Relazione speciale

Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (plus)

I traguardi raggiunti non si sono rivelati all'altezza delle ambizioni





Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 12
Il cambiamento climatico colpisce i paesi in via di sviluppo in modo sproporzionato	01 - 02
L'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico era volta ac aiutare i paesi poveri in via di sviluppo più esposti al cambiamento climatico	03 - 12
L'iniziativa ha fornito sostegno a un ampio ventaglio di paesi	03 - 05
L'iniziativa era costituita da due componenti e riguardava diversi settori prioritari	06 - 09
Le azioni sono state perlopiù attuate attraverso le organizzazioni delle Nazioni Unite e le agenzie di aiuti degli Stati membri	10 - 12
Estensione e approccio dell'audit	13 - 17
Estensione dell'audit	13 - 16
Approccio dell'audit	17
Osservazioni	18 - 67
Anche se l'iniziativa era incentrata sullo sviluppo di capacità, vi era margine di manovra per ridurre i costi e dimostrarne l'impatto	18 - 44
La Commissione non ha esteso le misure di adattamento in misura sufficiente e non ha affrontato le necessità dei soggetti maggiormente colpiti dagli impatti del cambiamento climatico	20 - 26
L'elevata variabilità dei costi indica che l'efficienza di alcune azioni poteva essere migliorata	27 - 31
Le azioni completate hanno generalmente prodotto realizzazioni, ma i miglioramenti in merito alla situazione dei beneficiari non sono stati misurati	32 - 37
L'iniziativa ha perseguito la sostenibilità delle azioni attraverso le sinergie, ma non ha rivolto un'attenzione sufficiente alle strategie di uscita	38 - 40

L'iniziativa non ha dimostrato di aver accresciuto la resilienza dei paesi in questione agli effetti del cambiamento climatico	41 - 44
La Commissione non ha massimizzato il valore aggiunto dell'iniziativa	45 - 67
L'attenzione sui paesi più vulnerabili è diminuita nella seconda fase	46 - 49
L'iniziativa non ha attirato finanziamenti supplementari come previsto	50 - 53
L'iniziativa ha raggiunto molti paesi, ma la consapevolezza e la visibilità sono rimaste limitate	54 - 56
L'assetto complesso dell'iniziativa e la mancanza di una chiara definizione del suo perimetro ne ha limitato il valore aggiunto	57 - 62
L'iniziativa era proattiva nell'individuare gli insegnamenti tratti, ma la Commissione non aveva definito una chiara strategia di uscita	63 - 67
Conclusioni e raccomandazioni	68 - 74
Allegato	
Danaramica della azioni inclusa nel campiona	

Panoramica delle azioni incluse nel campione

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo contribuiscono in misura minima alle emissioni di gas a effetto serra, ma sono i più colpiti dagli impatti del cambiamento climatico. Nel 2007 l'Unione europea (UE) ha lanciato l'iniziativa "Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico" (Global Climate Change Alliance – GCCA) al fine di aiutare tali paesi ad accrescere la loro resilienza agli effetti del cambiamento climatico. Nel 2014 tale iniziativa è entrata in una seconda fase, denominata "Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico plus", relativa al periodo 2014-2020. Per le due fasi l'UE ha fornito un finanziamento complessivo pari a 729 milioni di euro.

Nel 2020 la Commissione ha deciso di non proseguire l'iniziativa con un'ulteriore fase. Nel periodo 2021-2027, la Commissione finanzierà una serie di azioni volte a contrastare il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo attraverso un sostegno tematico e geografico nel quadro dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale. Il presente audit mira a trarre insegnamenti dalle due fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico, sia in vista di future azioni di contrasto del cambiamento climatico sia per future iniziative per lo sviluppo globale. L'obiettivo del presente audit è valutare se le azioni abbiano conseguito i risultati previsti in modo efficiente e se la Commissione abbia massimizzato il valore aggiunto dell'iniziativa.

Nel complesso, la Corte ha riscontrato che l'iniziativa non ha dimostrato il proprio impatto sulla resilienza dei paesi al cambiamento climatico. In termini di efficienza, le azioni completate hanno generalmente prodotto le relative realizzazioni, ma talvolta a un costo elevato.

L'iniziativa non ha misurato i miglioramenti della situazione dei beneficiari, né ha prestato sufficiente attenzione alle necessità dei soggetti più colpiti. I costi dell'uso di nuove tecnologie hanno reso più difficile per i nuclei familiari più poveri beneficiare del programma. Inoltre, poche azioni includevano attività specificamente rivolte alle esigenze delle donne.

V L'iniziativa era incentrata sul rafforzamento delle capacità istituzionali, ma la sostenibilità è stata limitata a causa dell'elevato grado di avvicendamento del personale. Pertanto, l'evoluzione prevista dallo sviluppo di capacità e dalle attività pilota verso un maggiore potenziamento delle azioni di adattamento volte a raggiungere più beneficiari non si è verificata in modo sistematico.

Nessuna delle due fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico ha attirato i finanziamenti aggiuntivi attesi dagli Stati membri e dal settore privato. Malgrado il significativo deficit di finanziamenti, la Commissione non ha rivisto, nei 15 anni in cui è durata l'iniziativa, gli ambiziosi obiettivi inizialmente definiti. Inoltre, nella seconda fase, i criteri adottati dalla Commissione per l'assegnazione dei finanziamenti hanno finito per ridurre proporzionalmente il sostegno ai paesi più vulnerabili.

La Commissione non ha esaminato in misura sufficiente la ragionevolezza dei costi iscritti nei bilanci della maggior parte delle azioni incluse nel campione.

Dall'analisi della Corte è emerso che le spese di gestione delle azioni variavano ampiamente ed erano particolarmente elevate nel Pacifico. È stato constatato che la Commissione avrebbe potuto realizzare risparmi se avesse effettuato un'analisi dettagliata dei costi.

VIII Sebbene sia stata avviata nel 2007 e abbia fornito sostegno a oltre 80 paesi, l'iniziativa è rimasta poco conosciuta nei paesi in via di sviluppo, nonché negli Stati membri dell'UE. Ciò è imputabile in parte al fatto che le azioni finanziate non erano distinguibili dalle altre azioni dell'UE volte a contrastare il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, l'efficienza dell'iniziativa è stata pregiudicata dalla complessità della relativa organizzazione, in particolare la duplicazione dei meccanismi di sostegno e dei flussi di finanziamento.

Non vi saranno fasi ulteriori dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico; essa ha comunque fornito insegnamenti utili per eventuali altre iniziative per lo sviluppo globale che l'UE potrebbe attuare in futuro.

X Sulla base di tali conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) concentrarsi sui soggetti maggiormente colpiti dal cambiamento climatico;
- b) far confluire gli insegnamenti tratti nelle future iniziative per lo sviluppo globale.

Introduzione

Il cambiamento climatico colpisce i paesi in via di sviluppo in modo sproporzionato

O1 L'obiettivo di sviluppo sostenibile 13 mira a combattere il cambiamento climatico e a contrastarne gli impatti attraverso misure di adattamento e mitigazione. Vi è un bisogno particolarmente urgente di realizzare azioni di adattamento nei paesi in via di sviluppo. Il Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) delle Nazioni Unite riconosce che i principali sforzi tesi alla mitigazione dovrebbero essere compiuti nei paesi in via di sviluppo, ove le emissioni pro capite sono più elevate¹.

O2 Le popolazioni più povere e vulnerabili al mondo sono quelle più duramente colpite dalle conseguenze del cambiamento climatico, poiché vivono in zone più soggette a inondazioni, frane, siccità e altre catastrofi². È probabile che i governi e le società estendano tali misure di adattamento e resilienza al fine di affrontare le minacce esistenti, ma è poco probabile che dette misure vengano distribuite in modo uniforme, fattore che lascerebbe indietro alcune popolazioni³.

Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Gruppo di lavoro III Contributo alla sesta relazione di valutazione dell'IPCC.

Parlamento europeo, relazione sull'impatto dei cambiamenti climatici sulle popolazioni vulnerabili dei paesi in via di sviluppo, 7.4.2021.

³ Global Trends 2040, marzo 2021, National Intelligence Council.

L'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico era volta ad aiutare i paesi poveri in via di sviluppo più esposti al cambiamento climatico

L'iniziativa ha fornito sostegno a un ampio ventaglio di paesi

O3 Il principale programma tematico che indirizzava gli aiuti allo sviluppo dell'UE a sostegno della risposta al cambiamento climatico è stata l'iniziativa "Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico", lanciata nel 2007⁴, che puntava ad aiutare i paesi poveri in via di sviluppo più esposti al cambiamento climatico ad accrescere la loro capacità di adattarsi agli effetti del medesimo. Tale iniziativa mirava altresì a fare in modo che i paesi in questione si rendessero partecipi agli sforzi tesi alla mitigazione; essa era incentrata sui paesi meno sviluppati (PMS)⁵ e sui piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS)⁶. Nel 2014 tale iniziativa è entrata in una seconda fase, l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico plus, che riguardava il periodo 2014-2020.

O4 Nel 2020 la Commissione ha deciso di non proseguire tale iniziativa con una terza fase nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027. Per contro, in linea con il regolamento del 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI-Europa globale), la Commissione avrebbe finanziato azioni volte a contrastare il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo principalmente attraverso un sostegno geografico e tematico fornito nel quadro dei programmi indicativi pluriennali (MIP).

O5 L'iniziativa ha fornito sostegno a una serie di azioni di contrasto del cambiamento climatico in un ampio ventaglio di paesi (cfr. *figura* 1).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo – Dar vita ad un'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico tra l'Unione europea e i paesi poveri in via di sviluppo maggiormente esposti, COM(2007) 540.

⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs Economic Analysis.

⁶ Ufficio dell'Alto rappresentante per i paesi meno sviluppati, i paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo.

CARAIBI

17 Paesi
10 Numero di azioni

AFRICA
ISOLE DEL PACIFICO

32 Paesi
57 Numero di azioni

14 Paesi
Numero di azioni
18 Numero di azioni

Figura 1 – Paesi destinatari dell'intervento nel quadro dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento

Nota: le cifre si basano sui dati forniti dalla DG INTPA il 15.4.2022. La mappa si riferisce unicamente alle azioni che possono essere attribuite a paesi o regioni specifici.

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

L'iniziativa era costituita da due componenti e riguardava diversi settori prioritari

- 06 Ciascuna delle due fasi dell'iniziativa era costituita da due componenti:
- la componente globale, che riguardava tutti i paesi in via di sviluppo, era finanziata dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (*Development* Cooperation Instrument – DCI);
- 2) la componente intra-ACP, che si applicava ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), era finanziata dal Fondo europeo di sviluppo (FES) e forniva sostegno finanziario principalmente ad azioni riguardanti l'intera regione.

O7 Due meccanismi di sostegno, affidati a consorzi esterni guidati da gruppi di consulenza ambientale, hanno aiutato la direzione generale per i Partenariati internazionali (DG INTPA) e le delegazioni dell'UE ad assistere i paesi partner nei loro sforzi tesi ad attuare le azioni per il clima finanziate dall'iniziativa:

- 1) il Fondo di sostegno globale (Global Support Facility) ha fornito supporto alla componente globale dell'iniziativa promuovendo il dialogo e lo scambio di esperienze sul cambiamento climatico. Esso ha altresì aiutato le delegazioni dell'UE a formulare azioni di contrasto del cambiamento climatico e ha fornito assistenza tecnica ad hoc, ossia supporto e consulenza riguardo alla concezione e all'attuazione delle azioni per il clima nei paesi beneficiari. Ha inoltre sostenuto la creazione e la diffusione delle conoscenze e ha gestito una piattaforma di collaborazione che conteneva la documentazione sui programmi dell'iniziativa;
- 2) il meccanismo di sostegno intra-ACP ha fornito supporto al segretariato dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (OACPS) nella coordinazione della componente intra-ACP dell'iniziativa. Ha anche gestito il Fondo di sostegno per il clima (*Climate Support Facility*), che ha fornito assistenza tecnica alle organizzazioni regionali⁷, agli enti governativi e agli attori non statali dei paesi ACP. L'assistenza tecnica comprendeva attività quali studi di fattibilità, l'identificazione dei progetti nonché missioni, corsi di formazione e workshop.

O8 Al fine di conseguire l'obiettivo di aiutare tali paesi a rispondere al cambiamento climatico, l'approccio dell'iniziativa era imperniato su due pilastri:

- promuovere il dialogo e la condivisione delle conoscenze, ad esempio attraverso conferenze e workshop a livello nazionale o internazionale;
- 2) fornire sostegno tecnico e finanziario per le misure di adattamento, mitigazione e riduzione del rischio di catastrofi. Tale sostegno spaziava dallo sviluppo di capacità o dall'assistenza tecnica destinata alle autorità nazionali, regionali o locali ad azioni concrete volte a sperimentare nuovi approcci o estendere progetti pilota che avevano dato buoni risultati.

_

Ad esempio l'Unione africana, il Forum dei Caraibi e il segretariato del Programma per l'ambiente del Pacifico.

O9 Tale iniziativa ha fornito sostegno tecnico e finanziario attraverso azioni che riguardavano un ampio ventaglio di settori (cfr. *figura 2*). I due settori principali che hanno beneficiato del sostegno sono stati "risorse ambientali e naturali" e "sicurezza agricola e alimentare (inclusa la pesca)".

Agricoltura e Infrastrutture, Risorse naturali e sicurezza trasporti. ambientali (inclusa alimentare gestione dei *la silvicoltura*) (inclusa la pesca) Energia rifiuti, TIC 15% **Approvvigionamento** Sviluppo idrico e impianti Istruzione e economico. igienico-sanitari ricerca 7%

Figura 2 – Azioni sostenute dall'iniziativa

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

Le azioni sono state perlopiù attuate attraverso le organizzazioni delle Nazioni Unite e le agenzie di aiuti degli Stati membri

L'iniziativa non aveva una propria linea di bilancio nel sistema contabile della Commissione. La Commissione ha considerato nell'ambito dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico una serie di azioni di contrasto del cambiamento climatico finanziate dal DCI e dal FES. Il finanziamento totale stanziato a favore dell'iniziativa era pari a 728,8 milioni di euro, compresi i contributi forniti dagli Stati membri dell'UE. La dotazione complessiva ammontava a 308,8 milioni di euro per la prima fase (2007-2013) e 420 milioni di euro per la seconda fase (2014-2020) (cfr. *figura 3*).

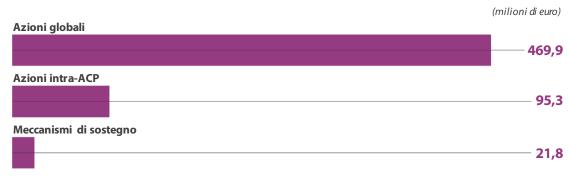
(importi in milioni di euro) Prima fase Seconda fase Totale (2007-2013) (2014-2020) Strumento di cooperazione allo sviluppo 350,0 592,5 Fondo europeo di sviluppo 70,0 107.5 Stati membri dell'UE 28,8 Totale 308,8 420,0 728,8

Figura 3 – Fondi stanziati per le due fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico

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

11 La *figura 4* illustra i finanziamenti convogliati attraverso il principale programma globale e il programma intra-ACP, nonché i fondi stanziati a favore dei due meccanismi di sostegno. Gli importi aggiudicati – allo stato aggiornato ad aprile 2022 – sono pari a 587 milioni di euro.

Figura 4 – Importi aggiudicati

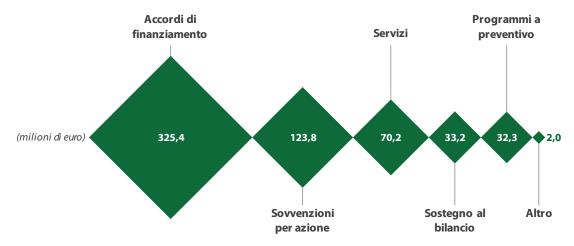


Nota: le cifre si basano sui dati forniti dalla DG INTPA il 15.4.2022. Dagli importi aggiudicati sono esclusi i due ampi programmi multinazionali per la gestione sostenibile dei paesaggi e per i sistemi agroalimentari sostenibili. Per questi due programmi, non è possibile distinguere tra l'iniziativa e altri finanziamenti dell'UE.

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

12 Le azioni sono state realizzate attraverso diverse modalità di attuazione, di cui la principale era costituita dagli accordi di finanziamento con le organizzazioni delle Nazioni Unite e le agenzie di aiuto allo sviluppo degli Stati membri (cfr. *figura 5*).

Figura 5 – Importi aggiudicati (per modalità di attuazione)



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

Estensione e approccio dell'audit

Estensione dell'audit

13 L'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico non proseguirà, pertanto l'audit della Corte ha esaminato in che modo la Commissione abbia gestito le due fasi in questione, al fine di trarre insegnamenti sia per le future azioni di contrasto del cambiamento climatico sia per le future iniziative di sviluppo globale. L'audit intendeva valutare se i fondi siano stati utilizzati in modo efficiente ed efficace, e formulare raccomandazioni per miglioramenti per le future azioni dell'UE in materia di cambiamenti climatici.

14 La principale domanda di audit era volta ad appurare se l'iniziativa sia stata efficiente ed efficace. Tale domanda è stata suddivisa nei sottoquesiti seguenti:

- o Le azioni hanno conseguito i risultati attesi in modo efficiente?
- La Commissione ha massimizzato il valore aggiunto dell'iniziativa?

15 La Corte ha esaminato 14 azioni: cinque nel Pacifico, due in Bangladesh, due in Etiopia, due in Bhutan, una in Niger e una a Cuba, nonché un'azione regionale riguardante l'intera Africa. Il valore totale di tali azioni ammontava a 95,4 milioni di euro, pari al 16 % dei fondi per contratti stipulati nel contesto dell'iniziativa dal 2007 all'aprile 2022.

16 Questi paesi sono stati selezionati sulla base dell'importo di fondi forniti dall'iniziativa, e dell'esigenza di coprire sia la componente globale che quella intra-ACP, nonché le diverse regioni e i diversi metodi di attuazione. La Corte ha considerato sia le azioni concluse che le azioni in corso. Ha inoltre valutato il contributo dei due meccanismi di sostegno. La *tabella 1* e l'*allegato* presentano una panoramica di tutte e 16 le azioni incluse nel campione.

Tabella 1 – Panoramica delle azioni incluse nel campione

1 – PACIFICO	2 – PACIFICO	3 – PACIFICO	4 – PACIFICO
Potenziare l'adattamento del Pacifico componente Commissione del Pacifico meridionale e segretariato del Programma ambientale regionale del Pacifico	Potenziare l'adattamento del Pacifico componente Università del Pacifico del Sud	Aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici dei piccoli Stati insulari del Pacifico attraverso l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (GCCA)	Sostenere l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico attraverso lo sviluppo di capacità, l'impegno della comunità e la ricerca applicata
BILANCIO PER LA SECONDA FASE 12,8 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 2,1 milioni di euro	BILANCIO PER LA PRIMA FASE 11,4 milioni di euro	BILANCIO PER LA PRIMA FASE 7,6 milioni di euro
5 – PACIFICO	6 – BANGLADESH	7 – BANGLADESH	8 – BHUTAN
adattamento del Pacifico ai cambiamenti climatici e sviluppo della resilienza	Iniziativa dell'amministrazione locale sui cambiamenti climatici (LoGIC): componente Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo	Iniziativa dell'amministrazione locale sui cambiamenti climatici (LoGIC): componente Fondo delle Nazioni Unite per lo sviluppo del capitale	Adattamento ai cambiamenti climatici nel settore delle risorse naturali rinnovabili
BILANCIO PER LA SECONDA FASE 9,5 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 7,4 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 7,4 milioni di euro	BILANCIO PER LA PRIMA FASE 3,7 milioni di euro
9 – BHUTAN	10 – ETIOPIA	11 – ETIOPIA	12 – UNIONE AFRICANA
Programma per lo sviluppo rurale e la risposta ai cambiamenti climatici	Assistenza tecnica a sostegno della GCCA+/integrazione della pianificazione intelligente per il clima e degli approcci di attuazione nel programma IV sulle reti di sicurezza produttiva in Etiopia	Progetto pilota volto a testare le attività di contrasto del cambiamento climatico nell'ambito del programma per la gestione sostenibile del suolo (Sustainable Land Management)	Programma ClimDev Africa
BILANCIO PER LA SECONDA FASE 5 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 8,1 milioni di euro	BILANCIO PER LA PRIMA FASE 6,2 milioni di euro	BILANCIO PER LA PRIMA FASE 7,7 milioni di euro
13 – NIGER	14 – CUBA	15 – FONDO GLOBALE	16 – FONDO INTRA-ACP
Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder	Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático	FONDO DI SOSTEGNO GCCA+	Assistenza tecnica al segretariato ACP per il programma GCCA+ intra-ACP e la gestione del Fondo di sostegno per il clima
BILANCIO PER LA SECONDA FASE 1,3 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 5 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 8,4 milioni di euro	BILANCIO PER LA SECONDA FASE 5,5 milioni di euro

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

Approccio dell'audit

17 A causa delle restrizioni di viaggio dovute alla COVID-19, non è stato possibile svolgere visite di audit in Bhutan, Etiopia e nel Pacifico, come era stato inizialmente programmato. Le osservazioni della Corte sono state basate sulle seguenti fonti di elementi probatori:

- a) un'analisi della documentazione e delle informazioni basate sul web sui cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo;
- b) un'analisi della documentazione (ad esempio contratti, bilanci, monitoraggio, relazioni finali, valutazioni) riguardante le attività dell'iniziativa fornita dalla DG INTPA e dai due meccanismi di sostegno;
- c) videoconferenze con il personale delle delegazioni dell'UE, i partner esecutivi e i beneficiari in Etiopia, Bhutan e nel Pacifico. Sono state anche realizzate videoconferenze con la DG INTPA, la direzione generale per l'Azione per il clima (DG CLIMA), il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e i meccanismi di sostegno dell'iniziativa. Gli auditor della Corte hanno inoltre avuto scambi di idee con i rappresentanti di sei Stati membri e con i membri del partenariato per i contributi determinati a livello nazionale (Nationally Determined Contributions NDC)⁸, che aiuta i paesi in questione ad avere accesso alle risorse al fine di accelerare l'azione per il clima;
- d) un'indagine inviata dalla Corte ai punti di contatto dell'iniziativa in 65 delegazioni dell'UE. Il tasso di risposta è stato dell'86 % (56 delegazioni dell'UE). L'indagine comprendeva domande riguardanti l'efficacia e l'efficienza delle azioni e i punti di forza e le debolezze dell'iniziativa;
- e) i questionari inviati alla DG INPA e ai due meccanismi di sostegno in merito alla concezione e all'attuazione delle azioni, nonché alla gestione dell'iniziativa.

_

⁸ NDC Partnership.

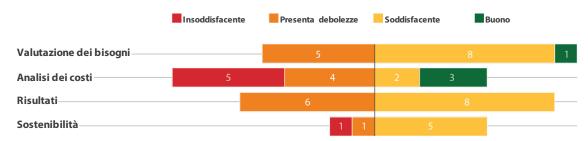
Osservazioni

Anche se l'iniziativa era incentrata sullo sviluppo di capacità, vi era margine di manovra per ridurre i costi e dimostrarne l'impatto

- 18 Uno dei due pilastri di entrambe le fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico era l'assistenza tecnica e finanziaria a sostegno di misure di mitigazione e adattamento (cfr. paragrafo 08). La Corte ha esaminato l'efficienza e l'efficacia di tale sostegno. In particolare, ha valutato se:
- a) la Commissione abbia impostato l'iniziativa in modo da affrontare le necessità dei soggetti direttamente colpiti dagli impatti del cambiamento climatico, in particolare le donne, e se abbia esteso le attività pilota che avevano ottenuto buoni risultati in modo che un numero maggiore di persone ne potesse beneficiare;
- b) i costi di gestione fossero ragionevoli per massimizzare l'importo del sostegno rivolto ai destinatari;
- le azioni abbiano conseguito i risultati attesi;
- d) le azioni abbiano realizzato sinergie e se, una volta terminato il sostegno, si sia continuato a soddisfare le esigenze affrontate;
- e) l'iniziativa abbia accresciuto la resilienza dei paesi in questione agli effetti del cambiamento climatico.
- 19 La *figura 6* e l'*allegato* forniscono una sintesi delle risultanze della valutazione della Corte relativa alle 14 azioni incluse nel campione al momento dell'audit. È stata esaminata la sostenibilità solo in relazione a sette azioni completate. I due meccanismi di sostegno sono analizzati al paragrafo *62*.

17

Figura 6 – Sintesi delle risultanze relative alle azioni oggetto del campione



Fonte: Corte dei conti europea.

La Commissione non ha esteso le misure di adattamento in misura sufficiente e non ha affrontato le necessità dei soggetti maggiormente colpiti dagli impatti del cambiamento climatico

20 Sulla base dell'analisi delle azioni condotta e delle valutazioni dei programmi, delle risposte all'indagine della Corte e dei colloqui con il personale della Commissione, le delegazioni dell'UE e i vari beneficiari, è stato constatato che l'iniziativa non ha risposto in misura sufficiente alle necessità dei soggetti direttamente colpiti dagli impatti del cambiamento climatico per i seguenti motivi:

- a) non vi è stato un passaggio sistematico dallo sviluppo di capacità (ad esempio, corsi di formazione relativi all'integrazione dei cambiamenti climatici nei piani locali e nazionali, workshop per i membri più rilevanti del personale al fine di accrescere la loro comprensione del cambiamento climatico ecc.) e attività pilota ad un maggiore potenziamento di azioni concrete di adattamento a diretto sostegno della popolazione, come previsto nel documento concettuale relativo all'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico plus⁹;
- non è stata rivolta sufficiente attenzione alla donne, sebbene fossero colpite in modo sproporzionato dagli impatti del cambiamento climatico¹⁰, ad esempio perché sono rimaste nei comuni rurali, mentre gli uomini sono migrati nelle zone urbane;

Il documento concettuale dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico plus definisce le priorità della seconda fase dell'iniziativa per il periodo 2015-2020. (Cfr. The plus of GCCA+. The Global Climate Change Alliance Plus. An EU flagship initiative supporting climate resilience, 18.12.2015).

•

¹⁰ UN WomenWatch: Women, Gender Equality and Climate Change.

 alcune attività non erano economicamente accessibili per i nuclei familiari più poveri.

L'evoluzione attesa dallo sviluppo di capacità e dalle attività pilota verso un maggiore potenziamento delle azioni di adattamento non è stata sistematica

- 21 Delle delegazioni dell'UE che hanno risposto all'indagine, l'86 % si aspettava un sostegno per procedere dallo sviluppo di capacità per le autorità locali, regionali e nazionali alle misure concrete di adattamento a beneficio diretto delle popolazioni maggiormente colpite dai cambiamenti climatici. Secondo la Commissione, i partner nazionali hanno apprezzato le attività concrete di adattamento, poiché i cittadini hanno potuto chiaramente constatare che tali misure venivano adottate al fine di adattarsi ai cambiamenti climatici.
- Tuttavia, in entrambe le fasi dell'iniziativa, il sostegno ai paesi interessati ha continuato a riguardare essenzialmente lo sviluppo di capacità, dato che il personale che aveva ricevuto la formazione abbandonava i progetti. Nell'indagine è stata evidenziata tale problematica, in quanto il 52 % dei partecipanti riteneva che il tasso di avvicendamento del personale con una formazione fosse elevato. I partner esecutivi della Commissione hanno specificato che l'alto tasso di avvicendamento del personale comportava la necessità costante di fornire uno sviluppo di capacità. Vi era il rischio, posto in evidenza dalla delegazione dell'UE nel Pacifico, che le azioni andassero a sostituire, piuttosto che a creare, capacità. La continua attenzione rivolta allo sviluppo di capacità è stata in alcuni casi privilegiata rispetto al sostegno ad un potenziamento delle azioni di adattamento concrete ed efficaci individuate nel corso della prima fase come risposta alle necessità crescenti di questi paesi. Ciò ha fatto sì che la quantità di risorse impiegate per potenziare tali azioni sia stata minore.
- 23 Solo tre delle 14 azioni incluse nel campione (azione 5 nel Pacifico e azioni 6 e 7 nel Bangladesh) contemplavano una qualche estensione delle attività pilota di adattamento, ossia includendo nuovi luoghi e un numero più elevato di beneficiari. Inoltre, solo il 38 % dei partecipanti all'indagine riteneva che le attività pilota di adattamento fossero state sistematicamente estese. L'evoluzione prevista dalle attività di sviluppo di capacità verso attività più concrete di adattamento nella seconda fase dell'iniziativa non si è sempre verificata nella pratica. Il *riquadro 1* mostra due esempi di azioni incluse nel campione laddove l'estensione era possibile ma non è stata realizzata.

L'iniziativa ha perso l'occasione di estendere attività in Etiopia e nel Pacifico

In Etiopia, l'azione 11, finanziata durante la prima fase dell'iniziativa e riguardante il programma per la gestione sostenibile del suolo, non è stata estesa durante la seconda fase dell'iniziativa. Invece, le attività pilota di adattamento sono state sospese e l'azione 10, con cui si puntava a integrare la pianificazione intelligente per il clima nel programma sulle reti di sicurezza produttiva nella seconda fase, ha riguardato prevalentemente lo sviluppo di capacità.

Nel Pacifico, l'azione 1 sul potenziamento dell'adattamento del Pacifico, finanziata nella seconda fase dell'iniziativa, mirava ad estendere le attività pilota di adattamento efficaci derivanti dall'azione 3, finanziata nella prima fase. Tuttavia, anziché estendere le attività pilota precedenti, l'azione 1 ha condotto i propri progetti pilota, non ha fornito il sostegno necessario per accrescere le misure di adattamento, quali quelle relative allo stoccaggio dell'acqua dei nuclei familiari, per i paesi con popolazioni più numerose. Tale azione ha solamente testato il quadro per il potenziamento e ha continuato a fornire una somma forfettaria di 0,5 milioni di euro agli stessi nove paesi beneficiari che rientravano nella precedente azione 3, indipendentemente dalla popolazione. Kiribati, ad esempio, aveva una popolazione superiore a 100 000 abitanti, mentre l'isola di Niue contava una popolazione inferiore a 2 000. Nell'azione 1 è stato aggiunto un decimo paese, le isole Figi, con una popolazione di 900 000 abitanti, che hanno ricevuto lo stesso importo.

Non è stata rivolta sufficiente attenzione alle donne, sebbene fossero colpite in modo sproporzionato dagli impatti del cambiamento climatico

24 Nei documenti di pianificazione della Commissione relativi alle azioni incluse nel campione si specificava che le donne erano colpite in modo sproporzionato dagli impatti del cambiamento climatico. Tuttavia, le azioni non erano incentrate sistematicamente sulle donne. Solo tre azioni¹¹ nel campione di riferimento comprendevano attività specificatamente rivolte alle esigenze delle donne. Trai partecipanti all'indagine, l'84 % era dell'opinione che le azioni dovessero porre maggiormente l'accento sull'aiuto destinato alle donne. Il *riquadro 2* contiene esempi relativi alla mancata attenzione indirizzata alle donne.

¹¹ Azioni 6, 7, 13.

Diverse azioni non erano sufficientemente incentrate sull'aiuto alle donne

Nel Bhutan, l'azione 8 riguardante il settore delle risorse naturali rinnovabili finanziato nella prima fase, partiva dal presupposto che le donne e gli uomini erano colpiti in egual misura dagli impatti del cambiamento climatico in quanto membri delle comunità rurali. Uno studio del 2020 concludeva invece che le donne sopportavano il peso maggiore dovuto ai cambiamenti climatici¹², poiché esse tendono a rimanere nelle comunità rurali con i figli e i più anziani, mentre la popolazione maschile più giovane emigra nelle zone urbane per trovare un lavoro. L'azione 9, finanziata nella seconda fase, ha introdotto un valore-obiettivo al fine di accrescere dal 43 % al 45 % la quota di donne con una formazione in tecniche agricole. Tale valore-obiettivo non era però sufficientemente ambizioso e non è stato raggiunto: la quota di donne che ha ricevuto una formazione è aumentata solo al 44 %, a causa dell'impatto che le restrizioni di viaggio dovute alla COVID-19 hanno avuto sulle possibilità di organizzare le formazioni.

Dal monitoraggio dell'azione 5 nel Bhutan, effettuato nel giugno 2021, è stato rilevato che non vi era alcun piano per integrare gli aspetti di genere nelle attività, né indicatori di genere volti a valutare l'impatto dell'azione in termini di riduzione delle disuguaglianze. Nel villaggio di Haupu, a Timor Leste, nessuna donna aveva partecipato alle riunioni di consultazione per l'attuazione di una soluzione di adattamento per la sicurezza idrica basata sugli ecosistemi.

Sebbene l'azione 12, che riguardava l'Africa, comprendesse uno studio sul genere, dalle relazioni di monitoraggio è emerso che tale azione non affrontava le questioni di genere direttamente. Le donne risultavano spesso sottorappresentate nelle attività.

Alcune attività non erano economicamente accessibili ai nuclei familiari più poveri

L'iniziativa mirava a integrare il cambiamento climatico negli sforzi tesi a ridurre la povertà e prestava particolare attenzione alle misure che vanno direttamente a beneficio delle persone in condizioni di estrema povertà¹³. Le azioni avrebbero dovuto contribuire a ridurre la povertà rendendo resilienti i nuclei familiari vulnerabili.

¹² Commissione nazionale per le donne e i bambini, governo reale del Bhutan, *Gender and Climate Change in Bhutan*, 2020.

¹³ Comunicazione della Commissione COM(2007) 540.

26 Ciononostante, la relazione sull'impatto e la sostenibilità del 2021¹⁴, realizzata dal Fondo di sostegno globale, ha messo in luce che alcune azioni non hanno raggiunto i nuclei familiari più poveri. Ciò è imputabile ai rischi più elevati di sussistenza con cui essi sono soggetti nel momento in cui aderiscono alle attività pilota oppure al fatto che la replicazione di nuove tecnologie non è finanziariamente sostenibile. Negli studi di azioni in Cambogia, Nepal, nel Pacifico e in Tanzania è stato constatato che il costo degli interventi di adattamento ha fatto sì che i nuclei familiari più vulnerabili fossero per lo più esclusi. Per l'azione 3 nel Pacifico, ad esempio, il costo per il trasporto di serbatoi di accumulo dell'acqua piovana alle isole più remote di Palau non era economicamente accessibile per i nuclei familiari più piccoli e più poveri.

L'elevata variabilità dei costi indica che l'efficienza di alcune azioni poteva essere migliorata

27 La concezione e il bilancio per le azioni sono stati valutati dalle delegazioni dell'UE e dal gruppo sulla revisione qualitativa in seno alla DG INTPA. Per le azioni 6 e 7 (LoGIC) in Bangladesh, la delegazione dell'UE ha valutato la ragionevolezza dei costi in relazione ai risultati previsti. Essa mirava a limitare all'incirca al 20 % i costi di gestione (ad esempio salari, spese di viaggio e soggiorno per dirigenti, coordinatori e personale del settore amministrativo, finanziario, informatico e delle comunicazioni, unitamente ai costi legati ai locali di ufficio e alle attrezzature, e al contributo alle spese generali organizzative). La delegazione dell'UE ha confrontato positivamente tale aspetto con un intervento analogo con costi di gestione leggermente più elevati. Uno studio sulla LoGIC del marzo 2020 ha evidenziato che uno dei punti forte dell'azione in questione era l'elevata percentuale di finanziamenti che andava direttamente a vantaggio della popolazione locale.

Per nove azioni comprese nel campione, però, la Commissione non ha valutato la ragionevolezza dei costi in misura sufficiente. In tre casi non vi era alcuna analisi che indicasse se i costi di trasporto e del personale fossero necessari o ragionevoli (cfr. *riquadro 3*).

Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico plus, *Impact and Sustainability Report*, 2021.

Non vi era un'analisi sistematica della ragionevolezza dei costi

I costi per il personale in relazione all'azione 11 in Etiopia sono più che raddoppiati (da 0,6 milioni di euro a 1,3 milioni di euro) nel corso dell'attuazione. Ciò ha consentito al partner esecutivo di assumere più personale con stipendi più elevati, ma non vi era alcuna analisi indicante la necessità di aumentare i costi, né la valutazione della loro ragionevolezza.

Il bilancio per l'azione 14 a Cuba comprendeva costi di gestione pari al 27 %, nonché 2 milioni di euro (il 39 % dei costi totali) per l'acquisto e la manutenzione delle attrezzature, tra cui i veicoli agricoli, 11 autocarri, una jeep, una monovolume, tre automobili e 13 motociclette. La monovolume, le automobili e una motocicletta erano destinate all'amministrazione. Non esisteva alcuna analisi del bilancio che valutasse se tali costi fossero necessari o ragionevoli.

Per l'azione 12 riguardante l'Africa sono state dichiarate spese finali di viaggio pari a 2,4 milioni di euro (31 % della spesa). Tali spese erano elevate perché le attività comprendevano workshop e conferenze, che implicavano il viaggio per i partecipanti delle riunioni e per il relativo personale. Tuttavia, non vi era un bilancio iniziale per le spese di viaggio con il quale poter confrontare tali costi.

29 La Commissione non aveva esaminato né confrontato i costi in misura sufficiente: la Corte ha condotto quindi una propria analisi dei costi di gestione sulla base delle informazioni disponibili nei bilanci e nelle relazioni. Dall'analisi delle azioni incluse nel campione è emersa un'ampia variazione dei costi di gestione, nonché potenziali incrementi di efficienza nella fase di concezione (cfr. *figura* 7).

20 % 60 % 80 % 100 % 40 % 1. 2. **PACIFICO** 3. 5. 7. **ASIA** 10. 11. **AFRICA** 12. 13. **CARAIBI**

Figura 7 – I costi di gestione variavano ampiamente

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

- 30 I costi di gestione erano particolarmente elevati nel Pacifico: per le azioni 1, 2 e 5, ad esempio, essi rappresentavano rispettivamente il 43 %, il 59 % e il 53 % del bilancio totale. I costi di gestione particolarmente alti nel Pacifico erano dovuti a due motivi principali:
- a) la presenza di due azioni distinte che venivano svolte contemporaneamente (ad esempio 1 e 5), finanziate da diverse componenti dell'iniziativa, che facevano lievitare i costi di gestione;
- b) le azioni risultanti della seconda fase (1, 2 e 5) erano gestite da partner esecutivi diversi, che apportavano sì competenze maturate in diverse organizzazioni regionali, ma che risultavano in costi di gestione elevati.
- **31** La Commissione ha sottolineato che alcuni costi rientravano nella "zona grigia" tra spese di gestione e spese operative. Ciononostante, non era in grado di specificare la percentuale spesa per ciascuna categoria. Il *riquadro 4* riporta due esempi che illustrano tale problematica.

Nessuna distinzione sistematica tra spese di gestione e spese per attività operative

Le spese di gestione per l'azione 13 in Niger costituivano il 24 % del bilancio totale, le spese per le attività il 28 %. Il restante 48 % delle spese era costituito da una combinazione delle due tipologie di spese (risorse umane, viaggi, forniture e attrezzature), ma la Commissione non è stata in grado di stabilire la quota destinata a ciascuna tipologia. Le spese di gestione comprendevano la percentuale standard del 7 % per spese amministrative, il che equivale al massimale di contributi forfettari alle spese generali organizzative¹⁵. Tuttavia, oltre a ciò, tali spese includevano il 9 % dei costi amministrativi del partner esecutivo. Questi costi aggiuntivi non erano ammissibili, ma la Commissione ha deciso di procedere al relativo pagamento, in quanto erano chiaramente definiti nel contratto fin dall'inizio. Un'analisi dei costi più dettagliata nella fase di concezione avrebbe prodotto il vantaggio aggiuntivo di rilevare questo tipo di errore. La Commissione avrebbe potuto così risparmiare un importo pari a 166 000 euro.

¹⁵ Articolo 181, paragrafo 6, del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione, luglio 2018.

I costi di gestione per l'azione 1 nel Pacifico includevano alcune attività destinate alla formazione e allo sviluppo di capacità. Alcuni membri del personale incaricato della gestione (addetti alle comunicazioni e responsabili della ricerca) per l'azione 2 sono stati altresì coinvolti in attività operative. Ciononostante, la Commissione non è stata in grado di specificare quanto tempo fosse stato dedicato a tali attività. Al contrario, le spese per attività operative relative all'azione 3 precedente comprendevano in una certa misura attività di gestione, ma la Commissione non disponeva di informazioni dettagliate su chi stesse lavorando sulle attività e chi si occupasse della relativa gestione.

Le azioni completate hanno generalmente prodotto realizzazioni, ma i miglioramenti in merito alla situazione dei beneficiari non sono stati misurati

32 I risultati rientrano in due categorie:

- realizzazioni: prodotte o completate con le risorse assegnate a un'azione, ad esempio il numero di persone che hanno ricevuto una formazione, il numero di nuclei familiari che applicano nuove tecniche agricole, pubblicazioni realizzate, attività di adattamento attuate;
- 2) effetti: miglioramenti nella situazione dei beneficiari derivanti dall'intervento, quali un miglioramento delle politiche di contrasto del cambiamento climatico, migliore accesso all'acqua potabile, una protezione costiera più efficace, un aumento della superficie di aree protette, un incremento della produzione e del reddito e miglioramenti della salute dei beneficiari.

Le 14 azioni incluse nel campione erano generalmente finalizzate a creare capacità e a svolgere concrete attività di adattamento (gestione costiera, sicurezza idrica, assistenza sanitaria e agricoltura sostenibile); perlopiù si trattava di attività pilota. Otto azioni¹⁶ vertevano principalmente sull'adattamento, quattro azioni¹⁷ consistevano in egual misura di attività legate all'adattamento e attività di sviluppo di capacità, mentre due azioni erano prevalentemente incentrate su queste ultime¹⁸.

¹⁶ Azioni 1, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14.

¹⁷ Azioni 3, 4, 5, 12.

¹⁸ Azioni 2 e 10.

Nel campione in questione erano incluse sette azioni completate¹⁹, cinque²⁰ delle quali hanno generalmente prodotto le realizzazioni previste, come sviluppare strategie nazionali di contrasto del cambiamento climatico o aiutare le comunità ad attuare misure di adattamento innovative. L'azione 11 in Etiopia e l'azione 3 nel Pacifico non hanno realizzato le attività come previsto. Nell'azione 11 sono state cancellate le attività per lo sviluppo di capacità mentre per le restanti attività non è stato possibile correlare le realizzazioni segnalate (conseguimenti fisici) a ubicazioni specifiche nei 34 woredas (distretti). L'azione 3 non è stata in grado di costruire il serbatoio nazionale di accumulo dell'acqua a Nauru.

35 La durata di 15 anni dell'iniziativa ha consentito di misurare gli effetti (ossia il miglioramento relativo alla situazione dei beneficiari). I partner esecutivi hanno comunicato alla Corte che l'attenzione rivolta agli effetti incoraggerebbe la titolarità e contribuirebbe a realizzare i cambiamenti auspicati nel più lungo termine. Era necessario monitorare gli effetti anche per individuare le azioni che hanno conseguito vantaggi duraturi, al fine di incidere sulla politica futura e di selezionare le azioni più idonee per il potenziamento.

36 Tuttavia, la Corte ha riscontrato che la Commissione non aveva creato il necessario sistema di indicatori, valori di partenza e valori-obiettivo per misurare gli effetti della maggior parte delle attività (cfr. *riquadro 5*).

-

¹⁹ Azioni 3, 4, 8, 9, 11, 12, 13.

²⁰ Azioni 4, 8, 9, 12, 13.

Debolezze nel monitoraggio degli effetti a più lungo termine

L'azione 10, che puntava a integrare la pianificazione intelligente per il clima nel programma sulle reti di sicurezza produttiva in Etiopia, inizialmente non stabiliva né valori di rifermento, né valori-obiettivo per valutare gli effetti nel più lungo termine.

L'azione 12 ha realizzato una serie di prodotti della conoscenza (documenti informativi, note tematiche, documenti tecnici e relazioni), disponibili sul sito web dedicato al programma ClimDev-Africa, che, tuttavia, non registrava il numero di visualizzazioni.

In linea con la raccomandazione della relazione sul monitoraggio della Commissione del 2015, l'azione 4 ha introdotto indicatori per gli effetti a più lungo termine. Un indicatore di obiettivo nel Pacifico prevedeva che due terzi degli studenti fossero ancora attivamente impegnati in una disciplina correlata ai cambiamenti climatici nei 12 mesi successivi al completamento della formazione. La Commissione ha fornito numerosi esempi di studenti che hanno continuato a lavorare nei ministeri che si occupano di cambiamenti climatici, nei servizi meteorologici, negli uffici nazionali preposti alla gestione delle catastrofi e nell'ambito dei negoziati sui cambiamenti climatici. L'azione ha consentito di svolgere un esercizio più esaustivo di tracciamento del 72 % degli studenti, e la relazione finale ha fornito informazioni sul loro settore di attività (ad esempio ulteriori studi, pubblica amministrazione centrale, organizzazioni regionali, agenzie internazionali, settore privato). Tuttavia, l'esercizio di tracciamento non ha mostrato se tali studenti fossero ancora impegnati in una disciplina correlata ai cambiamenti climatici.

37 I partner esecutivi nel Pacifico hanno suggerito che gli indicatori di risultato potevano essere misurati ricorrendo a un'azione di follow-up o trattenendo parte dei fondi destinati all'azione. Ciononostante, la Corte ha riscontrato che l'iniziativa non ha monitorato gli indicatori di effetto delle azioni precedenti.

L'iniziativa ha perseguito la sostenibilità delle azioni attraverso le sinergie, ma non ha rivolto un'attenzione sufficiente alle strategie di uscita

28 Lo studio sull'impatto e sulla sostenibilità ha messo in luce l'importanza dei legami con le altre azioni al fine di promuovere la sostenibilità. Tra i partecipanti all'indagine, l'80 % riteneva che le azioni dell'iniziativa avessero realizzato sinergie con altre azioni di contrasto del cambiamento climatico. Anche dall'esame delle azioni condotto dalla Corte sono emerse numerose sinergie. Tuttavia, in tre casi²¹ vi era una mancanza di coordinamento e interazione con azioni analoghe. La risposta delle delegazioni dell'UE a una serie di domande dell'indagine ha indicato altresì che in taluni casi la sostenibilità dei risultati delle azioni era difficoltosa:

- a) il 28 % dei partecipanti reputava che le azioni non ponessero sufficientemente l'accento sulla sostenibilità;
- il 34 % riteneva che l'integrazione del cambiamento climatico nelle politiche settoriali non avesse condotto allo stanziamento di risorse o all'adozione di atti e regolamenti.
- c) il 52 % dei partecipanti all'indagine era dell'opinione che il tasso di avvicendamento del personale fosse elevato (cfr. paragrafo 22).

39 La relazione sull'impatto e la sostenibilità del 2021 ha rilevato che, in genere, le azioni non hanno prestato molta attenzione alla creazione di strategie di uscita per assicurare il proseguimento delle attività anche una volta terminato il finanziamento (cfr. *riquadro* 6).

²¹ Azioni 3, 8 e 12.

Le azioni non hanno prestato sufficiente attenzione alle strategie di uscita

Nella relazione sull'impatto e la sostenibilità del 2021 si è constatato che le azioni non avevano svolto i seguenti compiti per proseguire le attività una volta terminata l'azione in questione:

- o avviare un'analisi sul divario di sostenibilità, che esaminasse gli aspetti tecnici, finanziari, istituzionali, ambientali e sociali;
- elaborare protocolli d'intesa con i portatori di interessi che definissero i relativi ruoli e responsabilità dopo la conclusione dell'azione;
- o ridurre progressivamente il sostegno diretto alle attività durante le ultime fasi di un'azione, consentendo ad altre azioni di subentrare;
- correlare le attività a programmi più ampi che potessero contare su un sostegno costante da parte del governo, del settore privato e di altri donatori;
- o individuare le principali lacune in termini di capacità dei partner fondamentali e focalizzare l'attenzione su misure volte a colmarle;
- elaborare materiale di comunicazione per documentare gli insegnamenti tratti con l'obiettivo di promuovere la replicazione delle migliori pratiche ricavate dall'azione.

Tutti i nove i paesi sostenuti dall'azione 3 nel Pacifico hanno avuto difficoltà a mantenere le risorse tecniche e finanziarie necessarie a sostenere i risultati nel lungo termine. Vi è stata un'esigua replicazione delle tecnologie di raccolta dell'acqua piovana a Palau, a causa degli elevati costi di installazione (cfr. paragrafo 26).

40 Il campione di riferimento includeva sette azioni concluse, cinque delle quali²² avevano ottenuto finanziamenti supplementari dell'UE nell'ambito dell'iniziativa o di altri programmi dell'UE, al fine di essere sostenibili. Tuttavia, le altre due azioni concluse²³ non disponevano di risorse per proseguire le attività una volta terminato il finanziamento. Le prospettive di sostenibilità dell'azione 11 in Etiopia erano particolarmente scarse a causa della carente manutenzione di strumenti e attrezzature (cfr. *riquadro 7*).

La manutenzione carente costituiva un ostacolo alla sostenibilità in Etiopia

Dalla valutazione dell'azione 11 in Etiopia è emerso che le attività pilota realizzate con successo erano state sospese una volta terminata l'azione a causa della carente manutenzione di strumenti e attrezzature:

- molte delle pompe idrauliche a mano erano danneggiate e gli agricoltori non potevano utilizzarle;
- o la maggior parte dei pozzi forniti era crollata;
- o un vivaio era fallito a causa della mancanza di sementi;
- o gli agricoltori non hanno potuto praticare l'allevamento in stalla con successo a causa della mancanza di foraggio;
- o il sistema di irrigazione a goccia si è rivelato inadeguato a causa del tempo e degli sforzi necessari a portare l'acqua ai serbatoi rialzati.

La prosecuzione dell'azione 10 in Etiopia ha riguardato principalmente sullo sviluppo di capacità e non ha continuato tali attività.

L'iniziativa non ha dimostrato di aver accresciuto la resilienza dei paesi in questione agli effetti del cambiamento climatico

41 Gli impatti sono le conseguenze socioeconomiche a più lungo termine che possono essere osservate dopo un dato periodo dal completamento dell'iniziativa. L'impatto previsto a più lungo termine dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico è stato l'aumento della resilienza dei paesi agli effetti del cambiamento climatico. Tuttavia, il solido sistema di monitoraggio e valutazione necessario per misurare i risultati e gli impatti dell'iniziativa non è stato costituito come proposto dalla valutazione globale e ²⁴ come indicato nel documento concettuale nel 2015 (cfr. paragrafi *35*, *36*, *37* e *riquadro 5*). Non era presente un quadro di valutazione con indicatori comuni per comunicare la performance di tutte le azioni. Pertanto, la

²² Azioni 3, 4, 8, 9 e 12.

²³ Azioni 11 e 13.

Evaluation of the Global Climate Change Alliance (GCCA) Global programme World-Wide: Final Report, 2015.

Commissione non è stata in grado di aggregare i risultati di tutte le azioni, al fine di monitorare la performance complessiva dell'iniziativa ed essere chiamata a rispondere dei relativi traguardi raggiunti. L'impatto del sostegno è stato invece espresso in termini non misurabili. Ad esempio:

- a) Con la decisione di Varsavia sulle perdite e i danni²⁵, adottata alla COP 19 nel 2013, è stato istituito il meccanismo internazionale di Varsavia per le perdite e i danni, che si riferisce ai danni provocati dai cambiamenti climatici. La pubblicazione del 2014 "Loss and Damage in Africa", realizzata nel quadro dell'azione 12 (ClimDev), ha fornito una valutazione di cui tenere conto al momento della definizione delle procedure per l'attuazione di tale meccanismo. Tuttavia, la portata del contributo in questione non era misurabile.
- b) Un articolo pubblicato nel 2019 sull'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico aveva descritto in che modo essa aveva contribuito alla formazione di una coalizione progressiva tra l'UE e i paesi beneficiari, che ha reso possibile l'accordo di Parigi²⁶. Tuttavia, il contributo dell'iniziativa all'accordo di Parigi non era misurabile.

42 Un tentativo di misurazione dell'impatto è stato realizzato dall'azione 5 nel Pacifico, che comprendeva, come indicatore, la variazione dell'indice "Global Adaptation Initiative" redatto dall'Università di Notre Dame (ND-GAIN)²⁷ dei paesi partecipanti. Tale indice mostra la resilienza di un paese agli impatti del cambiamento climatico usando 45 indicatori per misurarne la vulnerabilità alle perturbazioni climatiche, nonché la disponibilità a investire in interventi di adattamento. La Corte si è basata sul tentativo della Commissione di misurare l'impatto e ha analizzato gli indici ND-GAIN dei paesi durante il periodo dell'iniziativa dal 2007 ad oggi. Ha riscontrato un miglioramento dell'indice ND-GAIN per la maggior parte dei paesi che avevano ricevuto finanziamenti nel quadro dell'iniziativa (cfr. *figura 8*). Nella maggior parte dei casi, tale risultato equivaleva a meno di quattro punti sulla scala ND-GAIN.

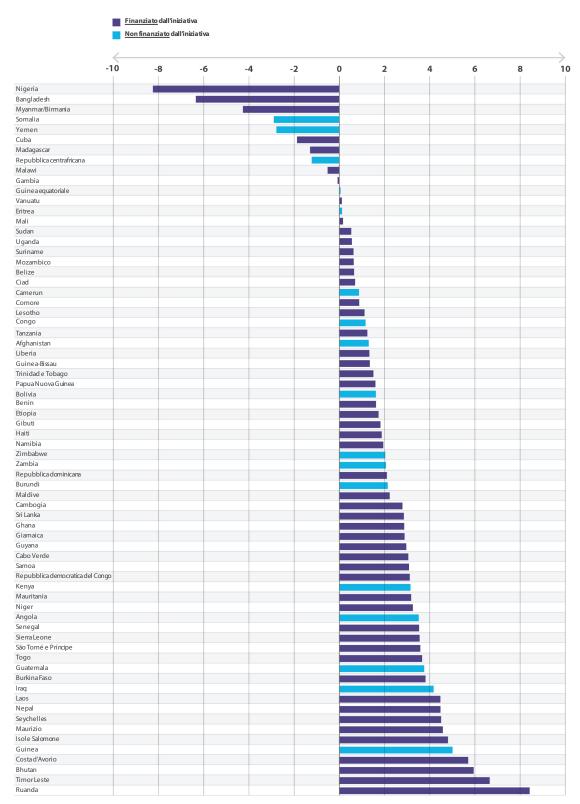
-

²⁵ UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) loss and damage.

²⁶ Walter Kennes, 2019: The origins of the GCCA: remembering how the alliance was born.

²⁷ "Global Adaptation Index" redatto dall'Università di Notre Dame.

Figura 8 – Variazioni degli indici ND-GAIN per paese nel periodo 2007-2019



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati ND-GAIN.

Il sostegno fornito nel quadro dell'iniziativa costituisce solo uno dei fattori che possono influenzare l'indice ND-GAIN relativo alla vulnerabilità dei paesi al cambiamento climatico. L'impatto dell'iniziativa non può essere isolato da quello prodotto dai governi nazionali, da altri donatori e da eventi esterni. Anche altri tipi di finanziamento dell'UE possono avere un impatto, soprattutto perché le azioni legate al clima sono ora più rilevanti nell'ambito dei programmi indicativi pluriennali. Il Fondo europeo di sviluppo e lo strumento di cooperazione allo sviluppo, ad esempio, hanno contribuito alle azioni 9, 10, 11 e 12, anch'esse finanziate dall'iniziativa GCCA.

44 Un ulteriore elemento indicante che i miglioramenti nell'indice ND-GAIN non possono essere imputati all'iniziativa è l'analogo miglioramento osservato nella maggior parte dei paesi vulnerabili che non hanno ricevuto alcun finanziamento. Allo stesso modo, i tre paesi in cui si è osservato il più marcato deterioramento dell'indice ND-GAIN (Nigeria, Bangladesh e Myanmar/Birmania) avevano tutti ottenuto un finanziamento a titolo dell'iniziativa.

La Commissione non ha massimizzato il valore aggiunto dell'iniziativa

45 Nella presente sezione si valuta se la Commissione:

- a) abbia incentrato entrambe le fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico sui paesi poveri in via di sviluppo più vulnerabili ai cambiamenti climatici, in particolare i PMS e i SIDS;
- b) abbia attirato finanziamenti supplementari dagli Stati membri dell'UE, dal settore privato e da altri meccanismi di finanziamento innovativi, come previsto, al fine di massimizzare l'impatto dell'iniziativa;
- c) abbia promosso la consapevolezza generale in relazione all'iniziativa;
- disponesse di un sistema di controllo globale affidabile dei costi e delle attività dell'iniziativa e abbia creato sinergie tra le componenti globali e quelle intra-ACP;
- e) abbia definito una strategia di uscita per fare in modo che gli insegnamenti tratti dall'iniziativa vengano recepiti nel nuovo QFP e confluiscano nella concezione delle attività che mirano a contrastare il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo.

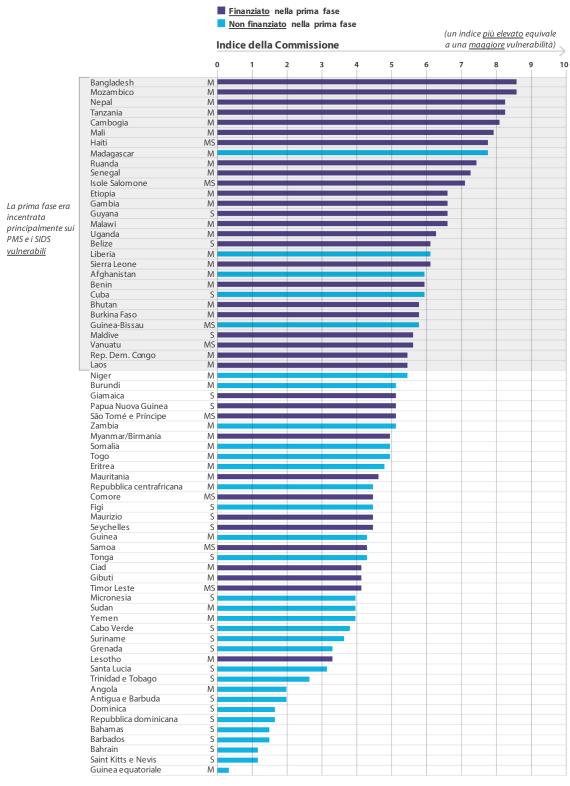
L'attenzione sui paesi più vulnerabili è diminuita nella seconda fase

46 L'iniziativa mirava ad aiutare i paesi poveri in via di sviluppo più esposti al cambiamento climatico, in particolare i PMS e i SIDS, ad accrescere la capacità di adattarsi agli effetti del medesimo²⁸. Nella prima fase, la Commissione ha elaborato il proprio indice per la vulnerabilità climatica per selezionare i paesi che avrebbero beneficiato maggiormente del sostegno. Tale fase ha fornito supporto ai PMS e ai SIDS più vulnerabili, erogando fondi a 24 su 29 (cfr. *figura 9*)²⁹.

²⁸ Comunicazione della Commissione COM(2007) 540.

²⁹ Walter Kennes, 2019.

Figura 9 – La prima fase era incentrata principalmente sui PMS e i SIDS vulnerabili



Nota: M = PMS; S = SIDS.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'indice della Commissione del 2010.

L'indice della Commissione si basava su tre fattori: il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite, la vulnerabilità legata al clima e l'impegno a favore del dialogo politico sul cambiamento climatico. Non teneva conto però di altri finanziamenti erogati ai paesi in questione per aiutarli a contrastare il cambiamento climatico. Di conseguenza, la Commissione non sapeva se stesse sostenendo paesi che avevano già ricevuto significativi finanziamenti, attraverso i MIP (cfr. paragrafo 04) oppure da altri donatori, per aiutare suddetti paesi ad adattarsi agli impatti del cambiamento climatico.

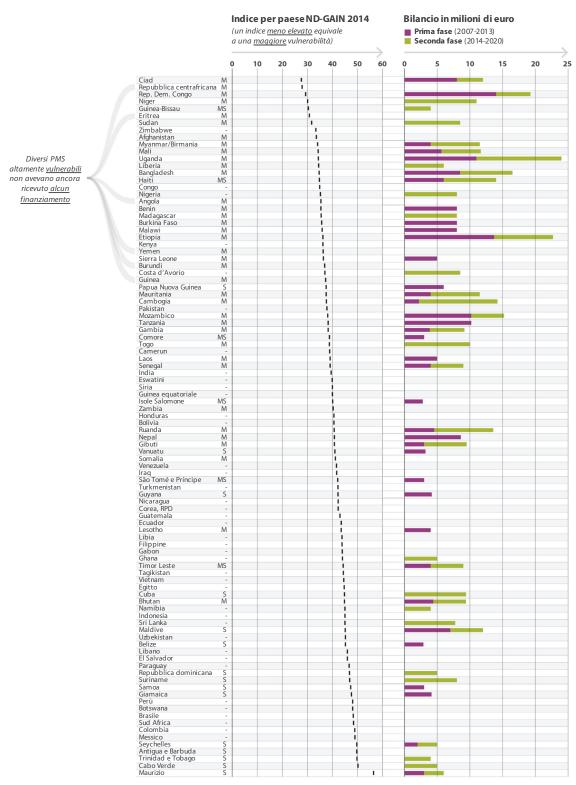
48 Nella seconda fase, i servizi centrali della Commissione hanno sospeso l'aggiornamento del proprio indice di vulnerabilità e non l'hanno più utilizzato per selezionare i paesi ai fini del finanziamento. Per contro, la Commissione ha fatto riferimento all'indice ND-GAIN, al fine di valutare la vulnerabilità dei paesi al cambiamento climatico, ma non l'ha utilizzato come strumento di selezione.

49 Nella seconda fase la Commissione ha stanziato fondi in risposta alle richieste provenienti dalle delegazioni dell'UE, avallate dai governi dei paesi ospitanti. Tuttavia, tale approccio guidato dalla domanda non è stato mirato con successo ai paesi vulnerabili che non avevano beneficiato del finanziamento nella prima fase. In particolare:

- a) alcuni paesi meno vulnerabili hanno ricevuto un finanziamento supplementare nella seconda fase, sebbene avessero già ottenuto un sostegno nella prima fase (cfr. *figura 10*). Tra i suddetti paesi figuravano principalmente i SIDS, ad esempio Maurizio (il paese destinatario di finanziamenti con il più elevato indice ND-GAIN e considerevolmente meno vulnerabile rispetto agli altri paesi), le Maldive, le Seychelles e Timor Leste, ma vi era incluso anche il Bhutan, un paese meno vulnerabile, che abbandonerà progressivamente il gruppo dei PMS nel 2023.
- b) Taluni paesi, che non rientravano né nella categoria dei PMS né nel gruppo dei SIDS, hanno ricevuto un finanziamento anche nella seconda fase: Costa d'Avorio, Namibia, Nigeria e Sri Lanka. Inoltre, due ampi programmi multinazionali hanno anch'essi fornito un finanziamento nella seconda fase ad alcuni paesi che non erano né PMS, né SIDS (ad esempio il Brasile, un'economia a reddito medio-alto).
- c) Diversi PMS, altamente vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico e che non avevano ottenuto un sostegno nella prima fase, non hanno ricevuto alcun finanziamento specifico neanche nella seconda. Tra questi Afghanistan, Angola, Burundi, Repubblica centrafricana, Eritrea, Guinea e Yemen (cfr. *figura 10*). Malgrado la situazione politica instabile in alcuni di questi paesi, essi hanno

- comunque beneficiato di altri tipi di sostegno bilaterale dell'UE attraverso i MIP (cfr. paragrafo *04*).
- d) Sia l'indice della Commissione che l'indice ND-GAIN classificavano i SIDS come paesi generalmente meno vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico rispetto ai PMS. Ciò potrebbe sembrare un controsenso, data la minaccia alla loro stessa esistenza posta dall'innalzamento del livello del mare. Tuttavia, l'aumento del livello del mare rappresentava il 10 % del punteggio finale di un paese sulla base dell'indice della Commissione, e costituiva il 4 % sulla scorta dell'indice ND-GAIN. Vi erano molti altri fattori di cui gli indici hanno tenuto conto per valutare la vulnerabilità dei paesi ai cambiamenti climatici quali le inondazioni, le siccità, le tempeste e la dipendenza dall'agricoltura, a cui erano particolarmente esposti i PMS. Sia nella prima che nella seconda fase, un terzo dei paesi finanziati erano SIDS, sebbene gli indici li classificassero come paesi considerevolmente meno vulnerabili rispetto ai PMS. Inoltre, i SIDS e il Pacifico hanno ottenuto un finanziamento pro capite 16 volte superiore a quello destinato ai PMS dell'Africa. La Commissione riteneva che l'accento relativamente marcato posto sui SIDS e l'elevato finanziamento pro capite fossero adeguati a causa delle loro dimensioni ridotte e dell'isolamento.

Figura 10 – Nella seconda fase, diversi PMS altamente vulnerabili non avevano ancora ricevuto alcun finanziamento



Nota: M = PMS; S = SIDS. I paesi sono elencati in ordine di vulnerabilità in base all'indice ND-GAIN.

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

38

L'iniziativa non ha attirato finanziamenti supplementari come previsto

La Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno tutti preso atto del fatto che il successo dell'iniziativa dipendesse dalla mobilitazione di risorse significative (cfr. *riquadro 8*).

Riquadro 8

La mobilitazione di risorse significative individuata come fattore fondamentale del successo

Nella comunicazione del 2007, la Commissione ha auspicato un forte impegno dell'UE a favore dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento. Il Parlamento europeo ha stimato che l'iniziativa necessitasse di almeno 2 miliardi di euro all'anno entro il 2010 e di 5-10 miliardi di euro all'anno entro il 2020³⁰.

Anche se il Consiglio ha appoggiato l'assetto dell'iniziativa e ha indicato la mobilitazione di risorse significative come principale fattore del successo, si aspetta che la Commissione individui strumenti innovativi di finanziamento. Tuttavia, la Commissione ha fatto affidamento sugli Stati membri per l'erogazione di un maggiore sostegno. Nella relazione speciale 17/2013, la Corte aveva constatato che gli Stati membri non avevano fornito un supporto sufficiente all'iniziativa, creando così un divario tra le ambizioni iniziali e i traguardi conseguiti. La valutazione globale dell'iniziativa del 2015 ha confermato che l'aumento dei contributi degli Stati membri rappresentava una sfida.

Malgrado diversi tentativi di incoraggiare una maggiore partecipazione, la Commissione non è riuscita ad ampliare la base di sostegno dell'UE per tale iniziativa. A tal fine, ha mobilitato 728,8 milioni di euro per l'intero periodo di 14 anni dal 2007 al 2020, benché la seconda fase fosse un'iniziativa faro dell'UE. Il finanziamento totale è dunque rimasto ben al di sotto delle aspettative della Commissione. Se, nella prima fase, taluni Stati membri dell'UE (Estonia, Irlanda, Cipro e Svezia) avevano apportato all'iniziativa contributi aggiuntivi limitati pari a 28,8 milioni di euro³¹, durante la seconda fase non è stato fornito alcun contributo bilaterale.

Anders Wijkman, relatore del Parlamento europeo: "Dar vita ad un'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico tra l'Unione europea e i paesi poveri in via di sviluppo maggiormente esposti", 23.9.2008.

Estonia (0,8 milioni di euro), Irlanda (23 milioni di euro), Cipro (0,6 milioni di euro) e Svezia (4,4 milioni di euro).

Oltre ad accrescere i contributi degli Stati membri dell'UE, l'iniziativa mirava a promuovere modalità di finanziamento innovative e ad attirare un ventaglio più ampio di portatori di interessi, attori non statali e il settore privato nei paesi partner. Il Parlamento aveva altresì invocato l'introduzione di tasse ambientali, partenariati pubblico-privati e altri meccanismi di finanziamento innovativi. La Commissione prevedeva la creazione di fondi comuni o fiduciari³², al fine di riunire i finanziamenti provenienti da diverse fonti (governo, donatori, settore privato ecc.). Tale intento, tuttavia, non si è concretizzato. La valutazione dell'iniziativa del 2015 ha rilevato che il coinvolgimento del settore privato è rimasto relativamente debole.

Nel complesso, il livello di finanziamento disponibile per l'iniziativa non ha consentito alla Commissione di realizzare l'ambizione iniziale di creare un'alleanza mondiale e ha limitato quanto avrebbe potuto raggiungere nella lotta al cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo. In un articolo pubblicato nel 2019 sull'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico si descrive in che modo, a seguito dell'avvio della GCCA nel settembre 2007, è risultato evidente, piuttosto velocemente, che le risorse aggiuntive che la Commissione europea avrebbe potuto mobilitare non sarebbero state sufficienti a produrre un effetto tangibile sulle posizioni dei circa 70 paesi PMS/SIDS nell'ambito dei negoziati sul clima³³.

L'iniziativa ha raggiunto molti paesi, ma la consapevolezza e la visibilità sono rimaste limitate

Le delegazioni dell'UE erano complessivamente a conoscenza dell'iniziativa e hanno ottenuto periodicamente materiale informativo e bollettini d'informazione da parte del Fondo di sostegno globale. Tuttavia, dall'indagine della Corte è emerso che molte delegazioni dell'UE (46 %) ritenevano che l'iniziativa non fosse molto nota nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, il 77 % dei partecipanti era dell'opinione che scarsa informazione sui finanziamenti disponibili costituisse uno dei motivi per i quali alcuni paesi vulnerabili non avevano richiesto un sostegno finanziario.

Le rappresentanze permanenti degli Stati membri dell'UE hanno mostrato di conoscere poco l'iniziativa. Uno dei fattori che aveva contribuito a questa scarsa conoscenza dell'iniziativa era il fatto che la Commissione non aveva redatto relazioni

Documento di lavoro dei servizi della Commissione sul quadro di attuazione dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento, SEC(2008) 2319.

³³ Walter Kennes, 2019.

annuali per il Consiglio con una sintesi dei suoi principali conseguimenti, come inizialmente previsto nel quadro di attuazione³⁴.

Tra le altre ragioni per cui l'iniziativa è rimasta poco conosciuta, malgrado la presenza di azioni in oltre 80 paesi, figuravano le seguenti:

- a) le attività di comunicazione in alcuni paesi (azione 11 in Etiopia e azione 13 in Niger) hanno fornito visibilità all'UE, ma non all'iniziativa;
- b) vi erano numerose fonti di informazione diverse, compresi vari siti web³⁵, per cui le informazioni sull'iniziativa erano disseminate su più canali di comunicazione;
- c) l'attuazione parallela attraverso la componente "globale" (finanziata dal DCI) e la componente "intra-ACP" (finanziata dal FES) ha offuscato l'immagine e la visibilità dell'iniziativa e ha dato adito a una potenziale confusione, in particolare per i portatori di interessi esterni.

L'assetto complesso dell'iniziativa e la mancanza di una chiara definizione del suo perimetro ne ha limitato il valore aggiunto

L'iniziativa non era riferita a una specifica modalità di aiuto né sosteneva specificamente un settore/una misura che non fosse già sostenuto/a da altri fondi (UE e non UE).

Nella comunicazione del 2007 e nel relativo documento di lavoro dei propri servizi del 2008, la Commissione descriveva la propria visione dell'iniziativa, considerandola complementare ai tanti fondi e alle numerose iniziative già esistenti in materia di cambiamento climatico, in particolare il Fondo per i paesi meno avanzati, il Fondo speciale per i cambiamenti climatici, il Fondo di adattamento e il Fondo mondiale per l'ambiente. L'intenzione della Commissione era quella di destinare la maggior parte dei finanziamenti dell'iniziativa direttamente ai governi attraverso un sostegno al bilancio generale o settoriale e non di adottare un approccio basato su progetti, con l'intervento delle agenzie esecutive delle Nazioni Unite, come si verificava per gli altri fondi.

³⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2008) 2319.

www.gcca.eu, www.intraacpgccaplus.org, www.europa.eu/capacity4dev/gcca-community.

59 Invece, l'iniziativa è stata perlopiù basata su progetti, come nel caso dei fondi esistenti, e molti aiuti sono stati altresì forniti attraverso organizzazioni delle Nazioni Unite o agenzie di sviluppo degli Stati membri dell'UE (cfr. *figura 5* e paragrafo 12). Di conseguenza, non vi era una netta distinzione tra l'iniziativa e i numerosi fondi tematici che già contrastavano il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo.

La Commissione non disponeva di una panoramica attendibile dei costi e delle attività dell'iniziativa, che avrebbe facilitato la pianificazione strategica delle risorse. Le azioni finanziate non erano distinguibili dalle altre azioni dell'UE volte a contrastare il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo. In taluni casi, i fondi erano utilizzati per integrare le dotazioni di azioni già finanziate da altri programmi dell'UE. Ciò solleva una serie di questioni in merito al valore aggiunto di avere un'iniziativa specifica con la propria struttura di gestione per finanziare le stesse azioni. Dato che tutte le azioni erano sostenute dagli stessi fondi (il DCI e il FES), non era chiaro perché, in alcuni casi, si è optato per far rientrare un'azione nell'ambito dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento e in altri casi no.

61 Oltre alla mancanza di una chiara definizione del perimetro dell'iniziativa, la sua suddivisione in due componenti e in due meccanismi di sostegno era inutilmente complessa (cfr. paragrafi 06 e 07 e tabella 2). Oltre a esservi una carenza di sinergie, la presenza di azioni distinte (ad esempio azione 3 e 4 nel Pacifico) non risultava molto sensata in termini di efficienza. Unificare le azioni avrebbe condotto ad economie di scala (lo stesso dicasi per le azioni 1 e 5 nel Pacifico) e avrebbe contribuito a ridurre gli elevati costi di gestione (cfr. paragrafo 30). La complessità di tale assetto ha impedito all'iniziativa di diventare insieme coeso.

Tabella 2 – L'assetto dell'iniziativa

Componente globale	Componente intra-ACP			
+85 paesi	Organizzazioni regionali			
+80 azioni	+20 azioni			
Strumento di cooperazione allo sviluppo	Fondo europeo di sviluppo			
Assistenza tecnica, Fondo di sostegno (sostegno ad hoc per le istituzioni che operano nei paesi ammissibili, formazione e sviluppo di capacità)	Assistenza tecnica al segretariato OACPS	Assistenza tecnica, Fondo di sostegno per il clima		
Siti web:				
Fondo globale Comunità dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico Comunità dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico – canale YouTube	Sito web: Fondo intra-ACP Twitter Intra-ACP			
Bollettini d'informazione: Venerdì per il clima, flash news	Bollettino d'informazione ufficiale della GCCA+ intra-ACP			
Piattaforma di condivisione delle conoscenze per i portatori di interessi istituzionali e i beneficiari	Piattaforma di gestione delle conoscenze			

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

62 Le riunioni regionali organizzate dai due meccanismi di sostegno hanno aiutato a far condividere insegnamenti ed esperienze tra le varie azioni. Tali meccanismi di sostegno hanno contribuito alla concezione delle azioni e hanno realizzato strumenti propri di condivisione delle conoscenze basati sul web. Tuttavia, la Corte non ha riscontrato alcuna giustificazione della duplicazione di strutture (con i rispettivi siti web ecc.), che ha creato rischi di sovrapposizioni e potenziali inefficienze. Un workshop tenuto nel maggio 2021, ad esempio, aveva coinvolto unicamente il Fondo di sostegno globale. Si è trattato di un'occasione mancata, in quanto tale workshop avrebbe potuto beneficiare dell'esperienza del meccanismo di sostegno intra-ACP con le organizzazioni regionali.

L'iniziativa era proattiva nell'individuare gli insegnamenti tratti, ma la Commissione non aveva definito una chiara strategia di uscita

63 Numerosi sono stati gli insegnamenti tratti dalle azioni finanziate dall'iniziativa, quali la necessità di:

- a) valutare la domanda dei responsabili degli interventi di ottenere le informazioni sul clima fornite dalle azioni;
- garantire la sostenibilità degli strumenti delle comunità per la pianificazione di azioni di contrasto del cambiamento climatico, integrandoli nei programmi di studi scolastici e universitari;
- c) includere attività appositamente concepite per le donne, i giovani e le persone anziane;
- d) rafforzare la collaborazione tra i ministeri competenti e il ministero responsabile per le finanze;
- e) prestare maggiore attenzione a portare avanti i conseguimenti delle azioni realizzate con successo.

Tra i partecipanti all'indagine, il 76 % riteneva che l'iniziativa avesse individuato insegnamenti utili per migliorare il sostegno nei programmi indicativi pluriennali dei paesi per il periodo 2021-2027. Nel 2021 la Commissione ha mobilitato il Fondo di sostegno globale al fine di condividere gli insegnamenti con le delegazioni dell'UE attraverso workshop regionali e di integrare tali insegnamenti nei contenuti dei MIP per il periodo 2021-2027. La Commissione trarrà altresì insegnamenti dallo studio sull'impatto e sulla sostenibilità, nonché da uno studio sull'esperienza dell'iniziativa nell'ambito del monitoraggio e della valutazione dell'adattamento. Gli insegnamenti specifici per ogni azione sono condivisi sui siti web dedicati all'iniziativa, sulle piattaforme di collaborazione e sulla piattaforma della comunità Cap4Dev. Il Fondo di sostegno globale condivide conoscenze e insegnamenti tratti sui relativi siti web, il che ha determinato un aumento del numero di utenti da 8 000 a 30 000 nell'arco di tre anni (cfr. figura 11).

(Migliaia di utenti) 30 25 20 15 10 5 Sett 18 -Mar 19 -Sett 19 -Mar 20 -Sett 20 -Mar 21 -Feb 19 Ago 19 Feb 20 Ago 20 Feb 21 Ago 21

Figura 11 – Statistiche fondamentali sull'uso del sito web dedicato al Fondo di sostegno globale

Fonte: relazione intermedia GCCA+, da marzo ad agosto 2021.

65 La Corte ha constatato che la Commissione non aveva definito una chiara strategia di uscita per l'iniziativa. Il regolamento del 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI-Europa globale) per il periodo 2021-2027 definisce le modalità con cui le linee di bilancio tematiche finanzieranno le iniziative globali. Stabilisce inoltre che le azioni regionali o specifiche basate sul paese saranno finanziate attraverso dotazioni per la cooperazione bilaterale. In tale contesto, la Commissione ha deciso di sospendere l'iniziativa.

Attualmente, le informazioni disponibili sull'iniziativa sono disseminate in vari documenti. La Commissione non ha delineato una chiara strategia di uscita che riepiloghi le future tappe dell'iniziativa. Vi è altresì incertezza sul destino dei diversi siti web e di tutti i documenti tecnici, dei documenti di riferimento i materiali di formazione e degli workshop allestiti dai meccanismi di sostegno globale e intra-ACP.

La Commissione non ha specificato come intende rendere disponibili i prodotti della conoscenza una volta terminata l'iniziativa e come prevede di trasmettere gli insegnamenti tratti al Fondo di sostegno globale dell'UE per i contributi determinati a livello nazionale (NDC), diventato operativo nell'ottobre 2021. Non è chiaro neppure in che modo questo nuovo strumento fornirà supporto alle attività in corso, la cui prosecuzione è prevista fino al 2025.

Conclusioni e raccomandazioni

68 La Corte conclude che, in generale, l'iniziativa non ha dimostrato il proprio impatto sulla resilienza dei paesi in questione al cambiamento climatico. In termini di efficienza, le azioni completate hanno generalmente prodotto le relative realizzazioni, ma talvolta a un costo elevato.

69 L'iniziativa non ha misurato i miglioramenti della situazione dei beneficiari, né ha prestato sufficiente attenzione alle necessità dei soggetti più colpiti. I costi dell'uso di nuove tecnologie hanno reso più difficile per i nuclei familiari più poveri beneficiare del programma. Inoltre, poche azioni includevano attività specificamente rivolte alle esigenze delle donne.

C'iniziativa era incentrata sul rafforzamento delle capacità istituzionali, ma la sostenibilità è stata limitata a causa dell'elevato grado di avvicendamento del personale. Pertanto, l'evoluzione prevista dallo sviluppo di capacità e dalle attività pilota verso un maggiore potenziamento delle azioni di adattamento volte a raggiungere più beneficiari non si è verificata in modo sistematico (paragrafi 20-26 e 32-44).

Raccomandazione 1 – Concentrarsi sui soggetti maggiormente colpiti dal cambiamento climatico

In relazione al finanziamento delle azioni di contrasto del cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo, la Commissione dovrebbe:

- a) selezionare indicatori, valori di partenza e valori-obiettivo per misurare gli effetti delle attività;
- stabilire valori-obiettivo ambiziosi, tenuto conto del contesto di ciascun paese, per la percentuale di donne che beneficiano direttamente delle azioni e concentrarsi maggiormente sui nuclei familiari più poveri;
- c) nel caso di azioni successive, migliorare l'equilibrio tra sviluppo di capacità e altre attività con l'obiettivo di potenziare le azioni di adattamento concrete rivolte a più persone direttamente colpite dagli impatti del cambiamento climatico.

Termine di attuazione: azioni finanziate a partire da gennaio 2024

- 71 Nessuna delle due fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico ha attirato i finanziamenti aggiuntivi attesi dagli Stati membri e dal settore privato. Malgrado il significativo deficit di finanziamenti, la Commissione non ha rivisto, nei 15 anni in cui è durata l'iniziativa, gli ambiziosi obiettivi inizialmente definiti. Inoltre, nella seconda fase, i criteri adottati dalla Commissione per l'assegnazione dei finanziamenti hanno finito per ridurre proporzionalmente il sostegno ai paesi più vulnerabili.
- Ta Commissione non ha esaminato in misura sufficiente la ragionevolezza dei costi iscritti nei bilanci della maggior parte delle azioni incluse nel campione.

 Dall'analisi della Corte è emerso che le spese di gestione delle azioni variavano ampiamente ed erano particolarmente elevate nel Pacifico. È stato constatato che la Commissione avrebbe potuto realizzare risparmi se avesse effettuato un'analisi dettagliata dei costi.
- 73 Sebbene sia stata avviata nel 2007 e abbia fornito supporto a oltre 80 paesi, l'iniziativa è rimasta poco conosciuta nei paesi in via di sviluppo, nonché negli Stati membri dell'UE. Ciò è imputabile in parte al fatto che le azioni finanziate non erano distinguibili dalle altre azioni dell'UE volte a contrastare il cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, l'efficienza dell'iniziativa è stata pregiudicata dalla complessità della relativa organizzazione, in particolare la duplicazione dei meccanismi di sostegno e dei flussi di finanziamento.
- 74 Non vi saranno ulteriori fasi dell'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico; essa ha comunque fornito insegnamenti utili per altre iniziative per lo sviluppo globale, che l'UE potrebbe attuare in futuro (paragrafi 27-31 and 45-67).

Raccomandazione 2 – Far confluire gli insegnamenti tratti nelle future iniziative per lo sviluppo globale

Nel predisporre future iniziative per lo sviluppo globale, la Commissione dovrebbe sfruttare gli insegnamenti tratti dall'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico, in particolare quanto segue:

- a) rivedere gli obiettivi quando è evidente, nel periodo di attuazione, che non sono disponibili finanziamenti sufficienti;
- assegnare i finanziamenti in modo strategico applicando criteri oggettivi che tengano anche conto del sostegno finanziario ricevuto dai paesi partner da altre fonti per lo stesso settore;
- analizzare e documentare sistematicamente la ragionevolezza dei costi preventivati delle azioni;
- d) far meglio conoscere l'iniziativa attraverso attività di comunicazione indirizzate ai paesi beneficiari e ai potenziali donatori.

Termine di attuazione: aprile 2024

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 10 gennaio 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegato

Panoramica delle azioni incluse nel campione

N.	Paese/ regione	Titolo del contratto	Componente del finanziamento	Importo aggiudicato (euro)	Importo pagato (euro) (aggiornato ad aprile 2022)	Modalità di attuazione	Stato	Sito web	Valutazione dei bisogni	Analisi dei costi	Risultati	Sostenibilità
1	Pacifico	Potenziare l'adattamento del Pacifico componente Commissione del Pacifico meridionale e segretariato del Programma ambientale regionale del Pacifico	Globale	12 790 000	6 794 115	Accordo di finanziamento	in corso	https://gccasupa.org/	Presenta debolezze	Insoddisfacente	Presenta debolezze	Non applicabile
2	Pacifico	Potenziare l'adattamento del Pacifico componente Università del Pacifico del Sud	Globale	2 100 000	1 548 306	Sovvenzioni per azione	in corso	https://gccasupa.org/	Presenta debolezze	Insoddisfacente	Presenta debolezze	Non applicabile
3	Pacifico	Aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici dei piccoli Stati insulari del Pacifico attraverso l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (GCCA)	Globale	11 356 556	11 356 556	Accordo di finanziamento	concluso	https://ccprojects.gsd.spc.int/eu- gcca-psis/	Presenta debolezze	Presenta debolezze	Presenta debolezze	Presenta debolezze
4	Pacifico	Sostenere l'Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (GCCA) attraverso lo sviluppo di capacità, l'impegno della comunità e la ricerca applicata	Intra-ACP	7 602 439	7 602 439	Sovvenzioni per azione	concluso		Soddisfacente	Soddisfacente	Soddisfacente	Soddisfacente
5	Pacifico	adattamento del Pacifico ai cambiamenti climatici e sviluppo della resilienza	Intra-ACP	9 500 000	6 314 867	Accordo di finanziamento	in corso		Presenta debolezze	Insoddisfacente	Soddisfacente	Non applicabile
6	Bangladesh	Iniziativa dell'amministrazione locale sui cambiamenti climatici (LoGIC): componente Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo	Globale	7 443 312	5 385 252	Accordo di finanziamento	in corso	https://mptf.undp.org/fund/jbd40	Soddisfacente	Buono	Soddisfacente	Non applicabile
7	Bangladesh	Iniziativa dell'amministrazione locale sui cambiamenti climatici (LoGIC): componente Fondo delle Nazioni Unite per lo sviluppo del capitale	Globale	7 434 392	5 373 032	Accordo di finanziamento	in corso	https://mptf.undp.org/fund/jbd40	Soddisfacente	Buono	Soddisfacente	Non applicabile
8	Bhutan	Adattamento ai cambiamenti climatici nel settore delle risorse naturali rinnovabili	Globale	3 746 972	3 746 972	Sostegno al bilancio	concluso		Soddisfacente	Soddisfacente	Soddisfacente	Soddisfacente
9	Bhutan	Programma per lo sviluppo rurale e la risposta ai cambiamenti climatici	Globale	5 000 000	5 000 000	Sostegno al bilancio	concluso		Soddisfacente	Buono	Soddisfacente	Soddisfacente
10	Etiopia	Assistenza tecnica a sostegno della GCCA+/integrazione della pianificazione intelligente per il clima e degli approcci di attuazione nel programma IV sulle reti di sicurezza produttiva in Etiopia	Globale	8 136 790	5 632 128	Servizi	in corso		Presenta debolezze	Presenta debolezze	Presenta debolezze	Non applicabile
11	Etiopia	Progetto pilota volto a testare le attività di contrasto del cambiamento climatico nell'ambito del programma per la gestione sostenibile del suolo (Sustainable Land Management)	Globale	6 247 634	6 247 634	Accordo di finanziamento	concluso		Soddisfacente	Presenta debolezze	Presenta debolezze	Insoddisfacente
12	Africa	ClimDev Africa	Intra-ACP	7 740 166	7 740 166	Accordo di finanziamento	concluso	https://www.climdev-africa.org/	Soddisfacente	Presenta debolezze	Soddisfacente	Soddisfacente
13	Niger	Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder	Globale	1 318 160	1 307 189	Sovvenzioni per azione	concluso		Buono	Insoddisfacente	Soddisfacente	Soddisfacente
14	Cuba	Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático	Globale	5 000 000	4 577 110	Accordo di finanziamento	in corso		Soddisfacente	Insoddisfacente	Presenta debolezze	Non applicabile
15	Fondo globale	FONDO DI SOSTEGNO GCCA+	Globale	8 415 622	6 852 729	Servizi	in corso	https://www.gcca.eu/gcca-support- facility				
16	Fondo intra- ACP	Assistenza tecnica al segretariato ACP per il programma GCCA+ intra-ACP e la gestione del Fondo di sostegno per il clima	Intra-ACP	5 499 320	4 181 663	Servizi	in corso	https://intraacpgccaplus.org/				

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

Abbreviazioni

ACP: Africa, Caraibi e Pacifico

DCI: Strumento di cooperazione allo sviluppo

DG INTPA: Direzione generale per i Partenariati internazionali

FES: Fondo europeo di sviluppo

GCCA(+): Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico (plus)

IPCC: Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico delle Nazioni

Unite

LoGIC: iniziativa dell'amministrazione locale sui cambiamenti climatici

MIP: programmi indicativi pluriennali

NDC: contributi determinati a livello nazionale

ND-GAIN: iniziativa di adattamento globale dell'Università di Notre Dame

NDICI: Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e la cooperazione

internazionale

OACPS: Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico

PMS: paesi meno sviluppati

QFP: quadro finanziario pluriennale

SIDS: piccoli Stati insulari in via di sviluppo

Glossario

Adattamento ai cambiamenti climatici: riduzione della vulnerabilità di paesi e comunità ai cambiamenti climatici aumentando la loro capacità di assorbirne gli effetti.

Mitigazione dei cambiamenti climatici: riduzione o limitazione delle emissioni dei gas a effetto serra in ragione del loro effetto sul clima.

Programma a preventivo: documento redatto da un paese partner e approvato dalla Commissione europea, che stabilisce le attività di cooperazione o di sviluppo da svolgere, nonché le risorse finanziarie, umane e materiali necessarie.

Sostegno al bilancio: trasferimento diretto di aiuti dell'UE alla tesoreria nazionale di un paese partner, subordinato al rispetto di alcune condizioni.

Risposte della Commissione

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63424

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63424

Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato condotto da Hannu Takkula, membro della Corte, coadiuvato da Turo Hentila, capo di Gabinetto, e Nita Tennilä, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Loulla Puisais-Jauvin, capoincarico; Mark Marshall e Flavia Di Marco, auditor. Zoe Dennis ha fornito assistenza linguistica. Alexandra Mazilu ha fornito supporto grafico. Britta Gauckler e Roussalia Nikolova hanno fornito supporto in merito alle indagini. Katja Dudzińska e Gitana Letukytė hanno fornito assistenza amministrativa.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

La figura 2 e la tabella 1 sono state realizzate utilizzando risorse tratte da https://flaticon.com.
 © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-9492-8	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/588906	QJ-AB-23-005-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9464-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/415290	QJ-AB-23-005-IT-Q

Nel 2007 l'Unione europea (UE) ha lanciato l'iniziativa "Alleanza mondiale contro il cambiamento climatico" (Global Climate Change Alliance – GCCA) al fine di aiutare i paesi in via di sviluppo più poveri e maggiormente vulnerabili al cambiamento climatico ad accrescere la loro capacità di adattarsi agli effetti di tale cambiamento. Il presente audit ha valutato se le azioni abbiano conseguito i risultati previsti in modo efficiente e se la Commissione abbia massimizzato il valore aggiunto dell'iniziativa. La Corte ha riscontrato che le azioni completate hanno in generale prodotto le realizzazioni previste, ma che vi era margine di manovra per ridurre i costi e dimostrare l'impatto dell'iniziativa. La Corte raccomanda alla Commissione di concentrarsi sui soggetti maggiormente colpiti dal cambiamento climatico e di far confluire gli insegnamenti tratti nelle future iniziative per lo sviluppo globale.

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







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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx Sito Internet: eca.europa.eu Twitter: @EUAuditors