partner, la maggior parte di essi era incentrata su interventi a breve termine anziché su risultati più a lungo termine, tra cui i progressi nel tempo verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Più di un terzo di tali indicatori era inoltre definito in modo vago oppure presentava valori iniziali incorretti o del tutto assenti. Ciò ha portato a interpretazioni diverse riguardo all'eventuale raggiungimento dei valori-obiettivo e ha reso più complicata e meno obiettiva l'analisi delle domande di esborso.

**IV** La maggior parte delle quote variabili analizzate ha raggiunto l'effetto desiderato, cioè incentivare i paesi partner ad avanzare nei programmi di riforma grazie a valori-obiettivo sufficientemente ambiziosi. Le poche eccezioni riscontrate dalla Corte hanno riguardato indicatori i cui valori-obiettivo erano facilmente raggiungibili, o erano stati conseguiti attraverso il lavoro svolto da altri donatori o da esperti esterni pagati dall'UE. In sei contratti su 24, il numero di indicatori usati per ogni quota variabile era troppo alto e ciò ha ulteriormente complicato il processo di esborso.

**V** Le domande di esborso per le quote variabili contengono un'analisi del rispetto delle condizioni e degli indicatori di performance concordati. Queste domande vengono preparate dai paesi partner e, pertanto, l'attendibilità dei dati sulla performance su cui si basano dipende dalla capacità di tali paesi di produrre dati. La Corte ha rilevato che la Commissione aveva tratto conclusioni esplicite in merito all'attendibilità dei dati sulla performance necessari per calcolare gli indicatori per le quote variabili solo per cinque contratti sui 24 selezionati. Durante l'analisi delle domande di esborso, le delegazioni dell'UE hanno svolto una serie di procedure al fine di verificare l'attendibilità di tali dati. Alcune di queste procedure non garantiscono che i pagamenti di quote variabili si fondino su dati attendibili e, pertanto, non sono completamente giustificate.

**VI** La Corte, basandosi sulla propria riesecuzione delle valutazioni sul raggiungimento degli indicatori svolte dalla Commissione, nonché sul proprio ricalcolo dei pagamenti di quote variabili per un totale di 234 milioni di euro, ha riscontrato discrepanze per 16,7 milioni di euro. Di tale importo, 13,3 milioni di euro non erano giustificati a sufficienza o in linea con le clausole contrattuali. Una somma pari a 3,4 milioni di euro è stata erogata senza che vi fossero effettivi progressi. Inoltre, 26,3 milioni di euro, relativi a tre quote variabili, sono stati erogati alla Moldova senza documentare sufficientemente le motivazioni alla base di tali pagamenti.

**VII** La Corte formula sei raccomandazioni dirette alla Commissione al fine di:

- accrescere il ricorso a indicatori di effetto per le quote variabili;
- migliorare la formulazione degli indicatori di performance;
- salvaguardare l'effetto di incentivazione delle quote variabili;
- semplificare il processo di erogazione delle quote variabili;
- migliorare la valutazione della capacità dei paesi di fornire i dati sulla performance usati nelle quote variabili;
- migliorare la verifica dei dati sulla performance usati per erogare le quote variabili.

# Introduzione

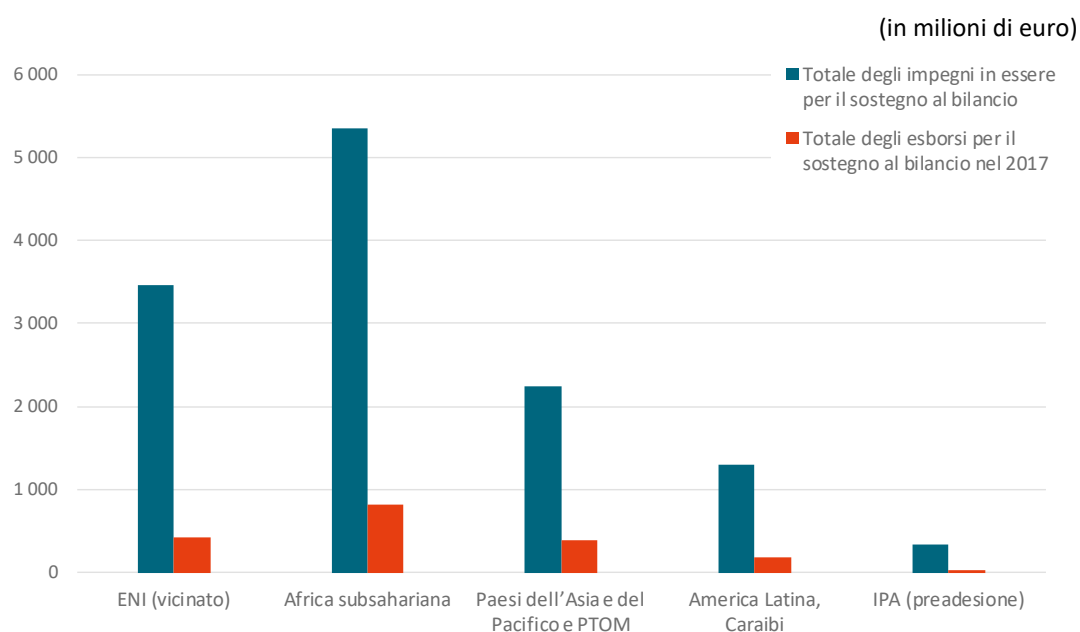
## Il concetto di sostegno al bilancio

**01** Il sostegno al bilancio è una forma di aiuto dell'UE che implica il trasferimento di denaro alla tesoreria nazionale di un paese partner, purché quest'ultimo rispetti le condizioni di pagamento concordate. I finanziamenti così ricevuti confluiscono nel bilancio del paese partner e possono essere utilizzati come questo reputi opportuno. La Commissione considera il sostegno al bilancio un metodo per fornire un aiuto efficace e risultati duraturi a supporto degli sforzi di riforma dei partner dell'UE e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG).

**02** Oltre al trasferimento di risorse finanziarie, il sostegno al bilancio implica: i) un dialogo con il paese partner sulle riforme o sui risultati dello sviluppo a cui il sostegno al bilancio può contribuire, ii) una valutazione dei progressi ottenuti e iii) il sostegno allo sviluppo delle capacità. Il sostegno al bilancio rappresenta un passaggio dall'aiuto tradizionalmente incentrato sulle attività (ad esempio, sui progetti) a uno orientato ai risultati.

**03** L'UE, attraverso il bilancio dell'UE e i Fondi europei di sviluppo, è il maggiore fornitore di sostegno al bilancio a livello globale. Durante il periodo 2014-2017, l'UE ha impegnato circa l'11 % della dotazione di bilancio per l'aiuto bilaterale allo sviluppo per il sostegno al bilancio (cfr. [allegato 1](#)): una media annuale pari a circa 2,13 miliardi di euro. Nel 2017 ha fornito sostegno al bilancio a 90 paesi e territori, i quali hanno ricevuto in totale 1,8 miliardi di euro. Considerando tutti i contratti di sostegno al bilancio in essere, l'importo totale impegnato ammonta a 12,7 miliardi di euro. La [figura 1](#) mostra una ripartizione di tali dati per regione, sia per il bilancio generale dell'UE che per i Fondi europei di sviluppo.

**Figura 1 – Impegni per il sostegno al bilancio in essere ed esborsi alla fine del 2017 per regione**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *Budget Support – Trends & Results 2018* della Commissione europea.

**04** Il sostegno al bilancio dell'UE prevede che il paese beneficiario ponga in essere politiche pertinenti e credibili e le attui in modo efficace. Ai sensi del regolamento finanziario, un paese può essere considerato ammissibile al sostegno al bilancio se<sup>1</sup>:

- la gestione delle pubbliche finanze del paese partner risulta sufficientemente trasparente, affidabile ed efficace;
- il paese partner ha posto in essere politiche settoriali o nazionali sufficientemente credibili e pertinenti;
- il paese partner ha posto in essere politiche macroeconomiche orientate alla stabilità;
- il paese partner ha previsto un accesso sufficiente e tempestivo a informazioni di bilancio complete e solide.

<sup>1</sup> Articolo 236, paragrafo 1, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione, luglio 2018.

**05** La Commissione europea si avvale di tre tipi di contratti di sostegno al bilancio:

- 1) contratti a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile, che aiutano politiche e strategie nazionali a ottenere progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile;
- 2) contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali, che sostengono riforme settoriali specifiche;
- 3) contratti di potenziamento istituzionale e della resilienza, per aiutare paesi in situazioni di fragilità a garantire le funzioni vitali dello Stato o sostenere i processi di transizione verso una governance democratica.

**06** La grande maggioranza dei programmi di sostegno al bilancio della Commissione europea si basa sui contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali (il 74 % di tutti gli impegni per il sostegno al bilancio in essere nel 2017). In termini di finanziamenti, i quattro settori principali sostenuti attraverso tale tipo di contratti sono: istruzione, agricoltura e sviluppo rurale, sanità ed energia.

### **Quote variabili come incentivo per ottenere risultati**

**07** Prima di qualunque esborso, la Commissione analizza il rispetto delle condizioni generali allegate al contratto di sostegno al bilancio. Tali condizioni sono, nella maggioranza dei casi, quelle connesse ai criteri di ammissibilità per poter ricevere il sostegno al bilancio (cfr. paragrafo **04**). I pagamenti relativi al sostegno al bilancio vengono effettuati sotto forma di quote fisse o quote variabili. Le quote fisse sono erogate integralmente (quando tutte le condizioni sono soddisfatte) o non sono erogate affatto (se una o più condizioni non sono soddisfatte). Le quote variabili vengono usate per incentivare i paesi partner a migliorare l'attuazione delle politiche e vengono erogate in base alla performance ottenuta in relazione a indicatori e valori-obiettivo di performance specificati, se tutte le condizioni generali sono soddisfatte. Possono essere versate integralmente o in parte. Gli indicatori di performance utilizzati per le quote variabili possono essere selezionati nell'ambito dei sistemi di monitoraggio già usati dal paese partner o di un quadro comune di valutazione della performance concordato con il paese partner e con gli altri donatori.

**08** Per le politiche pubbliche possono essere usati diversi tipi di indicatori di performance (cfr. [riquadro 1](#)). In generale, la Commissione raccomanda l'uso di indicatori di effetto, ma, in base al contesto specifico del paese partner o del settore, anche altri tipi di indicatori possono essere appropriati.



## Riquadro 1

### Tipi di indicatori di performance con esempi

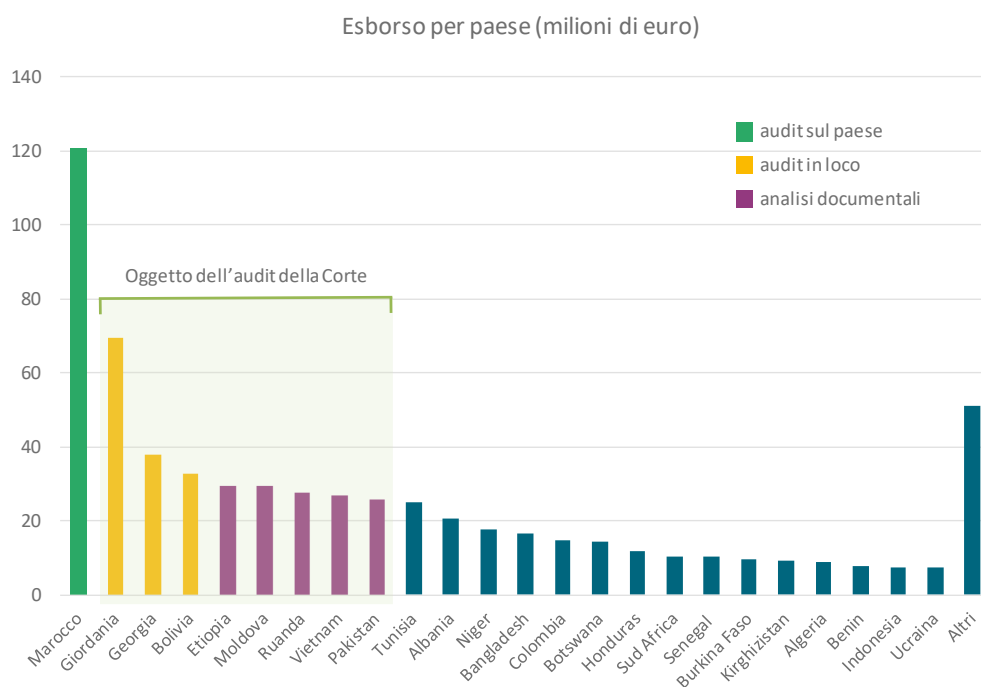
	Definizione*	Esempi illustrativi di indicatori tratti dai contratti controllati**
Indicatori di input	Risorse finanziarie, umane e materiali rese disponibili per l'attuazione del programma	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dotazione di bilancio stanziata per progetti destinati alle donne</li> </ul>
Indicatori di processo	Azioni strategiche e normative intraprese	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Adozione di atti normativi conformi alla legislazione dell'UE per i controlli alimentari alle frontiere</li> </ul>
Indicatori di realizzazione	Conseguenze concrete e immediate prodotte dalle risorse usate e dalle misure adottate	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Edifici pubblici ristrutturati</li> <li>○ Nuovi meccanismi commerciali a livello locale</li> <li>○ Sistemi di informazione per la gestione degli insegnanti</li> </ul>
Indicatori di effetto	Risultati a livello dei beneficiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Istruzione di qualità fornita agli alunni siriani in comunità e campi di accoglienza</li> <li>○ Aumento percentuale delle comunità raggiunte da servizi regolari di trasporto passeggeri</li> <li>○ Copertura dell'assicurazione sanitaria per chi vive sulla soglia della povertà</li> </ul>
Indicatori di impatto	Conseguenze degli effetti in termini di impatto sull'obiettivo più generale	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Riduzione del tasso di mortalità infantile</li> <li>○ Riduzione della superficie per la coltivazione di coca</li> <li>○ Controllo e rendicontazione della spesa migliori</li> </ul>

Fonte: \* Commissione europea, orientamenti per il sostegno al bilancio, 2017 e \*\* Corte dei conti europea.

**09** Ogni indicatore della performance è associato a un valore finanziario. Uno dei modi in cui la Commissione calcola gli importi erogati nella quota variabile consiste nel sommare gli importi associati a ogni indicatore di performance raggiunto dal paese. Ciò significa che più indicatori un paese partner riesce a raggiungere, maggiore sarà la percentuale della quota variabile pagata.

**10** Nel 2017, il 44 % dei pagamenti eseguiti dalla Commissione per contratti di sostegno al bilancio riguardava la quota variabile<sup>2</sup>. In alcuni paesi del vicinato dell'UE, detta percentuale raggiunge il 90 %. La *figura 2* mostra una ripartizione per paese delle quote variabili pagate nel 2017 per contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali.

### Figura 2 – Contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali, esborso delle quote variabili nel 2017



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

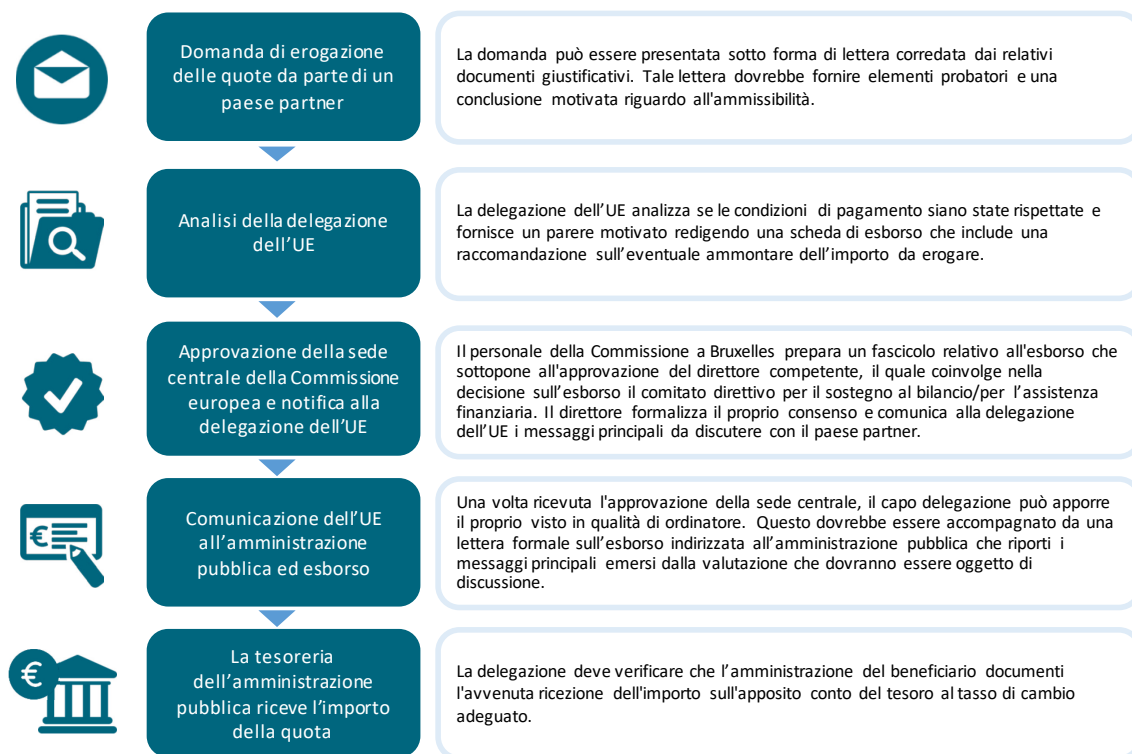
### L'esborso delle quote variabili

**11** Il processo di esborso di una quota variabile inizia con la domanda di esborso presentata dal paese partner. Tale domanda include un'analisi della misura in cui i relativi indicatori di performance sono stati raggiunti. Le delegazioni dell'UE analizzano le domande e preparano una scheda di valutazione. Basandosi su tale scheda e previa approvazione del Comitato direttivo per il sostegno al bilancio, la Commissione decide l'importo della quota variabile che deve essere erogato (cfr. *figura 3*).

<sup>2</sup> EC Budget Support – Trends & Results, 2018, pag. 61

**12** L'analisi della performance del paese partner che accompagna la domanda di esborso si basa su dati provenienti dai sistemi di monitoraggio e valutazione del paese stesso. Tali sistemi sono pertanto la fonte di informazioni principale per l'esborso delle quote variabili.

### Figura 3 – Processo di esborso



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli orientamenti per il sostegno al bilancio della Commissione europea.

## Estensione e approccio dell'audit

**13** Il consenso dell'UE in materia di sviluppo adottato nel 2017 riconosce il ruolo centrale del sostegno al bilancio nel promuovere gli sforzi dei paesi partner verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG). Considerata l'importanza delle quote variabili nei pagamenti relativi al sostegno al bilancio e il fatto che i dati sulla performance, su cui tali pagamenti si fondano, vengono prodotti dai paesi beneficiari, dati incorretti o inattendibili farebbero sì che i pagamenti relativi al sostegno al bilancio non ricompensino gli effettivi risultati, come nelle intenzioni. Ciò indebolirebbe gravemente l'obiettivo stesso del sostegno al bilancio. Il presente audit è stato incentrato pertanto sull'esame della quantità e della qualità (ossia della pertinenza e dell'attendibilità) degli indicatori di performance usati nelle quote variabili e sull'analisi delle domande di pagamento effettuata della Commissione.

**14** Il principale quesito di audit era il seguente: "Per l'erogazione delle quote variabili del sostegno al bilancio, la Commissione ha fatto uso di dati sulla performance pertinenti e attendibili?" Per rispondere a detto quesito, gli auditor della Corte l'hanno suddiviso nei seguenti sottoquesiti.

- a) I contratti di sostegno al bilancio includono indicatori che permettono il monitoraggio efficace dei risultati pertinenti nei settori finanziati?
- b) La Commissione ha verificato in modo efficace l'attendibilità dei dati sulla performance nelle domande di esborso di quote variabili?

**15** L'audit ha riguardato un campione di 24 contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali degli otto paesi partner che hanno ricevuto i maggiori esborsi a titolo di quote variabili nel 2017<sup>3</sup> (cfr. *allegato II*). Tali paesi hanno ottenuto il 43,29 % del totale dei pagamenti di quote variabili di tale esercizio. Le quote variabili controllate per i contratti selezionati prevedevano in totale 248 indicatori di performance. Nell'*allegato III* sono presentati in dettaglio i pagamenti eseguiti nel 2017 e i settori controllati.

---

<sup>3</sup> Ad eccezione del Marocco, paese oggetto di una relazione speciale che la Corte pubblicherà nel 2020.

**16** Per i contratti selezionati, la Corte ha esaminato la valutazione effettuata dalla Commissione sulla capacità dei sistemi dei paesi di fornire dati attendibili sulla performance. La Corte ha inoltre controllato la concezione delle clausole contrattuali per il sostegno al bilancio, in particolare la qualità degli indicatori di performance usati nelle quote variabili. Infine, ha esaminato le verifiche espletate dalla Commissione sui dati presenti nelle domande di esborso per le quote variabili. Durante l'esame di tali verifiche, la Corte ha svolto un controllo documentale dei fascicoli dei pagamenti preparati dalla Commissione e ha nuovamente valutato il raggiungimento dei valori-obiettivo e il calcolo dei pagamenti delle quote variabili. La Corte ha successivamente confrontato le proprie conclusioni con quelle della Commissione.

**17** L'audit ha incluso anche visite in tre paesi: Giordania, Georgia e Bolivia. Durante tali visite, effettuate nel febbraio e marzo 2019, gli auditor della Corte hanno avuto colloqui con il personale della Commissione, con i rappresentanti delle autorità nazionali e con altri donatori/altre parti interessate. Oltre alle procedure svolte per gli altri paesi selezionati, per questi tre paesi la Corte ha rieseguito le verifiche svolte dalla Commissione sulle domande di esborso per le quote variabili e sui relativi pagamenti, e ha confrontato le risultanze ottenute con quelle dell'analisi della Commissione. La Corte ha inoltre effettuato un controllo incrociato tra i dati sulla performance dichiarati dai paesi partner e altre fonti di elementi probatori provenienti da esperti esterni e altri donatori, al fine di verificare l'attendibilità dei dati.

## Osservazioni

### La concezione degli indicatori per le quote variabili ne riduce la pertinenza

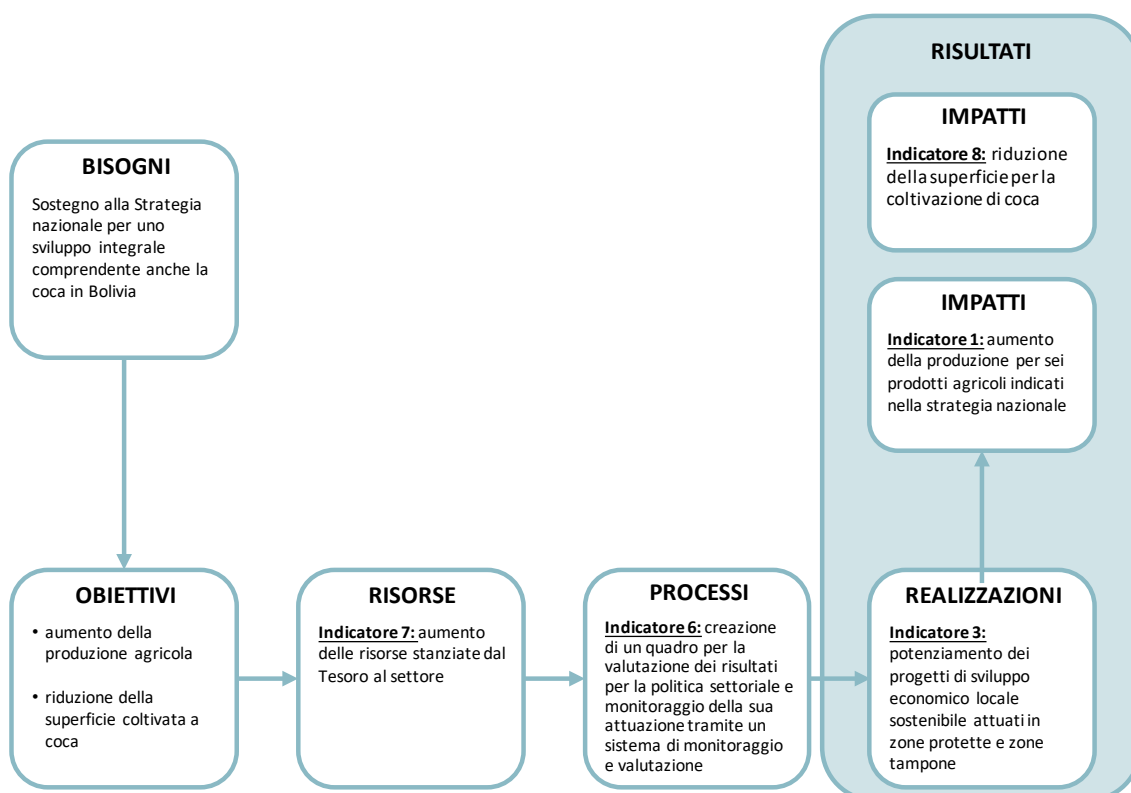
**18** La Corte ha verificato se i) gli indicatori di performance siano pertinenti al conseguimento degli obiettivi dei contratti di sostegno al bilancio, nonché in linea con le politiche del paese, e se ii) forniscano una base solida per il monitoraggio dei risultati significativi.

**Gli indicatori sono coerenti con le strategie settoriali del paese, ma sono incentrati soprattutto su interventi a breve termine anziché su risultati a lungo termine**

**19** La Commissione considera il sostegno al bilancio come una modalità di erogazione di aiuti basata sui risultati. Mentre gli aiuti per progetto vengono pagati per spese ammissibili, le quote variabili del sostegno al bilancio vengono erogate quando i paesi partner soddisfano le condizioni generali e conseguono i risultati precedentemente concordati, misurati da indicatori di performance selezionati. Le quote variabili sono quindi pertinenti se tali indicatori di performance misurano risultati significativi.

**20** Come esposto nel  *riquadro 1*, esistono cinque tipi di indicatori. Gli indicatori di input, di processo e di realizzazione sono più pertinenti per quanto riguarda la gestione quotidiana dei programmi di spesa di fondi pubblici. Gli indicatori di effetto e di impatto misurano effetti più a lungo termine, come i progressi di riforme e programmi verso obiettivi stabiliti, ad esempio, gli obiettivi di sviluppo sostenibile. La  *figura 4* riporta un esempio di diversi tipi di indicatori usati per uno dei programmi di sostegno al bilancio in Bolivia.

**Figura 4 – Catena dei risultati e diversi tipi di indicatori di performance**

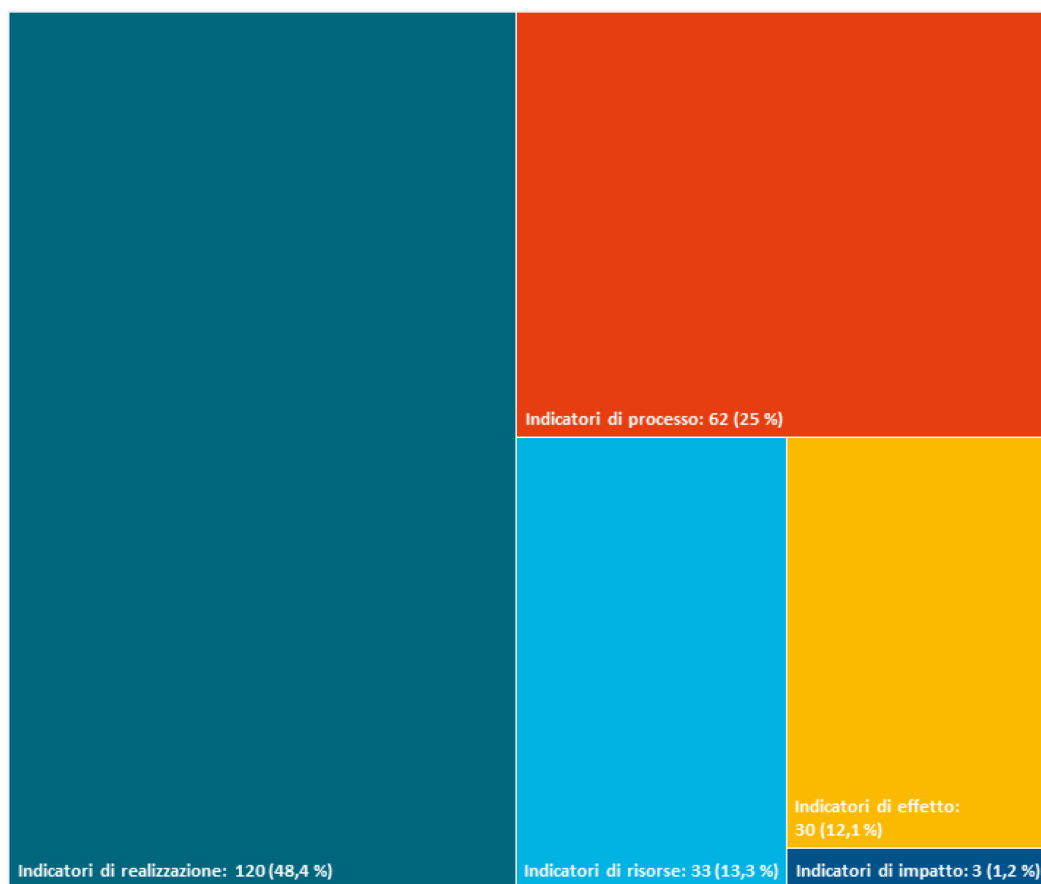


Fonte: catena dei risultati del Comitato di aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, usata durante le azioni esterne dell'UE.

**21** Gli orientamenti per il sostegno al bilancio permettono l'utilizzo di un qualunque tipo di indicatore sopra menzionato. Secondo la Commissione, però, occorrerebbe preferire gli indicatori di effetto, perché incoraggiano un processo decisionale basato su dati concreti, lasciano alla politica un margine di manovra affinché i paesi partner possano scegliere politiche e strategie proprie per conseguirli e stimolano una domanda di informazioni statistiche di alta qualità. Quanto maggiore è la fiducia nella capacità dell'amministrazione pubblica del paese partner di produrre dati attendibili, tanto più si dovrebbero utilizzare gli indicatori di effetto. La Corte ritiene che anche gli indicatori di impatto siano utili per misurare i risultati, in particolare il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

**22** L'analisi della Corte di 248 indicatori nei contratti oggetto dell'audit mostra che sono in linea con le strategie settoriali dei paesi partner. Gli esborsi delle quote variabili sono però basati principalmente sugli indicatori di input, di processo e di realizzazione, che insieme rappresentano l'87 % del totale degli indicatori. Soltanto 33 indicatori (13 %) hanno misurato l'effetto e l'impatto (cfr. [figura 5](#)).

**Figura 5 – Tipo di indicatori usati per le quote variabili nei programmi controllati**



Fonte: Corte dei conti europea.

**23** La Corte ha rilevato che gli indicatori di effetto e di impatto sono stati usati in paesi con economie a reddito più basso e medio-basso, mentre in paesi con economie a reddito medio-alto, come la Giordania e la Georgia, che avevano una migliore capacità di produrre dati sulla performance, sono stati usati solo quattro indicatori di effetto e nessun indicatore di impatto. Ciò indica che la selezione degli indicatori non è necessariamente connessa al livello di sviluppo del paese.

**24** Gli indicatori di input usati per le quote variabili controllate si riferivano prevalentemente all'appalto di beni (18 casi) e ad aumenti degli stanziamenti di bilancio (9 casi). Tali aumenti degli stanziamenti di bilancio o degli appalti di attrezzature potrebbero potenzialmente produrre cambiamenti in un particolare settore d'interesse, ma non implicano automaticamente il conseguimento di progressi significativi.



**25** Gli indicatori di processo potrebbero essere utili, in particolare quando la politica mira ad ottenere cambiamenti nel quadro normativo. Come indicato negli orientamenti, questi non dovrebbero però essere incentrati solo sui processi, ma dovrebbero misurare anche aspetti qualitativi, come il margine di intervento dell'entità da istituire, ecc.<sup>4</sup> Ciò non è però sempre avvenuto. Il  **riquadro 2** presenta alcuni esempi di indicatori che non hanno specificato alcun requisito minimo di qualità riguardo al contenuto o alla struttura delle informazioni da trasmettere. Tale fatto rende difficile fare in modo che le quote variabili premino i processi di buona qualità.

### Riquadro 2

#### Esempi di indicatori di processo privi di specifiche qualitative

Nel contratto per il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti della Moldova (contratto n. 15), un indicatore riguarda un quadro normativo approvato per la registrazione obbligatoria dei reati denunciati, senza alcun riferimento alla qualità o al contenuto di tale quadro.

Nel contratto energetico per la Giordania (contratto n. 4), il valore obiettivo per un indicatore riporta che "viene istituita una struttura di dialogo strategico multipartecipativa sotto la guida del ministero dell'Energia e delle risorse minerarie, che si riunisce regolarmente", senza specificare ulteriormente la frequenza con cui tali riunioni dovrebbero avvenire. *[traduzione a cura della Corte]*

### Un terzo degli indicatori non permette una misurazione obiettiva dei risultati

**26** Gli indicatori usati per misurare i progressi nell'attuazione delle politiche devono essere specifici e devono avere valori-obiettivo quantificati e misurabili, nonché, ove applicabile, valori iniziali attendibili. In caso contrario, non è possibile misurare obiettivamente i progressi conseguiti. Indicatori, valori iniziali e valori-obiettivo devono essere concordati al momento della stipula dei contratti di sostegno al bilancio, nonché essere specificati nella convenzione di finanziamento. Benché gli orientamenti suggeriscano di evitare di alterare gli indicatori, i valori-obiettivo potrebbero dover essere modificati durante l'esecuzione del contratto per rispecchiare nuove circostanze o per correggere errori nella definizione dei valori iniziali o nel calcolo degli indicatori.

<sup>4</sup> *Budget Support guidelines 2017*, p. 138.

**27** L'analisi della Corte mostra che 72 indicatori (ossia il 29 % del campione) non erano sufficientemente specifici. Gli indicatori non specifici sono particolarmente problematici durante il processo di analisi delle domande di esborso; vi è il rischio di giudizi discordanti sul conseguimento o meno degli obiettivi. A sua volta, ciò può dar luogo a una serie di risultati diversi al momento di calcolare l'importo della quota variabile da pagare.

**28** Il 29 % degli indicatori è stato formulato in modo vago, senza valori-obiettivo quantificati, usando espressioni quali "migliorare", "prestare maggiore attenzione" e "documentare". La Corte ha osservato che i contratti nel settore dell'agricoltura includevano il maggior numero di indicatori specifici (86,5 %), mentre quelli nella gestione delle finanze pubbliche (GFP) solo il 60 %. Il  **riquadro 3** fornisce esempi di indicatori non specifici e delle implicazioni del calcolo degli esborsi delle quote variabili.

### Riquadro 3

#### Esempi di indicatori o valori-obiettivo non specifici

- Nel contratto relativo al "Sostegno alla seconda fase della riforma dell'istruzione in Giordania" (contratto n. 1), il valore-obiettivo per l'indicatore 5 era: "6 nuove scuole attrezzate e operative con mezzi/contexto d'apprendimento adeguati e risorse umane adeguate" *[traduzione a cura della Corte]*. Nella convenzione di finanziamento non era sufficientemente precisato in che cosa consistesse il rispetto del concetto di "adeguatezza" e in che modo lo si sarebbe quantificato, lasciando aperte interpretazioni diverse. Di conseguenza, l'esperto esterno che ha analizzato il raggiungimento dei valori-obiettivo per conto della Commissione ha dovuto sviluppare una propria metodologia per valutare tali criteri. Ciò significa che questi ultimi non erano stati stabiliti in anticipo nella convenzione di finanziamento e non erano pertanto stati concordati con il paese partner.
- Nell'indicatore n. 2.1 del contratto riguardante il "Sostegno alla riforma delle politiche delle finanze pubbliche" in Georgia (contratto n. 8) si legge: "Il ministero delle Finanze organizza una serie di dibattiti pubblici sulla governance di bilancio [...]" *[traduzione a cura della Corte]*. Tale indicatore non specifica il numero e il carattere delle riunioni.

**29** La Corte ha inoltre riscontrato buoni esempi in cui la Commissione si era sforzata di misurare i progressi per indicatori difficili da analizzare. Nel caso illustrato nel  **riquadro 4**, la Commissione è stata d'esempio per tutta la comunità di donatori nel settore dell'istruzione.

## Riquadro 4

### Misurare la qualità dell'istruzione, un buon esempio

Nel contratto “Sostegno al bilancio per il ministero dell'Istruzione giordano per affrontare la crisi dei rifugiati siriani”, la Commissione ha fatto uso dell'indicatore “Istruzione di qualità, fornita agli alunni siriani in scuole a uno o due turni nelle comunità e nei campi di accoglienza, che sia paragonabile agli standard giordani e a quelli perseguiti nel paese”.

Si tratta di un indicatore di effetto che misura la qualità dell'educazione fornita agli studenti siriani. Il valore dell'indicatore è stato ottenuto attraverso un questionario distribuito in un campione di scuole. In ogni scuola, la qualità dell'educazione è stata misurata valutando dieci fattori diversi (come l'osservazione delle lezioni, il coinvolgimento di genitori e studenti, uguale rappresentanza di maschi, femmine, rifugiati e giordani) su una scala a quattro punti. I punteggi ottenuti (punteggi per performance qualitativa) sono stati usati per classificare le scuole, da A+ (buono) a C- (richiede miglioramenti).

Tale indicatore è stato il primo a misurare la qualità dell'istruzione in Giordania; è stato successivamente usato da altri donatori e introdotto nel quadro dei risultati comuni nel paese.

Tuttavia, al momento di controllare il raggiungimento degli indicatori, la Corte ha individuato debolezze (cfr. [riquadro 10](#)).

## Valori iniziali inesistenti o incorretti per il 41 % degli indicatori di progresso

**30** Indicatori definiti in modo specifico e non ambiguo non sono l'unico prerequisito per una misurazione efficace dei risultati. I progressi sono misurabili solo se i valori-obiettivo stabiliti possono essere confrontati con la situazione precedente l'intervento: in altri termini, con il valore iniziale. Tra gli 85 indicatori controllati per cui erano necessari valori iniziali (ad esempio per quegli indicatori che hanno analizzato i progressi<sup>5</sup>), la Corte ha riscontrato problemi in 35 casi riguardanti: i) la mancanza dei valori iniziali necessari (15) e ii) valori iniziali non corretti o non aggiornati (20).

<sup>5</sup> Nel campione della Corte sono presenti 163 indicatori con valori-obiettivo che non hanno bisogno di valori iniziali, perché non misurano lo sviluppo di una determinata variabile (ad esempio, “l'approvazione di una legge” o un “numero di riunioni svolte”). Tali indicatori non sono presi in considerazione per questa valutazione.

**31** Per 15 indicatori non sono stati riscontrati valori iniziali. Detti indicatori riguardavano quattro contratti di sostegno al bilancio (n. 6, n. 7, n. 8 e n. 17) dei 24 selezionati. La mancanza di indicatori era dovuta principalmente al fatto che i paesi partner non avevano monitorato la situazione prima dell'inizio del contratto di sostegno al bilancio. La Corte ha però rilevato esempi in cui, in una situazione simile, la Commissione aveva colto l'occasione del pagamento della prima quota variabile del contratto di sostegno al bilancio per chiedere al paese partner di calcolare i valori iniziali. In altri casi, la Commissione aveva svolto il lavoro necessario (ossia, indagini) per calcolare i valori iniziali mancanti. La Corte ritiene che queste siano buone pratiche. Nel **riquadro 5** si descrive l'esempio del lavoro svolto dalla Commissione per valutare in modo accurato i progressi conseguiti per l'indicatore pertinente in relazione alle quote successive.

### Riquadro 5

#### Stabilire i valori iniziali

L'indicatore 3 del contratto di riforma settoriale per incrementare la performance del settore energetico del Ruanda (contratto n. 19) è un esempio di buone pratiche su come stabilire i valori iniziali sostituendo i dati mancanti con altre fonti di informazione. Tale indicatore si misura con un'indagine annuale per tutta la durata del contratto. Al momento dell'elaborazione della convenzione di finanziamento, detta indagine non era però disponibile e, pertanto, non esisteva un valore iniziale. Al fine di poterlo stabilire, la delegazione dell'UE ha condotto un'esauriente analisi e ha svolto controlli incrociati tra fonti di dati alternative quali la strategia sull'energia da biomasse del 2009, la valutazione del 2012 sulla *Global Alliance for Cooking Stove* e la relazione *Wood fuel Integrated Supply/Demand Overview Mapping*. Su tali basi, la delegazione dell'UE ha potuto definire un valore iniziale pertinente.

**32** Inoltre, 20 indicatori presentavano valori iniziali incorretti o non aggiornati. In 11 di questi casi, nuovi dati necessari al corretto calcolo del valore iniziale sono stati resi disponibili dopo la firma del contratto di sostegno al bilancio. Benché sia possibile modificare la convenzione di finanziamento per indicare i valori iniziali corretti, la Commissione in questi casi non lo ha fatto. L'uso di dati incorretti o non aggiornati ha fatto sì che gli indicatori avessero valori-obiettivo inferiori ai valori iniziali effettivi. Il **riquadro 6** fornisce alcuni esempi al riguardo.

## Riquadro 6

### Esempi di indicatori con valori iniziali assenti o incorretti

#### **Mancanza di valori iniziali**

Per il contratto su “Occupazione e istruzione e formazione professionale” in Georgia (contratto n. 7), alla firma della convenzione di finanziamento nel 2014 non era stato definito alcun valore iniziale per nessuno dei cinque indicatori che misurano i progressi. Di conseguenza, il valore iniziale per l’aumento da conseguire era zero, il che significa che qualunque progresso comunicato poteva essere considerato sufficiente per raggiungere il valore-obiettivo. Ad esempio, il contratto prevedeva l’obiettivo di aumentare il numero relativo di insegnanti che hanno ricevuto un tipo di formazione iniziale e continua. Non erano però disponibili dati sul numero di insegnanti che già riceveva il tipo di formazione misurato. Inoltre, i concetti di formazione “iniziale” e “continua” sono stati sviluppati solo nel 2016, perciò, quando sono stati stabiliti i valori-obiettivo, non era possibile conoscere la situazione iniziale. Data l’assenza di valori iniziali disponibili, la Commissione ha tenuto conto di sviluppi più ampi nel settore dell’istruzione, anziché dei valori degli indicatori.

#### **Valori iniziali non disaggregati**

In alcuni casi, il valore iniziale è stato fornito, ma non era sufficientemente disaggregato da permettere la misurazione dei progressi. Il valore-obiettivo per l’indicatore 1 per un contratto con la Bolivia (contratto n. 9) nel 2016 imponeva a specifiche istituzioni di fornire attività formative ad un certo numero di dipendenti. Il valore iniziale includeva informazioni sul numero di corsi di formazione offerti nel 2013, ma non indicava il numero di dipendenti a cui le singole istituzioni avevano fornito una formazione; il dato non era quindi sufficientemente disaggregato. Documenti aggiuntivi forniti alla Corte hanno mostrato che, in base al centro di formazione considerato, il numero di dipendenti che aveva ricevuto una formazione nel 2013 superava già i due valori-obiettivo stabiliti per il 2016, in un caso del 2 % e nell’altro del 42 %. In questo caso, la mancanza di un valore iniziale disaggregato in modo appropriato ha portato a stabilire valori-obiettivo modesti.

#### **Valori iniziali incorretti**

Nel “Programma di sostegno al piano per il settore dell’istruzione” in Pakistan (contratto n. 24), il valore iniziale per l’indicatore 5 si riferiva al numero di studenti beneficiari di un sistema di borse di studio esistente. Il valore-obiettivo riguardava però la percentuale di ragazze ammissibili che riceveva le borse tempestivamente. Il valore iniziale non era perciò direttamente collegato al valore-obiettivo stabilito.

## Gli indicatori producono generalmente l'effetto di incentivazione desiderato, ma sono in numero troppo elevato

**33** L'obiettivo primario del sostegno al bilancio è quello di incentivare i paesi partner a seguire il percorso di riforme concordate. A tal fine, gli indicatori usati per le quote variabili dovrebbero richiedere al paese beneficiario uno sforzo significativo. I valori-obiettivo associati dovrebbero inoltre trovare il giusto equilibrio tra ambizione e facilità di raggiungimento<sup>6</sup>.

**34** La Corte ha constatato che la maggior parte delle quote variabili analizzate aveva prodotto l'effetto di incentivare i paesi partner ad attuare certi aspetti delle proprie strategie di sviluppo. Tuttavia, i valori-obiettivo usati per 11 degli indicatori selezionati erano molto facili da raggiungere. Tale numero include quattro indicatori i cui valori-obiettivo stabiliti erano molto bassi a causa dell'uso di valori iniziali incorretti (cfr. paragrafi 31-32). Nel riquadro 7 vengono presentati alcuni esempi di indicatori il cui effetto di incentivazione è stato limitato. Inoltre, per altri 12 indicatori riguardanti tre contratti in Moldova (contratto n. 16), Bolivia (contratto n. 10) e Pakistan (contratto n. 23), i valori-obiettivo sono stati conseguiti prevalentemente grazie al sostegno fornito dall'assistenza tecnica pagata dall'UE o da altri donatori. La Corte ritiene che tali indicatori misurino solo in parte i progressi compiuti dal paese e che il loro effetto di incentivazione sia debole, dato che non prevedono alcun coinvolgimento significativo dei paesi partner.

### Riquadro 7

#### Esempi di indicatori con valori-obiettivo di facile raggiungimento

Nel contratto n. 9 con la Bolivia, una parte della quota variabile era subordinata all'organizzazione, durante il 2015, di due riunioni plenarie di un'istituzione responsabile per l'attuazione della strategia contro il traffico di droga. Lo svolgimento regolare di riunioni plenarie per il monitoraggio della strategia è parte della normale attività dell'istituzione, non un aspetto da incoraggiare attraverso un indicatore per le quote variabili.

Il valore-obiettivo per l'indicatore 4 dello stesso contratto riguarda la redazione di una relazione che dimostri che il paese partner rispetta le condizioni dell'UE per il sostegno al bilancio. Tale relazione è però parte del normale processo di esborso per il sostegno al bilancio e, pertanto, non avrebbe dovuto essere considerata come un indicatore per una quota variabile.

<sup>6</sup> *Budget support guidelines*, 2017, p. 139.

**35** Gli orientamenti suggeriscono che il numero di indicatori per le quote variabili dovrebbe rientrare fra tre e dieci. Avere troppi indicatori diluisce l'effetto di incentivazione e rende più complesso il monitoraggio. I contratti controllati avevano fra 4 e 34 indicatori per quota<sup>7</sup>. Tali indicatori erano ulteriormente articolati in sottoindicatori, spesso con diversi valori-obiettivo. Ad esempio, il contratto che fornisce sostegno per attuare un piano d'azione per la liberalizzazione dei visti in Moldova (contratto n. 15) includeva 95 valori-obiettivo indipendenti. Un numero di indicatori e di valori-obiettivo così alto non consente di concentrarsi sugli obiettivi principali delle politiche dei contratti di sostegno al bilancio. Nonostante i documenti interni della Commissione abbiano riconosciuto i problemi connessi all'alto numero di indicatori, ciò non ha influito sulla formulazione dei contratti (cfr. [riquadro 8](#))

### Riquadro 8

#### Elevato numero di indicatori

I documenti preparatori al contratto "Sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale" in Moldova (contratto n. 17) riportano che "concepire condizioni mirate e in numero ristretto è cruciale per la Moldova, dato che stabilire condizioni complesse e in grande numero può portare al mancato sostegno al bilancio settoriale" [*traduzione a cura della Corte*]. Tale aspetto è stato ignorato durante la concezione, dato che nel contratto per l'erogazione della quota variabile del 2017 erano presenti 28 "condizioni/criteri/attività per l'esborso" composti, suddivisi ulteriormente in 39 sotto-condizioni.

### La qualità delle verifiche della Commissione sul raggiungimento degli indicatori non è stata omogenea, il che ha portato ad alcuni pagamenti non sufficientemente giustificati

**36** Le domande di esborso trasmesse dai paesi beneficiari contengono un'analisi dei progressi nei settori finanziati dai contratti di sostegno al bilancio, nonché informazioni sul rispetto delle condizioni concordate e degli indicatori di performance. Il fascicolo contiene di solito una relazione sui progressi in un dato campo (settore), relazioni separate sul raggiungimento di ciascuna condizione e schede riguardanti ogni indicatore, corredate da elementi probatori (ad esempio, lettere provenienti da un ufficio statistico, relazioni su indagini, ecc.). Si veda la [figura 3](#), che descrive il processo di esborso per il sostegno al bilancio.

<sup>7</sup> In tale numero non sono inclusi gli indicatori relativi a quote di anni precedenti.

**37** Le domande dei paesi partner si basano su dati provenienti dai sistemi di monitoraggio e valutazione dei paesi stessi. Tali sistemi sono pertanto una fonte di informazioni di primaria importanza per le decisioni in merito all'esborso. I paesi hanno però capacità e sistemi diversi per raccogliere, conservare, analizzare e usare i dati. Di conseguenza, prima di iniziare interventi di sostegno al bilancio, la Commissione deve valutare i sistemi in essere per produrre gli indicatori di performance che verranno usati per i successivi pagamenti delle quote variabili. In particolare, le delegazioni dell'UE devono determinare se le debolezze relative ai sistemi statistici, alla disponibilità dei dati e all'analisi delle politiche compromettano significativamente la validità delle domande di esborso dei paesi.

**38** Per i contratti analizzati, la Corte ha esaminato se, al momento di selezionare gli indicatori di performance per le quote variabili, la Commissione avesse opportunamente valutato l'attendibilità dei dati sulla performance. La Corte ha inoltre controllato se la Commissione avesse condotto un esame approfondito delle domande di esborso per le quote variabili e calcolato correttamente l'importo da erogare.

### **La Commissione non ha tratto conclusioni in merito alla capacità dei paesi di produrre i dati necessari per gli indicatori**

**39** Alle delegazioni dell'UE viene chiesto di fornire una panoramica dei sistemi di monitoraggio e valutazione del paese partner (per il paese in generale e per il settore specifico interessato dal contratto inteso a valutare l'andamento delle riforme settoriali), che valuti se la politica pubblica del paese sia in linea con gli obiettivi dell'UE e se la capacità istituzionale sia considerata sufficiente per attuare tale politica. Inoltre, gli orientamenti richiedono che, prima della stipula del contratto di sostegno al bilancio, si analizzino l'attendibilità e la disponibilità dei dati e che si valutino le debolezze dei sistemi statistici.



**40** La Corte ha analizzato la valutazione della Commissione utilizzando criteri stabiliti dall'Ufficio statistico dell'UE (Eurostat). Eurostat ha sviluppato uno strumento, chiamato Snapshot, per aiutare le delegazioni dell'UE nella valutazione dei punti di forza e di debolezza dei sistemi statistici nazionali nei paesi in via di sviluppo. La Corte ha constatato che gli orientamenti per il sostegno al bilancio stilati dalla Commissione stabiliscono requisiti fondamentali di tale strumento. Snapshot è però più esauriente e fornisce spiegazioni dettagliate su come misurare determinati settori<sup>8</sup>, che sono pertinenti ai fini della valutazione dei sistemi statistici. Questo strumento generalmente non è conosciuto dal personale delle delegazioni.

**41** L'analisi della Corte sulla valutazione effettuata dalla Commissione sui sistemi di monitoraggio e valutazione ha mostrato che, nella pratica, la Commissione generalmente descrive e valuta gli elementi menzionati negli orientamenti, ma che tali elementi sono disseminati in vari documenti. Peraltro, sebbene determinate debolezze specifiche ad un settore fossero menzionate nella maggior parte dei contratti (18 su 24), la Commissione ha esplicitamente tratto conclusioni sull'attendibilità dei dati sulla performance necessari a calcolare gli indicatori per le quote variabili solo per i cinque contratti in Giordania<sup>9</sup>. Trarre conclusioni sull'attendibilità dei dati è importante per la selezione degli indicatori, per il monitoraggio e per l'analisi ai fini dell'esborso.

### **La Commissione ha verificato l'attendibilità dei dati a sostegno delle domande di esborso, ma non sempre in modo accurato**

**42** Le delegazioni dell'UE, prima di erogare la quota variabile, devono analizzare le domande di esborso presentate dai paesi partner (inclusi i relativi valori degli indicatori di performance). La Corte ha rilevato una serie di procedure di verifica, alcune delle quali non fornivano le necessarie garanzie per giustificare i pagamenti delle quote variabili.

---

<sup>8</sup> Snapshot fornisce metodi di analisi per i settori chiave necessari alla valutazione dei sistemi statistici: i) i quadri normativi, istituzionali e strategici che supportano la produzione di statistiche, nonché il monitoraggio a livello nazionale e settoriale; ii) l'adeguatezza delle risorse (ossia la quantità e qualità delle risorse umane, dell'attrezzatura, dei finanziamenti); iii) i determinanti della qualità dei dati (cioè impegno sulla qualità, indipendenza professionale, imparzialità, obiettività, metodologia e procedure appropriate) e iv) rapporto con gli utenti (ossia pertinenza, accessibilità).

<sup>9</sup> Contratti n. 1, n. 2, n. 3, n. 4 e n. 5.

**43** In generale, la Commissione ha applicato tre tipi diversi di procedure di verifica: i) analisi documentale e ricalcolo dei valori degli indicatori utilizzando i dati forniti dai paesi partner, ii) questo stesso metodo affiancato da sopralluoghi per controllare l'attendibilità dei dati trasmessi e iii) esternalizzazione del calcolo degli indicatori di performance o della verifica dei dati forniti dal paese partner a esperti esterni.

**44** I funzionari della delegazione dell'UE hanno effettuato sopralluoghi per affiancare l'analisi e verificare alcuni dati forniti per 14 su 24 contratti controllati (cfr. riquadro 9) e, per 16 contratti, hanno assunto esperti esterni che analizzassero, in alcuni casi in aggiunta ai propri sopralluoghi, il rispetto delle condizioni per le quote variabili. Nei paesi del vicinato, il ricorso a esperti è stato sistematico, mentre negli altri paesi controllati le delegazioni si sono avvalse di esperti solo in 5 contratti su 13.

**45** Gli orientamenti sul sostegno al bilancio raccomandano che esperti assistano agli esercizi di verifica se esistono dubbi fondati sulla qualità dei dati forniti. Tuttavia, in assenza di conclusioni chiare sulla capacità dei paesi partner di produrre tali dati (cfr. paragrafi 39-41), è difficile decidere se tale assistenza degli esperti sia davvero necessaria. Per i contratti controllati, il costo medio delle missioni di verifica degli esperti è ammontato approssimativamente a 110 000 euro.

### Riquadro 9

#### La verifica effettuata dalla Commissione sulle domande di esborso

Per valutare la domanda di esborso per il contratto di riforma settoriale per aumentare la performance del settore agricolo del Ruanda (contratto n. 18), la delegazione dell'UE ha svolto un'analisi esauriente delle informazioni trasmesse dall'amministrazione pubblica del Ruanda e l'ha integrata con sopralluoghi e richieste di chiarimenti alle autorità nazionali. Nello specifico, nel caso dell'indicatore 5a, il valore-obiettivo per il primo anno consisteva in 80 000 ettari di terreno da usare per l'agroforestazione in determinate zone. La delegazione ha svolto un sopralluogo dal quale è emerso che le informazioni trasmesse non erano corrette, dato che le attività in quell'area non si limitavano all'agroforestazione. Di conseguenza, la Commissione nella quota non ha erogato il pagamento relativo a tale indicatore.

**46** La Corte ha riscontrato che per sei<sup>10</sup> dei 24 contratti selezionati la Commissione non ha eseguito un'ulteriore verifica sui dati usati come base per il pagamento delle quote variabili. Ciò si è verificato soprattutto perché le delegazioni dell'UE hanno fatto pieno affidamento sull'accuratezza dei dati forniti dai paesi partner o sul lavoro di verifica svolto dagli esperti esterni per conto della Commissione, senza verificare ulteriormente i dati trasmessi. In tali casi, per la Commissione è più difficile individuare dati sulla performance non attendibili nelle domande di esborso, aumentando così il rischio di pagamenti ingiustificati delle quote variabili. Il riquadro 10 presenta un esempio di carenze di un controllo esterno che non sono state rilevate dalla Commissione.

### Riquadro 10

#### Esempi di carenze riscontrate nel lavoro di un esperto esterno

Per il contratto n. 2, che fornisce sostegno al ministero dell'Istruzione in Giordania per affrontare la crisi dei rifugiati siriani, la Commissione ha assunto un esperto che valutasse i dati dichiarati da tale ministero per alcuni degli indicatori per la quota variabile. L'esperto ha convalidato i dati dichiarati dal ministero mediante visite in loco in un campione di 30 scuole. Basandosi sulla relazione dell'esperto, la Commissione ha erogato la quota variabile.

La Corte ha controllato il lavoro dell'esperto, ha visitato alcune delle scuole selezionate e ha individuato i seguenti problemi.

- a) Il campionamento delle scuole non è stato casuale, bensì basato su raccomandazioni formulate da un'équipe di consulenti esterni operante per conto dell'UNESCO e poi approvate dal ministero dell'Istruzione. Vi era il rischio che il campione fosse distorto.
- b) Nonostante l'esperto avesse effettivamente visitato le 30 scuole selezionate, i dati sono stati confrontati solo per 17 di queste, perché il ministero non disponeva delle informazioni per quelle restanti. Le conclusioni tratte dall'esperto esterno sull'attendibilità del sistema informatico del ministero erano pertanto basate su elementi probatori insufficienti.
- c) I controlli sul campo sul personale delle scuole hanno riguardato solo gli insegnanti, mentre il valore-obiettivo per l'indicatore 1 si riferiva anche al personale non docente; di conseguenza le conclusioni tratte per questo indicatore erano incomplete.

<sup>10</sup> Contratti n. 2, n. 5, n. 13, n. 14, n. 23 e n. 24.

- d) L'esperto ha concluso che i dati raccolti sul campo confermavano quelli del ministero. Per gli indicatori 1 (numero di effettivi) e 2 (numero di studenti), tale conclusione è stata raggiunta confrontando i risultati totali per il campione. Tuttavia, i risultati delle singole scuole mostrano differenze significative (positive e negative) che si compensano quando si calcolano i valori totali.

### **Per alcune quote variabili, i dati sulla performance forniti dai paesi partner non giustificavano i pagamenti effettuati**

**47** Su un totale di 234 milioni di euro di pagamenti di quote variabili controllati, la valutazione della Corte sugli elementi comprovanti il raggiungimento degli indicatori per le quote variabili mostra risultati diversi da quelli accettati dalla Commissione per cinque paesi su otto, per un importo pari a 13,3 milioni di euro, di cui il 19 % di tale differenza è dovuto a un paese (Pakistan). Inoltre, la Corte ha riscontrato anche che la Commissione ha erogato 3,4 milioni di euro a due paesi basandosi su indicatori legati a valori iniziali incorretti. Benché fosse tenuta a pagare in virtù di un obbligo contrattuale, dato che i valori-obiettivo erano stati raggiunti, non erano stati conseguiti progressi effettivi nel settore misurato da tale indicatore. La [tabella 1](#) riassume gli importi per ogni paese visitato.

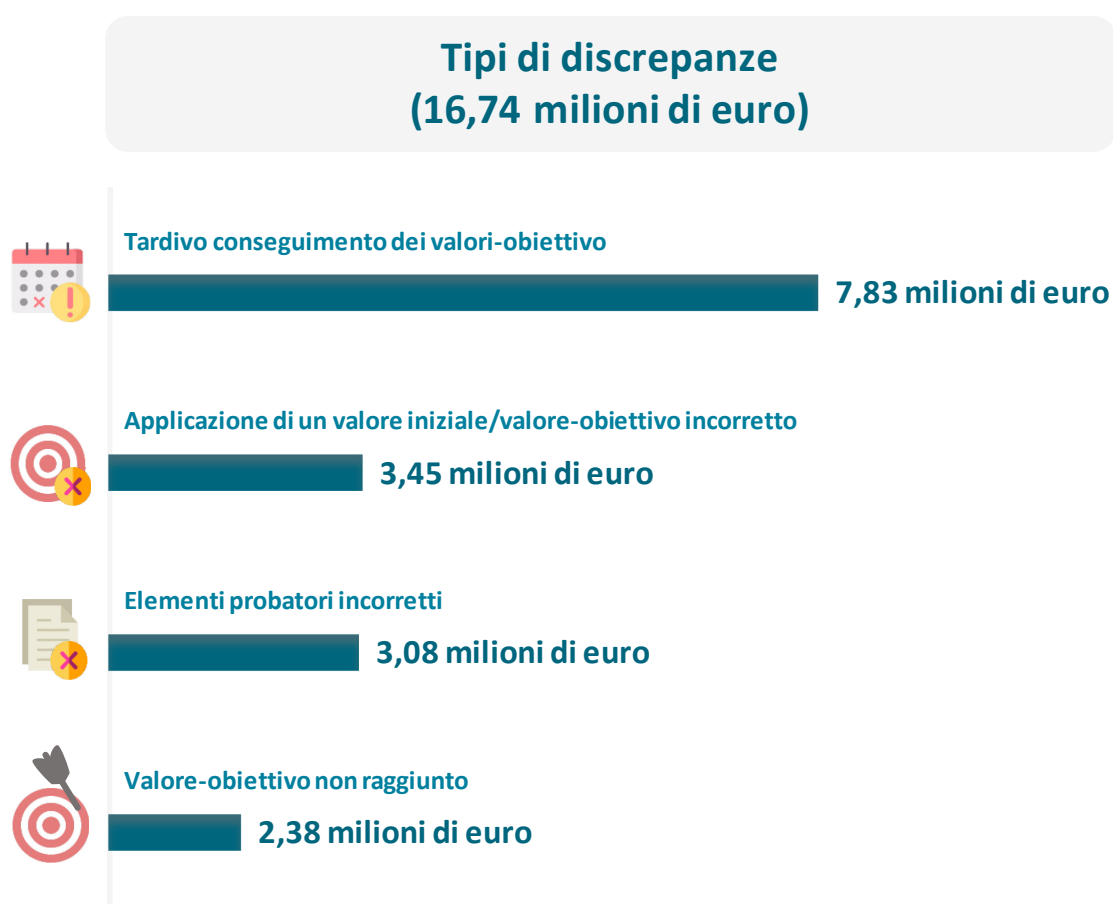
**Tabella 1 – Discrepanze rispetto alle valutazioni della Commissione**

Paese	Quota variabile controllata (euro)	Differenza dalla valutazione della Corte (euro)	Riferimento del contratto e degli indicatori	Causa delle discrepanze (per indicatore)	Importo pagato senza progressi effettivi (euro)
Bolivia	32 800 000	0			0
Etiopia	29 520 000	0			2 000 000 (contratto n. 14: indicatore 7)
Georgia	19 400 000	1 000 000	Contratto n. 6: indicatori 1.2 e 1.7	1.2: conseguito due mesi dopo la scadenza 1.7: valore-obiettivo non raggiunto	0
Giordania	45 750 000	6 000 000	Contratto n. 1: indicatore 5)	Conseguito due anni dopo la scadenza	0
Moldova	26 345 111	1 000 000	Contratto n. 16: indicatori 2.1 e 2.2	2.1: conseguito un mese dopo la scadenza 2.2: conseguito tre mesi dopo la scadenza	0
Pakistan	25 665 625	4 968 750	Contratto n. 23: indicatori 5, 6 e 8 Contratto n. 24: indicatori 4, 6.2 e 6.3	5, 6 e 8: valori-obiettivo non raggiunti 4 e 6.3: elementi probatori incorretti 6.2: valore-obiettivo non raggiunto	0
Ruanda	27 667 500	332 500	Contratto n. 20: indicatore 2	Conseguito un anno dopo la scadenza	1 437 500 (contratto n. 19: indicatore 5, contratto n. 20: indicatore 4)
Vietnam	27 000 000	0			0
TOTALE	234 148 236	13 301 250			3 437 500

Fonte: Corte dei conti europea.

**48** I principali problemi riscontrati hanno riguardato: i) il tardivo conseguimento dei valori-obiettivo dopo la scadenza stabilita; ii) la misurazione dei risultati basata su valori iniziali incorretti; iii) elementi probatori incorretti o non sufficienti a giustificare il raggiungimento degli indicatori e iv) valori-obiettivo mai raggiunti. La **figura 6** mostra i tipi e le percentuali di discrepanze rilevate nelle valutazioni effettuate dalla Commissione.

**Figura 6 – Tipi di discrepanze**



Fonte: Corte dei conti europea.

**49** Nel **riquadro 11** si descrive uno dei casi in cui la Corte ha ritenuto che i paesi partner avessero fornito elementi probatori non corretti.

## Riquadro 11

### Elementi probatori basati su un campione distorto

Per l'indicatore 6.3 del contratto sull'istruzione in Pakistan (contratto n. 24) il valore obiettivo era che gli studenti beneficiari di voucher avrebbero dovuto raggiungere un tasso di frequenza scolastica pari almeno all'80 %. Gli elementi probatori forniti dal paese partner hanno mostrato un tasso di frequenza (87 %) che era più alto del valore-obiettivo; di conseguenza la Commissione ha considerato raggiunto il valore-obiettivo. Secondo la relazione di conformità all'assistenza tecnica, gli elementi probatori forniti avrebbero dovuto riguardare tutti gli studenti nell'arco dell'anno. L'analisi della Corte ha mostrato invece che le autorità nazionali, nel calcolare il tasso di frequenza per tutti gli alunni, avevano tenuto conto solo di un quarto degli studenti che ricevevano i voucher. Inoltre, tale campione è stato selezionato all'inizio dell'anno scolastico, quando la frequenza è massima. La Corte ha pertanto concluso che gli elementi probatori adottati non erano validi, in quanto il campione era distorto.

Nel caso appena presentato, la Commissione ha considerato che i valori-obiettivo fossero stati raggiunti e ha effettuato l'intero pagamento.

**50** In quattro contratti la Corte ha riscontrato cinque casi di indicatori<sup>11</sup> i cui valori-obiettivo erano stati raggiunti dopo la scadenza stabilita nelle convenzioni di finanziamento. Inoltre, per altri cinque indicatori<sup>12</sup>, la Corte ritiene che i paesi partner non abbiano conseguito i valori-obiettivo; ciononostante, la Commissione li ha considerati raggiunti. Il *riquadro 12* fornisce esempi di entrambi i casi.

<sup>11</sup> L'indicatore 2 del contratto n. 20, l'indicatore 1.2 del contratto n. 6, l'indicatore 5 del contratto n. 1 e gli indicatori 2.1 e 2.2 del contratto n. 16.

<sup>12</sup> Gli indicatori 5, 6 e 8 del contratto n. 23, l'indicatore 6.2 del contratto n. 24 e l'indicatore 1.7 del contratto n. 6.

## Riquadro 12

### Valori-obiettivo raggiunti dopo la scadenza, raggiunti solo in parte o non raggiunti

Il valore-obiettivo è stato raggiunto dopo la scadenza nel caso dell'indicatore 5 del contratto per l'istruzione in Giordania (contratto n. 1). Il valore-obiettivo per tale indicatore era la costruzione di sei nuove scuole entro il 2015. Le scuole sono state completate solo nel 2017 e la quota variabile è stata erogata nel dicembre 2017. Tale considerevole ritardo era dovuto alla lunghezza delle procedure di appalto, che ha comportato l'attuazione tardiva dei lavori di costruzione da parte delle autorità nazionali.

Per tenere conto di questi ritardi, la Commissione ha prorogato il periodo di esecuzione del contratto fino al dicembre 2017, ma senza modificare la scadenza per la costruzione delle scuole.

Il valore-obiettivo dell'indicatore 6 del contratto di istruzione in Pakistan (contratto n. 23) includeva due interventi: la concezione programma di studio per l'inglese e l'approvazione di libri di testo per determinati gradi di istruzione. La Corte ha rilevato che, al momento della domanda di esborso, solo metà dei libri di testo era stata approvata e, pertanto, ritiene che la seconda parte del valore-obiettivo avrebbe dovuto essere considerata come non raggiunta.

Il valore-obiettivo per l'indicatore 1.7 del contratto per l'agricoltura in Georgia (contratto n. 6) consisteva nell'adozione di un programma nazionale sui regimi di certificazione per la produzione biorganica. L'amministrazione pubblica ha ritenuto che tale indicatore fosse stato raggiunto, dato che il programma nazionale per il risanamento delle piantagioni di tè era stato approvato. Tuttavia, l'obiettivo dichiarato del programma era finanziare l'utilizzo efficace delle piantagioni di tè in Georgia, aumentare la produzione di tè, incluso quello biologico, nonché rafforzare l'autosufficienza e le potenzialità d'esportazione e non i regimi di certificazione biorganica in sé. La Corte ritiene che tale valore-obiettivo non sia stato raggiunto, dato che il programma non è mirato in modo specifico alla certificazione di prodotti biologici. Tale posizione è stata sostenuta anche dall'esperto esterno.

In tutti i casi appena presentati, la Commissione ha effettuato l'intero pagamento.

**51** La Corte ha riscontrato tre casi in cui la Commissione aveva effettuato esborso conformemente alle disposizioni delle convenzioni di finanziamento, dato che i paesi partner avevano conseguito i valori-obiettivo concordati, ma in cui, a causa di valori iniziali o di valori-obiettivo stabiliti in modo incorretto, non si era verificato alcun progresso effettivo nei settori considerati. Il [riquadro 13](#) fornisce maggiori dettagli su alcuni di questi casi.



### Riquadro 13

#### Valori-obiettivo stabiliti sulla base di valori iniziali incorretti – nessun progresso effettivo conseguito

L'indicatore 7 del contratto sui trasporti in Etiopia (contratto n. 14) riguarda la percentuale di autocarri sovraccarichi. Il valore-obiettivo stabilito era di ridurre tale percentuale dal valore iniziale dell'11 % al 9 %. Il risultato conseguito alla fine del periodo controllato era pari al 6 % e pertanto il valore-obiettivo era stato raggiunto e il relativo importo pagato, conformemente alle disposizioni della convenzione di finanziamento. Tuttavia, in base alle informazioni fornite dal paese partner, il valore iniziale effettivo era del 6 %. In realtà, non vi era stato alcun progresso nella diminuzione del numero reale degli autocarri sovraccarichi.

Un secondo esempio di valore iniziale incorretto che ha portato a un pagamento senza che vi fossero progressi effettivi sufficienti riguarda l'indicatore 5 del contratto energetico in Ruanda (contratto n. 19). Questo indicatore misura la quota di energia elettrica generata da fonti rinnovabili nel mix energetico. Il valore iniziale usato nel contratto corrispondeva ai 292 GWh generati nel 2015. Il valore iniziale effettivo per tale anno era errato. Secondo i dati trasmessi dalle autorità nazionali, avrebbe dovuto essere 368 GWh. Il valore-obiettivo stabilito per la quota variabile controllata era pari a un aumento, rispetto al valore iniziale, di 14,5 GWh prodotti da energie rinnovabili. Il risultato conseguito per questo indicatore nel periodo controllato era pari a 361,5 GWh, che ha portato al pagamento dell'importo corrispondente nonostante si fosse verificata una diminuzione della percentuale di energia generata da risorse rinnovabili.

**52** Oltre alle discrepanze quantificate nella **tabella 1**, la Corte non ha potuto confermare la correttezza di due pagamenti di quote variabili a causa della mancanza di elementi probatori sufficienti a confermare i valori comunicati per cinque indicatori<sup>13</sup> (cfr. esempi del **riquadro 14**). Questi indicatori riguardano esborsi pari a 3,77 milioni di euro.

<sup>13</sup> Gli indicatori 3 e 6 del contratto n. 22 e gli indicatori 1.2 e 3 del contratto n. 5.

## Riquadro 14

### Mancanza di elementi probatori sufficienti

Nel contratto n. 5, che sostiene la gestione delle finanze pubbliche in Giordania, l'indicatore 1.2 era riferito a carenze nella formazione del personale delle unità di controllo interno in diversi ministeri e enti pubblici nazionali. Il valore-obiettivo consisteva nel fornire attività formative al personale delle unità di controllo interno che non aveva partecipato a formazioni negli anni precedenti (non è stato fornito un valore-obiettivo numerico). Un esperto esterno assunto dalla Commissione ha concluso che oltre l'85 % del personale proveniente da tutte le unità di controllo interno aveva partecipato a un corso di formazione aggiuntivo organizzato. Pertanto, l'esperto ha concluso che l'indicatore era stato raggiunto. Dato che nella relazione dell'esperto non è stato specificato in che modo sia stato calcolato l'85 %, la Corte non ha potuto né rieseguire il calcolo, né confermare che la formazione avesse colmato tutte le carenze. Non erano disponibili informazioni o dati su cosa fosse incluso nell'85 %.

L'indicatore 3 nel contratto relativo al programma per lo sviluppo delle comunità in Pakistan (contratto n. 22) ha misurato la quota di stanziamenti di bilancio destinati a progetti di sviluppo locale promossi dalle comunità nelle stime dei costi delle strategie per lo sviluppo dei distretti. Tuttavia, non era possibile riconciliare le stime dei costi per i distretti comunicate con le strategie per lo sviluppo dei distretti fornite come documento giustificativo. Analogamente, la relazione prodotta dall'esperto nominato dalla Commissione per valutare questo indicatore non presenta una riconciliazione tra le stime dei costi per i distretti e le strategie per lo sviluppo dei distretti. Pertanto, la Corte non ha potuto confermare le risultanze trasmesse.

### Pagamenti alla Moldova senza una documentazione sufficiente

**53** Benché non riguardi direttamente la verifica degli indicatori di performance, la Corte ha riscontrato che la Commissione aveva erogato tre quote variabili alla Moldova, per un totale di 26,3 milioni di euro, senza documentare sufficientemente le motivazioni alla base di tali pagamenti (cfr. [riquadro 15](#)).

## Riquadro 15

### Documentazione dei pagamenti alla Moldova

Le convenzioni di finanziamento per il sostegno al bilancio prevedono che la Commissione abbia la facoltà di sospendere la convenzione di finanziamento se il paese partner viola un obbligo relativo al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto e nei casi gravi di corruzione (articolo 236, paragrafo 4, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione, luglio 2018).

A causa di preoccupazioni relative allo stato di democrazia nel paese, nel luglio e ottobre 2017 la Commissione ha deciso di posticipare il pagamento di diverse quote variabili affermando che “la tempistica del pagamento sarebbe stata chiarita tenendo conto del rispetto dei meccanismi democratici efficaci, dello Stato di diritto e dei diritti umani in Moldova” [*traduzione a cura della Corte*]. La principale ragione per tale decisione era l'imminente adozione della nuova legge elettorale in Moldova, che non era in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia, un organismo consultivo del Consiglio d'Europa in materia di diritto costituzionale.

Ciononostante, l'11 dicembre 2017 è stata rilasciata un'autorizzazione al pagamento. Questa non era corroborata da una valutazione che dimostrasse il miglioramento dei meccanismi democratici e il maggiore rispetto dei diritti umani in Moldova, ossia il venir meno del motivo principale per cui all'inizio era stato rifiutato il pagamento.

## Conclusioni e raccomandazioni

**54** La Corte ha esaminato se la Commissione avesse fatto uso di dati sulla performance pertinenti e attendibili per l'erogazione delle quote variabili per il sostegno al bilancio. La Corte ha concluso che un terzo degli indicatori di performance analizzati, a causa di carenze nella concezione, è scarsamente pertinente, e non consente una misurazione obiettiva dei risultati; la pertinenza degli indicatori è pertanto compromessa. Inoltre, le valutazioni della Commissione sul raggiungimento degli indicatori per le quote variabili non sono sempre state affidabili, per cui alcuni pagamenti non erano sufficientemente giustificati.

**55** La Corte ha riscontrato che gli indicatori di performance per le quote variabili erano ben in linea con le strategie di sviluppo settoriale dei paesi partner. Tuttavia, molti di loro erano incentrati su interventi a breve termine anziché su risultati a lungo termine, tra cui i progressi verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Solo il 13 % dei 248 indicatori controllati dalla Corte misura gli effetti o gli impatti nei settori finanziati (cfr. paragrafi 22-25). L'uso di indicatori di effetto permetterebbe alla Commissione di misurare meglio i risultati più a lungo termine nei settori finanziati, tra cui i progressi verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

### Raccomandazione 1 – Accrescere il ricorso a indicatori di effetto per le quote variabili

---

La Commissione dovrebbe aumentare la percentuale delle quote variabili erogata in base al raggiungimento degli indicatori di effetto.

**Termine: entro fine 2021**

**56** Più di un terzo degli indicatori è stato definito in modo vago o presentava valori iniziali incorretti o del tutto assenti. Ciò ha consentito interpretazioni diverse riguardo all'eventuale raggiungimento dei valori-obiettivo e ha reso più complicata e meno obiettiva l'analisi delle domande di esborso (cfr. paragrafi 26-32).

## Raccomandazione 2 – Migliorare la formulazione degli indicatori di performance

---

La Commissione dovrebbe rafforzare i meccanismi di controllo della qualità per far sì che gli indicatori di performance relativi alle quote variabili misurino i risultati conseguiti dai paesi partner in modo obiettivo. Occorre dedicare particolare attenzione a:

- a) utilizzare indicatori di performance che siano specifici e non si prestino a interpretazioni diverse;
- b) avvalersi di valori iniziali e valori-obiettivo.

**Termine: entro fine 2021**

**57** Un obiettivo importante delle quote variabili del sostegno al bilancio consiste nell'incentivare i paesi partner ad avanzare nei programmi di riforma. La maggior parte delle quote variabili controllate prevedeva indicatori con valori-obiettivo con il giusto equilibrio tra ambizione e raggiungibilità e, a giudizio della Corte, essi hanno prodotto l'effetto di incentivazione desiderato. Le poche eccezioni riscontrate dalla Corte hanno riguardato indicatori i cui valori-obiettivo erano facilmente raggiungibili, spesso a causa dell'uso di valori iniziali incorretti, o che sono stati conseguiti grazie al lavoro svolto da altri donatori o da esperti esterni pagati dall'UE (cfr. paragrafi [33-34](#)).

## Raccomandazione 3 – Salvaguardare l'effetto di incentivazione delle quote variabili

---

La Commissione dovrebbe:

- a) aggiornare le informazioni relative al valore iniziale prima della firma del contratto di sostegno al bilancio o, se necessario, correggere i valori iniziali modificandolo durante la sua esecuzione;
- b) evitare situazioni in cui il paese partner raggiunga i valori-obiettivo soltanto grazie all'assistenza tecnica finanziata dall'UE.

**Termine: entro fine 2021**

**58** Il numero di indicatori usati per ogni quota variabile è stato spesso troppo alto, superando quello raccomandato dagli orientamenti della Commissione. Ciò complica ulteriormente il processo di esborso (cfr. paragrafo [35](#)).

## Raccomandazione 4 – Semplificare il processo di erogazione delle quote variabili

---

La Commissione dovrebbe evitare di usare sottoindicatori, al fine di limitare il numero effettivo di indicatori a quello massimo indicato negli orientamenti.

**Termine: entro fine 2021**

**59** Le domande di esborso di quote variabili contengono dati sulla performance che mostrano in che misura le condizioni concordate e gli indicatori di performance siano stati rispettati. Dato che tali domande vengono preparate dai paesi partner, l'attendibilità dei dati sulla performance su cui si basano dipende dalla capacità di produzione dei dati di tali paesi. La Corte ha riscontrato che la Commissione ha generalmente valutato la capacità dei paesi partner esaminando i principali elementi dei loro sistemi di monitoraggio e valutazione, come previsto dai propri orientamenti per il sostegno al bilancio. Tuttavia, la Commissione ha tratto conclusioni in merito all'attendibilità dei dati sulla performance necessari per calcolare gli indicatori per le quote variabili solo per cinque contratti sui 24 selezionati (cfr. paragrafi [36-41](#)). Trarre conclusioni sull'attendibilità dei dati è importante per la selezione degli indicatori, per il monitoraggio e per l'analisi ai fini dell'esborso.

## Raccomandazione 5 – Migliorare la valutazione della capacità dei paesi di fornire i dati sulla performance usati nelle quote variabili

---

Nel concepire i propri interventi di sostegno al bilancio, la Commissione dovrebbe valutare l'attendibilità dei dati sulla performance da usare come base per l'esborso di una quota variabile. La valutazione dovrebbe giungere a una conclusione esplicita riguardo alla sufficiente attendibilità dei sistemi utilizzati per produrre tali dati e potrebbe basarsi su valutazioni esistenti effettuate da altri organismi riconosciuti.

**Termine: entro fine 2021**

**60** La Corte ha rilevato che le delegazioni dell'UE hanno espletato una serie di procedure di verifica al momento di analizzare le domande di esborso. In alcuni casi, il personale delle delegazioni dell'UE ha effettuato sopralluoghi per verificare i dati forniti dai paesi partner, mentre in altri ha fatto pieno affidamento su tali dati o sui controlli esterni svolti da esperti per conto della Commissione, senza un ulteriore lavoro di verifica. Ciò non fornisce le necessarie garanzie per giustificare i successivi pagamenti delle quote variabili (cfr. paragrafi [42-46](#)).

## Raccomandazione 6 – Migliorare la verifica dei dati sulla performance usati per erogare le quote variabili

---

La Commissione dovrebbe:

- a) controllare gli elementi probatori alla base dei dati sulla performance forniti dai paesi partner nelle domande di esborso, a meno che abbia esplicitamente concluso in precedenza che tali dati siano affidabili;
- b) quando ricorre a controlli esterni, richiedere nel relativo capitolato d'oneri la verifica dell'attendibilità dei dati essenziali sulla performance forniti dai paesi partner. Prima di erogare la quota variabile, la Commissione dovrebbe verificare che gli esperti abbiano rispettato tale requisito.

**Termine: entro fine 2021**

**61** Quando la Corte ha rieseguito le valutazioni già effettuate dalla Commissione sul raggiungimento degli indicatori e ricalcolato i pagamenti delle quote variabili, ha rilevato discrepanze rispetto agli importi erogati dalla Commissione. Complessivamente, in base alle informazioni sulla performance disponibili, la Corte stima che, su un totale di 234 milioni di euro di pagamenti di quote variabili controllate, le discrepanze ammontino a 16,7 milioni di euro. Di tale importo, 13,3 milioni di euro non erano giustificati a sufficienza o in linea con le clausole contrattuali. Una somma pari a 3,4 milioni di euro è stata erogata senza che vi fossero effettivi progressi. Inoltre, 26,3 milioni di euro, relativi a tre quote variabili, sono stati erogati alla Moldova senza documentare sufficientemente le motivazioni alla base di tali pagamenti (cfr. paragrafi [47-53](#)).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina JAKOBSEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 12 novembre 2019.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*



# Allegati

## Allegato I – Percentuale di sostegno al bilancio in impegni bilaterali per l'aiuto pubblico allo sviluppo

Paesi	2014	2015	2016	2017	Media (2014-2017)
Austria	0,69 %	1,01 %	0,10 %	1,24 %	0,76 %
Belgio	2,50 %	1,85 %	1,41 %	0,15 %	1,48 %
Cechia	1,52 %	0,00 %	0,00 %	0,44 %	0,49 %
Danimarca	3,83 %	0,00 %	0,73 %	0,91 %	1,36 %
Finlandia	3,75 %	3,89 %	0,00 %	2,98 %	2,65 %
Francia	2,86 %	1,86 %	6,11 %	9,30 %	5,03 %
Germania	1,29 %	4,55 %	2,12 %	3,42 %	2,84 %
Grecia	1,04 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,26 %
Ungheria	n.d.	0,65 %	0,00 %	0,00 %	0,22 %
Irlanda	2,30 %	3,76 %	0,00 %	0,00 %	1,52 %
Italia	1,28 %	0,40 %	0,24 %	0,56 %	0,62 %
Lussemburgo	3,21 %	0,81 %	2,93 %	1,98 %	2,23 %
Paesi Bassi	0,67 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,17 %
Polonia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Portogallo	0,55 %	0,71 %	0,52 %	0,58 %	0,59 %
Slovacchia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Slovenia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Spagna	1,33 %	1,29 %	0,17 %	0,30 %	0,77 %
Svezia	2,39 %	0,13 %	0,00 %	1,96 %	1,12 %
Regno Unito	2,09 %	1,21 %	0,18 %	0,01 %	0,87 %
<b>Commissione europea</b>	<b>9,31 %</b>	<b>12,71 %</b>	<b>14,67 %</b>	<b>9,08 %</b>	<b>11,45 %</b>
Media UE	2,03 %	1,66 %	1,39 %	1,57 %	1,66 %
Media UE, istituzioni escluse	1,65 %	1,11 %	0,73 %	1,19 %	1,17 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di <https://stats.oecd.org/>

## Allegato II – Contratti oggetto dell'audit

	Numero del contratto	Paese	Settore finanziato
Contratto n. 1	282613	Giordania	Istruzione
Contratto n. 2	365198		Istruzione
Contratto n. 3	377271		Energia
Contratto n. 4	389306		Energia
Contratto n. 5	357967		Gestione delle finanze pubbliche
Contratto n. 6	387662	Georgia	Agricoltura
Contratto n. 7	344313		Formazione professionale
Contratto n. 8	361908		Riforma della politica delle finanze pubbliche
Contratto n. 9	363227	Bolivia	Lotta contro la droga
Contratto n. 10	368977		Risorse idriche
Contratto n. 11	337591		Agricoltura
Contratto n. 12	377182		Agricoltura
Contratto n. 13	383001	Etiopia	Sanità
Contratto n. 14	367551		Trasporti
Contratto n. 15	348701	Moldova	Piano d'azione per la liberalizzazione dei visti
Contratto n. 16	353323		Riforma della politica delle finanze pubbliche
Contratto n. 17	371907		Agricoltura
Contratto n. 18	376376	Ruanda	Agricoltura
Contratto n. 19	375269		Energia
Contratto n. 20	364033		Ambiente
Contratto n. 21	357701	Vietnam	Sanità
Contratto n. 22	337112	Pakistan	Agricoltura
Contratto n. 23	289807		Istruzione
Contratto n. 24	356359		Istruzione

### Allegato III – Esborso di quote variabili nel 2017 per contratti intesi a valutare l'andamento delle riforme settoriali

Paesi	Quota variabile complessiva nel 2017 (euro)	Percentuale	Settori controllati	Importi controllati (euro)
Marocco	120 984 995	18,75 %		
<b>Giordania</b>	<b>69 506 667</b>	<b>10,77 %</b>	<b>Istruzione, energia, riforma della pubblica amministrazione</b>	<b>45 750 000</b>
<b>Georgia</b>	<b>37 900 000</b>	<b>5,87 %</b>	<b>Agricoltura, occupazione, finanze pubbliche</b>	<b>19 400 000</b>
<b>Bolivia</b>	<b>32 800 000</b>	<b>5,08 %</b>	<b>Agricoltura, lotta contro la droga, risorse idriche e servizi igienico-sanitari</b>	<b>32 800 000</b>
<b>Etiopia</b>	<b>29 520 000</b>	<b>4,57 %</b>	<b>Sanità, trasporti</b>	<b>29 520 000</b>
<b>Moldova</b>	<b>29 345 111</b>	<b>4,55 %</b>	<b>Agricoltura, giustizia, finanze pubbliche</b>	<b>26 345 111</b>
<b>Ruanda</b>	<b>27 667 500</b>	<b>4,29 %</b>	<b>Agricoltura, energia, ambiente</b>	<b>27 667 500</b>
<b>Vietnam</b>	<b>27 000 000</b>	<b>4,18 %</b>	<b>Sanità</b>	<b>27 000 000</b>
<b>Pakistan</b>	<b>25 665 625</b>	<b>3,98 %</b>	<b>Agricoltura, istruzione</b>	<b>25 665 625</b>
Tunisia	25 000 000	3,87 %		
Albania	20 775 000	3,22 %		
Niger	17 850 000	2,77 %		
Bangladesh	16 500 000	2,56 %		
Colombia	15 000 000	2,32 %		
Botswana	14 510 000	2,25 %		
Honduras	12 030 000	1,86 %		
Sud Africa	10 466 458	1,62 %		
Senegal	10 450 000	1,62 %		
Burkina Faso	9 700 000	1,50 %		
Kirghizistan	9 500 000	1,47 %		

Paesi	Quota variabile complessiva nel 2017 (euro)	Percentuale	Settori controllati	Importi controllati (euro)
Algeria	9 000 000	1,39 %		
Benin	8 000 000	1,24 %		
Indonesia	7 500 000	1,16 %		
Ucraina	7 500 000	1,16 %		
Cambogia	7 200 000	1,12 %		
Armenia	7 000 000	1,08 %		
Ghana	6 200 000	0,96 %		
Nepal	6 000 000	0,93 %		
Perù	5 880 000	0,91 %		
Groenlandia	4 634 634	0,72 %		
Laos	4 000 000	0,62 %		
Guyana	3 800 000	0,59 %		
Repubblica dominicana	2 687 500	0,42 %		
Samoa	2 360 238	0,37 %		
Isole Falkland	1 000 000	0,15 %		
Tonga	375 000	0,06 %		
<b>TOTALE</b>	<b>645 308 728</b>	<b>100 %</b>		

Fonte: Corte dei conti europea (i paesi in grassetto sono stati selezionati per l'audit)

## Allegato IV – Tabella riepilogativa della valutazione

	BOLIVIA				ETIOPIA		PAKISTAN			RUANDA			VIETNAM
	Contratto n. 9	Contratto n. 10	Contratto n. 11	Contratto n. 12	Contratto n. 13	Contratto n. 14	Contratto n. 22	Contratto n. 23	Contratto n. 24	Contratto n. 18	Contratto n. 19	Contratto n. 20	Contratto n. 21
La valutazione delle capacità è approfondita?	No	No	No	In parte	No	In parte	No	No	No	In parte	In parte	No	In parte
Numero di indicatori (per la quota annuale 2017)	8	10	8	6	6	10	6	8	8	8	7	4	8
Numero di indicatori pagati nel 2017 riportati da anni precedenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Valori-obiettivo indipendenti	24	10	12	12	6	10	6	8	15	8	11	4	12
Indicatori non specifici	1	1	2	2	1	1	1	1	2	0	0	0	0
Assenza di valore iniziale (Corte: dovrebbe esistere tale valore)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valore iniziale errato	1	0	0	0	1	10	0	0	1	0	1	2	0

	BOLIVIA				ETIOPIA		PAKISTAN			RUANDA			VIETNAM
	Contratto n. 9	Contratto n. 10	Contratto n. 11	Contratto n. 12	Contratto n. 13	Contratto n. 14	Contratto n. 22	Contratto n. 23	Contratto n. 24	Contratto n. 18	Contratto n. 19	Contratto n. 20	Contratto n. 21
Valore-obiettivo troppo modesto	1	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0
Missioni in loco espletate dalle delegazioni dell'UE per valutare il rispetto delle condizioni?	No	No	Sì	Sì	No	Sì	No	No	No	Sì	No	Sì	No
Ricorso a esperti esterni per valutare il rispetto delle condizioni?	No	No	No	No	No	No	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No	Sì
Errori aritmetici nell'esborso?	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
La metodologia per il calcolo del pagamento è stata applicata correttamente?	Sì	Sì	Sì	Sì	No	Sì	Sì	No	No	Sì	Sì	Sì	Sì
Discrepanze con la valutazione della Corte sul raggiungimento dei valori-obiettivo/ sotto-obiettivi	2.2 e 3.3	3.1 e 5	No	No	No	7	No	5, 6 e 8	4, 6.2 e 6.3	No	5	2 e 4	No

	BOLIVIA				ETIOPIA		PAKISTAN			RUANDA			VIETNAM
	Contratto n. 9	Contratto n. 10	Contratto n. 11	Contratto n. 12	Contratto n. 13	Contratto n. 14	Contratto n. 22	Contratto n. 23	Contratto n. 24	Contratto n. 18	Contratto n. 19	Contratto n. 20	Contratto n. 21
Discrepanze con la valutazione della Corte sull'importo da pagare	Solo impatto su un ulteriore esborso	Nessun impatto sul pagamento Performance >80 %	No	No	No	2 milioni di euro	No	1,50 milioni di euro	3,47 milioni di euro	No	1,2 milioni di euro	0,57 milioni di euro	No

	GEORGIA			GIORDANIA				MOLDOVA		
	Contratto n. 6	Contratto n. 7	Contratto n. 8	Contratto n. 1	Contratto n. 2	Contratti n. 3 e n. 4	Contratto n. 5	Contratto n. 15	Contratto n. 16	Contratto n. 17
La valutazione delle capacità è approfondita?	No	Sì	Sì	No	No	Sì	In parte	Sì	Sì	In parte
Numero di indicatori (per la quota annuale 2017)	11	15	14	0	5	9	10	34	12	28
Numero di indicatori pagati nel 2017 riportati da anni precedenti	0	3	0	2	0	0	0	3	0	0
Valori-obiettivo indipendenti	12	34	21	2	6	10	20	95	22	39
Indicatore non specifico	0	7	3	2	0	1	5	35	4	4
Assenza di valore iniziale (Corte: dovrebbe esistere tale valore)	1	5	3	0	0	0	0	0	0	6
Valore iniziale errato	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0
Valori-obiettivo troppo modesti	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0
Missione (o missioni) in loco espletata dalle delegazioni dell'UE per valutare il rispetto delle condizioni?	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì



	GEORGIA			GIORDANIA				MOLDOVA		
	Contratto n. 6	Contratto n. 7	Contratto n. 8	Contratto n. 1	Contratto n. 2	Contratti n. 3 e n. 4	Contratto n. 5	Contratto n. 15	Contratto n. 16	Contratto n. 17
Ricorso a esperti esterni per valutare il rispetto delle condizioni?	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Errori aritmetici nell'esborso?	No	No	No	Sì	No	No	No	Sì	No	No
La metodologia per il calcolo del pagamento è stata applicata correttamente?	Sì	Sì	Sì	Sì	No	Sì	No	No	Sì	Sì
Discrepanze con la valutazione della Corte sul raggiungimento dei valori-obiettivo/ sotto-obiettivi	Indicatori 1.2 e 1.7	No	No	Indicatore 5	No	No	No	Sì (tutti gli indicatori)	No	No
Discrepanze con la valutazione della Corte sull'importo da pagare	1 milione di euro	No	No	6 milioni di euro	No	No	No	5,1 milioni di euro	6,4 milioni di euro	14,8 milioni di euro

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **"LA QUALITÀ DEI DATI PER IL SOSTEGNO AL BILANCIO: DEBOLEZZE NEGLI INDICATORI E VERIFICHE PER IL PAGAMENTO DELLE QUOTE VARIABILI"**

#### **SINTESI**

I. Il sostegno al bilancio è un pacchetto di misure che include il trasferimento di risorse finanziarie, il dialogo politico, il potenziamento delle capacità e il monitoraggio della performance. Ciascuno di questi elementi è importante ai fini dell'efficacia dello strumento. Le quote fisse evolvono in funzione delle condizioni generali comportate dai criteri di ammissibilità per il sostegno al bilancio, mentre l'importo delle quote variabili è proporzionale ai risultati ottenuti, misurati con specifici indicatori di performance.

II. Gli orientamenti per il sostegno al bilancio definiscono i criteri da applicare per la definizione degli indicatori per le quote variabili e per le relative procedure di verifica. La priorità è data a indicatori ben definiti per le politiche dei paesi partner e ai quadri di monitoraggio della performance.

III. Gli obiettivi da raggiungere sono a breve termine per natura, poiché gli indicatori per le quote variabili sono concepiti per essere misurati a cadenza annuale. La Commissione deve definire obiettivi che possano essere ragionevolmente raggiunti da un anno all'altro. Ciò non esclude iniziative per cercare di promuovere maggiormente l'uso di indicatori di effetto, in particolare nei settori che beneficiano di un'assistenza a lungo termine dell'UE, ma occorre garantire il ricorso a un mix di indicatori di diverso tipo.

La banca dati della Commissione in cui sono iscritti tutti gli indicatori di performance usati durante i contratti di sostegno al bilancio del periodo 2014-2018 mostra che è stato utilizzato un mix di diversi tipi di indicatori: indicatori di input, di processo, di realizzazione e di effetto/risultati a lungo termine. Il campione oggetto dell'audit includeva più programmi approvati prima del 2014 e pertanto meno incentrati su risultati a lungo termine.

IV. In base alle raccomandazioni contenute negli orientamenti per il sostegno al bilancio, è opportuno utilizzare dai tre ai dieci indicatori. La Commissione provvederà a rafforzare l'idea che l'utilizzo di un maggior numero di indicatori possa comportare una perdita di accento sulle politiche da un lato e una valutazione più complessa delle domande di esborso dall'altro. Ciononostante, in casi eccezionali e ove giustificato dal quadro politico e dalle preferenze dei paesi partner, possono essere accettati più di dieci indicatori.

V. La Commissione ritiene che l'attendibilità dei sistemi statistici dei paesi partner venga esaminata nella valutazione della conformità ai criteri di ammissibilità delle politiche pubbliche al sostegno al bilancio, nonché confermata nel quadro di gestione dei rischi. In base al modello di nota di esborso riveduto di recente, la domanda di esborso deve essere corredata da informazioni riguardanti gli aggiornamenti delle capacità analitiche e della qualità dei dati del paese in questione.

VI. La Commissione ritiene che gli esborsi a favore della Moldova siano stati erogati in seguito agli sviluppi positivi in termini di rispetto di meccanismi democratici efficaci, Stato di diritto e diritti umani nel paese al momento del pagamento, che tuttavia avrebbero potuto essere meglio documentati.

VII. Primo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione.

Secondo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione.

Terzo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione.

Quarto punto: la Commissione accoglie la raccomandazione.

Quinto punto: la Commissione accoglie la raccomandazione.

Sesto punto: la Commissione accoglie la raccomandazione.

## **INTRODUZIONE**

01 Si veda la risposta alla sintesi - paragrafo I.

02 Oltre a favorire il raggiungimento di risultati, avvalendosi dei sistemi di ciascun paese e allineandosi alle politiche nazionali, il sostegno al bilancio rafforza altresì la responsabilità a livello interno.

## **OSSERVAZIONI**

19 La Commissione conferma che gli esborsi per il sostegno al bilancio vengono erogati "ex post", in funzione dei risultati conseguiti. In questo contesto, come giustamente precisato dalla Corte, tutte le condizioni generali, ossia i progressi nell'attuazione delle politiche pubbliche pertinenti, nella riforma della gestione delle finanze pubbliche, nella trasparenza e nella stabilità macroeconomica, sono importanti per valutare i risultati.

21 La determinazione delle quote variabili deve essere adattata al paese e al contesto politico e gli indicatori scelti in base alla pertinenza al contesto, dando priorità agli indicatori di effetto, ove possibile. In genere è opportuno scegliere un insieme di indicatori di diverso tipo, che includa quelli di input.

Nel definire gli indicatori occorre tenere presente la frequenza annuale degli esborsi di sostegno al bilancio, nonché la capacità dei paesi partner di controllare effetti e impatto.

22 In base a una valutazione interna condotta dalla Commissione riguardo all'intera serie di indicatori utilizzati per le quote variabili (3 642 indicatori) per il periodo dal 2014 al 2018, il 33,7% degli indicatori è costituito da indicatori di effetto, il 26,8% da indicatori di realizzazione e il 35,4% da indicatori di processo, mentre la parte restante (4,1%), più esigua, è composta da indicatori di input e di impatto.

Il campione oggetto dell'audit includeva più programmi approvati prima del 2014 e pertanto meno incentrati su risultati a lungo termine. Oggi l'uso di diversi indicatori è più equilibrato.

23 La selezione di indicatori è connessa altresì alla maturità delle politiche pubbliche e a una serie di questioni specifiche legate al contesto (problemi di attribuzione, governance del settore, suddivisione del lavoro tra i partner per lo sviluppo, ecc.).

È opportuno ricordare che, in base alla classificazione della Banca mondiale, dal 2017 la Giordania non è più considerata un paese a reddito medio-alto, ma a reddito medio-basso.

24 La Commissione ritiene che gli indicatori di input possano rivelarsi utili in alcuni casi, in particolare nelle fasi iniziali della riforma, per contribuire a creare le condizioni necessarie per ottenere risultati a più lungo termine in un secondo tempo. Nei programmi di sostegno al bilancio attuati a partire dal 2014, la percentuale di indicatori di input per le quote variabili è solo del 4% (cfr. risposta al paragrafo 22).

25 Gli indicatori di processo sono importanti per valutare i progressi realizzati in termini di capacità e buona governance di un settore. Inoltre, quando si considera l'intero programma di sostegno al bilancio, per valutare i progressi compiuti nell'attuazione globale delle politiche pubbliche si prendono in considerazione gli aspetti qualitativi, che possono essere trattati anche nell'ambito del dialogo e del rafforzamento delle capacità. Per tale ragione è fondamentale non limitare l'impatto del sostegno al bilancio ai soli indicatori delle quote variabili.

## **Riquadro 2 - Esempi di indicatori di processo privi di specifiche qualitative**

In riferimento alla Moldova (contratto n. 15: piano d'azione per la liberalizzazione dei visti)

Il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti è sottoposto a un controllo minuzioso da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, con un solido sistema di monitoraggio esterno (UE). Sebbene nella matrice politica non vi sia alcun riferimento al quadro normativo da adottare, la sua qualità è definita chiaramente nel pertinente *acquis* dell'UE. Pertanto il quadro (parametri di riferimento per la liberalizzazione dei visti) viene definito in altri documenti. In aggiunta è opportuno osservare che sono state presentate al Parlamento e al Consiglio cinque relazioni riguardanti il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti, che riportano progressi soddisfacenti.

In riferimento alla Giordania (contratto n. 4: sostegno al settore energetico)

L'accento di questo obiettivo era posto sul garantire la creazione e l'operatività della struttura di dialogo politico (ossia, non limitato al livello amministrativo, ma con l'organizzazione di riunioni periodiche). Per assicurare la titolarità del governo, la Commissione ha lasciato al paese partner la possibilità di decidere l'esatta struttura, la composizione e la frequenza delle riunioni.

27 La Commissione sottolinea che la constatazione della Corte in merito all'impiego di indicatori non sufficientemente specifici deriva da una serie di ragioni di fondo, come dimostrano gli esempi del paragrafo 28 e del riquadro 3. Nella maggior parte dei casi infatti non hanno comportato conclusioni divergenti nelle valutazioni dell'indicatore effettuate dalla Corte e dalla Commissione.

## **Riquadro 3 - Esempi di indicatori o valori-obiettivo non specifici**

In riferimento alla Giordania (contratto n. 1):

Per stabilire se le attrezzature scolastiche fossero adeguate, ad esempio il fatto che le scuole saranno costruite e attrezzate seguendo gli orientamenti per la Giordania del 2018 e dotate di pannelli solari per gli scaldabagno, nonché di altri sistemi di energia rinnovabile e di efficienza energetica, l'esperto esterno incaricato di analizzare il raggiungimento dell'obiettivo non ha elaborato dei criteri del tutto propri e si è basato su criteri già precisati nelle disposizioni tecniche e amministrative della convenzione di finanziamento. Le disposizioni tecniche e amministrative stabiliscono altresì che gli insegnanti di nuova nomina devono avere seguito almeno il corso introduttivo di formazione degli insegnanti.

Inoltre, si è dovuta mantenere una certa flessibilità per il concetto di adeguatezza dei mezzi/del contesto di apprendimento e delle risorse umane nelle scuole in questione, affinché potesse essere adattato a una situazione di crisi estremamente mutevole, con centinaia di migliaia di nuovi studenti rifugiati da inserire nel sistema scolastico. Infine, tale "adeguatezza" è stata discussa in dettaglio nell'ambito di un dialogo politico regolare tra la delegazione dell'UE e il ministero dell'Istruzione.

In riferimento alla Georgia (contratto n. 8):

L'obiettivo specifico dell'indicatore era quello di sensibilizzare le parti interessate alle norme e alla governance di bilancio. Per interpretare l'indicatore, si sono utilizzati i verbali delle riunioni e colloqui con le parti interessate. L'indicatore era inteso a promuovere una cultura della trasparenza e della responsabilità nei confronti dei cittadini. È stata condotta una valutazione approfondita, nel cui ambito sono stati esaminati i verbali delle riunioni e i colloqui con le parti interessate.

## **Riquadro 4 - Misurare la qualità dell'istruzione, un buon esempio**

La misurazione degli indicatori relativi alla qualità dell'istruzione è essenziale e il modello introdotto in questo programma di sostegno al bilancio è stato in seguito replicato da altri donatori in Giordania. Si conferma un elemento essenziale per la continuità del sostegno fornito da allora al sistema di istruzione giordano da parte dell'UE.

Oggi questo indicatore fa parte del piano strategico per l'istruzione 2018-2022 e l'unità competente in seno al ministero dell'Istruzione ha ricevuto una formazione sulla metodologia per proseguire le valutazioni a livello nazionale.

È tuttavia importante sottolineare che la raccolta di dati per un indicatore dovrebbe entrare a far parte del regolare esercizio di raccolta di dati del paese, evitando metodi una tantum, lunghi e costosi, attuati soltanto per il programma di sostegno al bilancio.

30 La Commissione concorda sul fatto che debbano essere definiti e aggiornati, se necessario, valori iniziali per gli indicatori per cui sarebbero pertinenti.

31 Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 30.

32 La Commissione concorda sul fatto che i valori iniziali debbano essere aggiornati, ove possibile, tenendo presente le spese operative comportate dalla modifica dei contratti di sostegno al bilancio.

### **Riquadro 6 - Esempi di indicatori con valori iniziali assenti o incorretti**

In riferimento alla Georgia (contratto n. 7):

Il contratto "Occupazione e istruzione e formazione professionale" include quattro indicatori relativi a incrementi nel tempo (ad esempio, nei programmi di formazione). In due casi, la convenzione di finanziamento fa riferimento a valori iniziali del 31 dicembre 2013, non disponibili al momento della firma della convenzione di finanziamento.

Per quanto concerne il caso specifico menzionato dalla Corte, nella convenzione di finanziamento non erano indicati valori iniziali per gli indicatori. È stato quindi necessario attingere da altre fonti per valutare l'indicatore 2.2.1 (aumento del 15% del numero di insegnanti inseriti in programmi di formazione iniziale in linea con la nuova politica di sviluppo degli insegnanti dell'istruzione e formazione professionale) e l'indicatore 2.2.2 (15% degli insegnanti inseriti in programmi di formazione continua). Data la mancanza di valori iniziali per gli indicatori, l'unica tendenza in aumento registrata avrebbe potuto essere ritenuta sufficiente ai fini del pagamento. Gli incaricati della valutazione e la Commissione hanno tenuto conto degli sviluppi nel settore per giungere a una conclusione significativa considerata la natura dell'indicatore.

In riferimento alla Bolivia (contratto n. 9):

Va notato che, diversamente dagli obiettivi per il 2016, meno ambiziosi rispetto ai valori iniziali, gli obiettivi per il 2017 e il 2018 ambivano a finalità superiori, garantendo così i risultati attesi.

34 La Commissione sottolinea che il rafforzamento delle capacità sostenuto dall'UE mira in generale a contribuire all'aumento sostenibile delle capacità nei paesi partner, anche dopo la fine del programma di sostegno al bilancio. Il campo di applicazione è più ampio e integra, anziché sostituire, l'incentivo fornito dagli indicatori. Secondo la Commissione è questo il caso dei tre contratti menzionati dalla Corte dei conti europea.

### **Riquadro 7 - Esempi di indicatori con valori-obiettivo di facile raggiungimento**

È importante sottolineare che gli indicatori 4 "Rafforzamento dell'Osservatorio boliviano delle droghe" e 7 "Sviluppo del quadro istituzionale del CONALTID" (Consejo Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas) si riferiscono entrambi al rafforzamento del ruolo del CONALTID nel coordinamento interistituzionale, al fine di migliorare l'efficacia della strategia sostenuta.

Considerata la precedente mancanza di coordinamento interistituzionale, questo indicatore è uno strumento utile per misurare il livello di impegno del governo nella strategia.

Sebbene possa sembrare modesto, l'indicatore (nel contratto n. 9) è molto importante nel contesto in questione, poiché promuove il necessario coordinamento tra i diversi ministeri coinvolti nella lotta contro il traffico di droga e i reati connessi. È un buon esempio di un caso in cui, conoscendo il contesto locale, la delegazione dell'UE ha riconosciuto l'importanza di consolidare la funzione di

coordinamento di una nuova istituzione (CONALTID). L'ambizione di un indicatore deve pertanto essere valutata nel contesto specifico. Lo stesso vale per l'indicatore 4, ritenuto un elemento probatorio del ruolo di coordinamento svolto dal CONALTID, nonché del funzionamento sostenibile del sistema di monitoraggio.

35 Il numero di indicatori previsti per il piano d'azione per la liberalizzazione dei visti in Moldova è stato definito in seguito al dialogo politico e al successivo accordo con il paese partner. In questo caso specifico, si è preferito includere tutti gli indicatori nella matrice politica del governo. Le autorità hanno ritenuto che ciò potesse costituire un ulteriore incentivo per l'attuazione dell'intero piano d'azione.

### **Riquadro 8 - Elevato numero di indicatori**

La matrice politica della Moldova comprende sette condizioni o indicatori principali (come stabilito nella convenzione di finanziamento), corrispondenti a sette settori della strategia nazionale. Vi sono poi 28 sottoindicatori, specifici e pertinenti per una corretta attuazione della strategia.

37 Nella fase di progettazione, la Commissione valuta le informazioni relative all'attendibilità dei dati, al fine di decidere quale fonte di verifica sia la più appropriata e quando sarà disponibile. Le carenze nel sistema statistico dei settori sostenuti rendono necessaria l'attuazione di misure di mitigazione, come ad esempio la conduzione di revisioni di esperti esterni oppure un'assistenza complementare dell'UE (o di altri donatori), per migliorare la capacità statistica.

39 Si vedano le risposte della Commissione al paragrafo V.

41 La Commissione ritiene di poter ottenere informazioni sufficienti sulla qualità del sistema di monitoraggio e di valutazione del paese partner associando l'analisi del criterio di ammissibilità delle politiche pubbliche al quadro di gestione dei rischi.

42 Per garantire un livello di certezza tale da giustificare i pagamenti successivi, vengono utilizzate diverse procedure di verifica. Cfr. il punto 43.

43 Per ciascun esborso la Commissione applica una combinazione dei diversi tipi di procedure di verifica al fine di valutare la conformità. Per tutti gli esborsi le delegazioni e i servizi centrali procedono all'esame documentale di tutti i documenti giustificativi. In aggiunta, ove necessario, possono essere effettuati sopralluoghi. Analogamente, quando la natura delle informazioni è altamente specializzata o la valutazione del raggiungimento degli obiettivi richiede una valutazione qualitativa rigorosa, è possibile impiegare esperti esterni.

44 Le missioni degli esperti esterni devono essere complementari. Il loro valore aggiunto risiede nell'indipendenza e nelle competenze supplementari degli esperti esterni e non dovrebbero sostituire le verifiche dirette e la decisione della delegazione, bensì permettere di effettuare un controllo incrociato dei risultati.

45 La Commissione condivide l'analisi della Corte secondo cui la qualità dei dati provenienti dai paesi partner dovrebbe essere un fattore importante per la decisione di avvalersi di esperti negli esercizi di verifica. Tuttavia, il ricorso a esperti esterni può essere giustificato anche se il sistema di monitoraggio del paese è affidabile. In alcuni casi, l'UE ha bisogno di competenze altamente tecniche per verificare criteri specifici pertinenti per il calcolo degli indicatori.

46 Il sostegno al bilancio, in quanto strumento di partenariato e fiducia, opera in diversi settori in cui i partner per lo sviluppo hanno fatto affidamento sulle relazioni periodiche dei paesi partner.

La Commissione ritiene che, nei casi in questione, i documenti giustificativi forniti dal partner attuatore, unitamente alla valutazione dell'esperto esterno e ai chiarimenti richiesti alle autorità, hanno fornito informazioni sufficienti per effettuare controlli incrociati e giungere a una conclusione sull'attendibilità dei dati.

## Riquadro 10 – Esempi di carenze riscontrate nel lavoro di un esperto esterno

a) Il campionamento per il contratto n. 2 in Giordania è stato effettuato in stretta collaborazione con altri partner pertinenti, inclusa l'UNESCO. I criteri di selezione dei campioni erano basati su una serie di elementi, tra cui:

- scuole pubbliche del ministero dell'Istruzione nelle aree urbane (inclusi gli istituti in affitto);
- scuole e spazi di apprendimento nei campi profughi;
- scuole a uno o due turni (elevata densità);
- rappresentanza del ciclo primario e secondario;
- rappresentanza nel campione pilota del sistema EMIS - *Education Management information System* (OpenEMIS, UNESCO);
- correlazione tra le scuole selezionate e la concentrazione di rifugiati siriani nella regione/città.

Sono quindi state avanzate proposte per l'inclusione di determinate scuole, al fine di disporre di un'ampia varietà di criteri e di garantire l'inclusione di 8 direzioni scolastiche con una concentrazione elevata di studenti siriani. Il ministero dell'Istruzione non è stato direttamente coinvolto nella selezione delle scuole ai fini del campionamento, per evitare possibili distorsioni nel processo di selezione. Le proposte sono invece state presentate dal gruppo di consulenti, insieme all'UNESCO in seguito alla selezione dalla banca dati degli istituti scolastici (non l'EMIS, che all'epoca non era operativo), mentre il ministero dell'Istruzione ha dovuto ovviamente approvare il campione per facilitare l'accesso alle scuole.

b) Tutte le 30 scuole sono state incluse nella banca dati per la missione di verifica sul campo, tuttavia nella relativa relazione dell'esperto sono menzionate solo 17 scuole (pagine 14 e 16/17), poiché al momento della missione i dati EMIS comparabili erano disponibili solo per tali istituti. Le conclusioni tratte dagli esperti esterni sono state quindi elaborate con il miglior campione disponibile all'epoca.

d) I consulenti hanno esaminato i registri scolastici reali e le iscrizioni effettive il giorno della visita e i dati sono stati registrati e inseriti nelle rispettive colonne della banca dati. La Commissione ritiene che le differenze osservate fossero prevedibili in un contesto di crisi estremamente mutevole, in cui la popolazione scolastica e la frequenza scolastica erano in continua evoluzione.

47 In riferimento al Pakistan, la Commissione concorda sul fatto che per quattro indicatori (gli indicatori 5 e 6 del contratto n. 23 e gli indicatori 4 e 6.3 del contratto n. 24), gli elementi probatori a sostegno dei risultati presentavano debolezze e rimedierà al problema in futuro.

Per l'indicatore 8 del contratto n. 23 (programma per l'istruzione nella provincia del Sindh), la Commissione ritiene che gli elementi probatori forniti abbiano confermato la realizzazione degli obiettivi.

Per l'indicatore 8, l'obiettivo è stato ritenuto raggiunto in considerazione del piano di lavoro annuale del PEACe (Provincial Education Assessment Centre), che includeva le dotazioni di bilancio proposte sia per il PEACe che per il SESLOAF (Sindh Education Student Learning Outcome Framework), nonché della pagina 74 della relazione conclusiva sull'attuazione del quadro di istruzione del Sindh SESLOAF, in cui si specifica che il quadro è stato messo in atto con l'obiettivo di migliorare l'apprendimento degli studenti.

La Commissione riconosce che l'indicatore avrebbe potuto essere formulato con maggiore chiarezza, in modo da evitare differenze nei calcoli, che hanno comportato solo discrepanze marginali nei risultati ottenuti. Tuttavia, indipendentemente dal metodo utilizzato, i risultati ottenuti sono significativi in termini di aumento del sistema di voucher, che ha permesso di accrescere il numero di bambini che frequentano la scuola.

Per quanto riguarda l'indicatore 4, la Commissione concorda sulla presenza di lievi anomalie nelle statistiche disponibili. Tale debolezza era già stata individuata al momento dell'identificazione e della formulazione del progetto. Per tale ragione e per rimediare alla situazione, la Commissione ha fornito assistenza tecnica per il sistema di informazione sulla gestione dell'istruzione e di conseguenza, ha adottato misure adeguate ed efficaci per limitare i rischi dovuti dalle carenze individuate nelle statistiche.

Per quanto riguarda la Georgia e il riferimento alla legge sulle sementi, indicatore 1.2 (contratto n. 6), la Commissione riconosce il lieve ritardo di due mesi. La Commissione ha ritenuto che il tempo supplementare sia stato utilizzato per migliorare la qualità del processo (un processo più partecipativo e inclusivo, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate) e dei risultati (la legge sulle sementi è ora conforme alle norme internazionali e dell'UE e pone solide basi per un settore ben regolamentato). Inoltre, la Commissione ha tenuto conto della decisione del governo di accelerare le attività per compensare il ritardo nell'adozione della legge e garantire una rapida attuazione (preparazione del diritto derivato anche prima dell'adozione ufficiale della legge e riduzione dei tempi per la certificazione del grano, a soli sei mesi dall'entrata in vigore della legge sulle sementi). Considerati tutti questi elementi, la Commissione ha deciso di ricompensare le iniziative intraprese, nonostante il leggero ritardo.

### **Riquadro 11 – Elementi probatori basati su campioni errati**

Per quanto concerne gli elementi probatori forniti per l'indicatore 6.3 del contratto sull'istruzione in Pakistan (contratto n. 24), l'interpretazione degli elementi probatori necessari non è determinata dall'assistenza tecnica.

La convenzione di finanziamento non specifica un metodo di campionamento per il computo del tasso di frequenza. Pertanto, la Commissione si è basata sui risultati del tasso di frequenza scolastica già calcolati, dimostratisi più elevati del valore-obiettivo, e ha quindi ritenuto che l'obiettivo fosse stato raggiunto.

50 La Commissione ritiene che in tre dei cinque casi (l'indicatore 1.2 del contratto n. 6 e gli indicatori 2.1 e 2.2 del contratto n. 16) il leggero ritardo da uno a tre mesi nel rispetto della scadenza è stato causato da misure qualitative aggiuntive messe in atto dall'autorità responsabile dell'attuazione, intese a garantire una performance di elevata qualità (l'elaborazione di una legge, successivamente adottata, in linea con le migliori pratiche di pubblica amministrazione, preceduta da un processo di consultazione esteso) e non ha implicato ripercussioni per le fasi successive della riforma.

Sarebbe stato controproducente non riconoscere i meriti delle ulteriori iniziative prese dal paese partner incitandolo a rispettare la scadenza. Nel quarto caso (indicatore 5 del contratto n. 1) si veda la risposta al riquadro 12.

### **Riquadro 12 - Obiettivi raggiunti dopo la scadenza o mai raggiunti**

In riferimento alla Giordania (contratto n. 1):

Nel 2015 si è deciso di prorogare il contratto fino alla fine del 2017 proprio per consentire al governo di completare la costruzione di sei scuole e realizzare l'indicatore 2.2, come consentito dalle disposizioni tecniche e amministrative della convenzione di finanziamento (art. 2.2), secondo cui "laddove una parte dei fondi non venga spesa, il beneficiario e la Commissione europea possono concordare un pagamento supplementare, in base a una valutazione degli obiettivi ancora da realizzare, condotta secondo gli stessi principi delle due quote variabili precedenti. Ove giustificato, l'esborso supplementare è erogato entro la data di conclusione della fase di attuazione operativa e potrebbe essere integrata nell'erogazione dell'ultima quota variabile. È questa la situazione verificatasi.

- 1/ Il termine iniziale di due anni è stato fissato in un contesto politico di sostegno alla crisi in una situazione eccezionale. Si trattava di una scadenza molto ambiziosa, considerati i tempi richiesti



per l'aggiudicazione dei lavori pubblici e le iniziative necessarie per la costruzione e l'equipaggiamento di sei scuole. Ben consapevoli di questi elementi, le autorità giordane hanno chiesto con gran forza di prorogare il termine sia al momento dell'introduzione dell'indicatore che in seguito, durante l'attuazione. La Commissione ha seguito da vicino l'attuazione procedendo con le necessarie proroghe dell'accordo di finanziamento e adeguandosi alla situazione.

- 2/ La Commissione ha assunto importanti impegni politici per sostenere la Giordania nel far fronte alle conseguenze della crisi siriana, attraverso varie conferenze di impegno e dichiarazioni politiche di alto livello per tutta la durata del contratto. L'aggiunta dell'indicatore 5 alla convenzione di finanziamento rientrava nel pacchetto della Commissione nell'ambito dei suddetti impegni.
- 3/ L'esborso è stato effettuato solo in funzione degli obiettivi raggiunti. Ad eccezione di una scuola, completata nel 2017, le altre cinque scuole hanno progressivamente accolto alunni siriani a partire dal 2016. Lo sforzo profuso per consentire ai bambini rifugiati di accedere all'istruzione è stato lodevole, considerato il numero complessivo di rifugiati siriani allora già presenti in Giordania .

In riferimento al Pakistan (contratto n. 23), l'obiettivo dell'indicatore 6 è stato ampiamente raggiunto, grazie allo sviluppo del piano di studio in lingua inglese e all'elaborazione di manoscritti per la preparazione dei libri di testo.

In riferimento alla Georgia (contratto n. 6):

Per quanto riguarda l'indicatore 1.7, l'obiettivo è stato raggiunto, conformemente alle disposizioni della convenzione di finanziamento, per quanto riguarda la formulazione dell'obiettivo e la relativa fonte di verifica, che fa riferimento all'adozione di un programma nazionale mediante decreto. Il programma nazionale per il risanamento delle piantagioni di tè mirava, tra gli altri aspetti, ad aumentare la produzione di tè, incluso quello biologico. Si è inoltre ritenuto che la scelta del tè fosse strategica per il notevole potenziale in termini di produzione biologica. Anche se l'indicatore avrebbe potuto essere formulato meglio, il mancato pagamento sarebbe stato in contrasto con le disposizioni della convenzione di finanziamento e con gli obblighi assunti nei confronti delle autorità georgiane.

### **Riquadro 13 - Valori-obiettivo stabiliti sulla base di valori iniziali incorretti - nessun progresso effettivo conseguito**

In riferimento all'Etiopia (contratto n. 14): Considerati i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni nella riduzione del sovraccarico di autocarri (come evidenziato dalla tabella che segue), la Commissione ha ritenuto il pagamento giustificato, nonostante la nuova valutazione del valore iniziale del 2011/2012 in un riesame del settore effettuato in concomitanza con la data di erogazione. In effetti, gli obiettivi a lungo termine previsti per il 2020 sono stati raggiunti molto prima del previsto.

Al momento della convenzione di finanziamento, la Commissione aveva fissato il valore iniziale sulla base delle migliori informazioni disponibili e ha dovuto procedere agli esborsi sottoscritti da entrambe le parti. La Commissione ritiene che le argomentazioni giuridiche per i pagamenti basati sull'indicatore fossero presenti.

### **Riquadro 14 - Mancanza di elementi probatori sufficienti**

In riferimento alla Giordania (contratto n. 5):

L'indicatore 1.2 (nel contratto 5, sostegno alla gestione delle finanze pubbliche in Giordania) è stato valutato esaminando gli elenchi delle presenze, firmati dai partecipanti ai corsi di formazione organizzati per il personale delle unità di controllo interno. Va sottolineato che l'istituzione delle unità di controllo è uno dei maggiori risultati recenti nella gestione delle finanze pubbliche, sostenuta dall'attuale programma dell'UE.

In riferimento all'indicatore 3 del programma per lo sviluppo delle comunità (contratto n. 22, Pakistan), i calcoli delle stime dei costi distrettuali non erano né espliciti né specificamente correlati alle strategie di sviluppo distrettuale per il pagamento nell'esercizio finanziario 2016/2017. La

Commissione ovvierà al problema e per l'esercizio 2018/2019 le stime dei costi distrettuali saranno collegate alle strategie di sviluppo distrettuale per il pagamento definitivo previsto per il 2020.

53 Si veda la risposta della Commissione al riquadro 15.

#### **Riquadro 15 - Documentazione relativa ai pagamenti alla Moldova**

La Commissione ritiene che gli esborsi a favore della Moldova siano stati giustificati, ma che l'evoluzione positiva della situazione relativa al rispetto di meccanismi democratici efficaci, allo Stato di diritto e ai diritti umani nel paese al momento del pagamento avrebbe potuto essere meglio documentata.

#### **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

54 Gli orientamenti per il sostegno al bilancio definiscono i criteri da applicare per la concezione degli indicatori per le quote variabili e il processo di verifica. La priorità è data alla scelta di indicatori per le politiche dei paesi partner e ai quadri di monitoraggio della performance.

55 La banca dati della Commissione che contiene tutti gli indicatori di performance utilizzati durante i contratti di sostegno al bilancio del 2014-2018 mostra che in genere è utilizzato un mix di diversi tipi di indicatori: indicatori di input, di processo, di realizzazione e di effetto/risultati a lungo termine. Il campione oggetto dell'audit includeva più programmi approvati prima del 2014 e pertanto meno incentrati su risultati a lungo termine. Oggi l'uso di indicatori di diverso tipo è più equilibrato.

#### **Raccomandazione 1 - Accrescere il ricorso a indicatori di effetto per le quote variabili**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione concorda con la raccomandazione relativa all'aumento del ricorso agli indicatori di effetto, ove opportuno. Tuttavia in alcuni casi gli indicatori di effetto non sono compatibili con il piano di esborso annuale e presentano problemi di attribuzione, ossia, in altri termini la mancanza di controllo del governo sulla realizzazione degli obiettivi.

#### **Raccomandazione 2 – Migliorare la formulazione degli indicatori di performance**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

#### **Raccomandazione 3 – Salvaguardare l'effetto di incentivazione delle quote variabili**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

Per quanto riguarda il punto b), i contratti dell'UE in materia di rafforzamento delle capacità mirano in genere a contribuire all'aumento sostenibile delle capacità nei paesi partner. Il campo di applicazione è più ampio e integra, anziché sostituire, l'incentivo fornito dagli indicatori.

#### **Raccomandazione 4 – Semplificare il processo di erogazione delle quote variabili**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

59 La Commissione ritiene che l'attendibilità dei sistemi statistici dei paesi partner sia analizzata nell'ambito della valutazione della conformità ai criteri di ammissibilità delle politiche pubbliche, nonché confermata nel quadro di gestione dei rischi. In base al modello di nota di esborso riveduto di recente, la domanda di esborso deve essere corredata da informazioni riguardanti gli aggiornamenti delle capacità analitiche e della qualità dei dati del paese in questione.

#### **Raccomandazione 5 – Migliorare la valutazione della capacità dei paesi di fornire i dati sulla performance usati nelle quote variabili**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

60 La Commissione si avvale di una serie di procedure di verifica per ciascuna domanda di esborso: un esame documentale effettuato dal personale della delegazione e della sede centrale di tutti i documenti giustificativi e degli ulteriori scambi di informazioni con le autorità, la realizzazione di sopralluoghi ove opportuno e l'assunzione di esperti esterni laddove siano necessarie competenze specialistiche.

**Raccomandazione 6 - Migliorare la verifica dei dati sulla performance usati per erogare le quote variabili**

La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione concorda con il punto a), ossia controllare gli elementi probatori alla base dei dati sulla performance se non ritenuti esplicitamente attendibili.

La Commissione accetta la raccomandazione alla lettera b).

61 Come spiegato nella risposta al riquadro 12, la Commissione ritiene che i 6 milioni di EUR a favore della Giordania non dovrebbero essere inclusi nell'importo totale delle discrepanze riscontrate, poiché il pagamento è stato erogato in seguito al raggiungimento dell'obiettivo ed entro il termine garantito dall'estensione della convenzione di finanziamento.

Per il Pakistan, la Georgia e la Moldova, si veda la risposta al riquadro 15 e al paragrafo 47.

## 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 incarichi 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, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia e presieduta da Hannu Takkula, Membro della Corte, coadiuvato da Turo Hentila, capo di Gabinetto, e Helka Nykaenen, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Piotr Zych, capoincarico; Eva Coria Paramas, Roberto Ruiz Ruiz, Erika Söveges e Nita Tennila, auditor. Richard Moore ha fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra:* Turo Hentila, Helka Nykaenen, Hannu Takkula, Alejandro Ballester Gallardo, Nita Tennila, Piotr Zych, Erika Söveges, Roberto Ruiz Ruiz.

# Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	20.11.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	20.9.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	12.11.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	5.12.2019

Il sostegno al bilancio è una forma di aiuto dell'UE che implica il trasferimento di denaro alla tesoreria nazionale di un paese partner, purché quest'ultimo rispetti le condizioni di pagamento concordate. I pagamenti relativi al sostegno al bilancio vengono effettuati sotto forma di quote fisse o quote variabili. Gli importi erogati in quote variabili dipendono dalla performance ottenuta dai paesi partner, misurata con indicatori di performance predefiniti. La Corte ha esaminato se la Commissione avesse fatto uso di dati sulla performance pertinenti e attendibili per l'erogazione delle quote variabili del sostegno al bilancio. Secondo le conclusioni della Corte, un terzo degli indicatori di performance esaminati presentava debolezze di impostazione, che hanno consentito interpretazioni diverse riguardo all'eventuale raggiungimento dei valori-obiettivo. Inoltre, la valutazione della Commissione sul raggiungimento degli indicatori per le quote variabili non era sempre attendibile. La Corte espone una serie di raccomandazioni per migliorare la formulazione degli indicatori, accrescere il ricorso a indicatori di effetto e migliorare la verifica dei dati sulla performance utilizzati per l'erogazione delle quote variabili.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors