

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 4/2000

sulle azioni di risanamento a favore dei paesi ACP come strumento per preparare il normale aiuto allo sviluppo, corredata delle risposte della Commissione*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)*

(2000/C 113/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI		3
INTRODUZIONE	1-6	3
Antecedenti	1-4	3
Il controllo della Corte	5-6	5
IL CONTESTO	7-15	5
Il concetto	7-9	5
Il quadro giuridico	10-11	5
Le risorse finanziarie	12-15	6
PROGRAMMAZIONE GENERALE	16-53	7
Ammissibilità	16-30	7
Considerazioni sul processo di programmazione	31-36	8
Coordinamento	37-46	9
Risorse umane	47-48	11
Informazione alle autorità di bilancio	49-53	11
ATTUAZIONE DELLE AZIONI	54-107	11
Introduzione	54	11
Pianificazione e predisposizione dei bilanci	55-63	12
Partecipazione dei beneficiari	64-67	12
Sostenibilità	68-73	12
Esecuzione e risultati dei programmi	74-83	14
Procedure semplificate	84-86	14
Conti bancari separati	87	15
Rendicontazione	88-101	15
Sorveglianza	102-107	17
VALUTAZIONI	108-114	17

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
CONCLUSIONE	115-131	18
Concetto	115-117	18
Selezione e coordinamento	118-120	18
Pianificazione e sorveglianza	121-124	18
Attuazione e obbligo di rendere conto	126-128	19
Risultati	129-131	19
Risposte della Commissione		20

SINTESI

Nel 1993 è stato introdotto il concetto di risanamento dei paesi che hanno subito eventi bellici o calamità naturali. Il risanamento dovrebbe costituire un collegamento tra l'aiuto umanitario e il normale aiuto allo sviluppo a lungo termine. Tale strumento, inizialmente concepito per essere temporaneo, è diventato quasi permanente dato che le azioni richiedono molto più tempo del previsto. Alla fine del 1998, le decisioni adottate nell'ambito dei diversi programmi, finanziati a titolo del Fondo europeo di sviluppo (FES) e del bilancio, ammontavano a 1 065 Mio ECU. I pagamenti raggiungevano solo 486 Mio ECU, indice questo della lenta attuazione dei programmi.

Sebbene le azioni di risanamento abbiano prodotto risultati concreti, non se ne conosce né l'impatto complessivo, né l'impatto a livello dei singoli paesi beneficiari, perché non erano disponibili informazioni esaurienti sui risultati conseguiti o perché gli obiettivi delle azioni non erano stati ben definiti dall'inizio.

In generale, la programmazione e la pianificazione non si sono basate su un esame approfondito delle necessità e delle possibilità delle azioni di risanamento. In diversi paesi, le azioni di risanamento sono state avviate quando ancora non sussisteva il requisito della stabilità relativa e, di conseguenza, la sostenibilità delle azioni non era certa. Spesso le azioni erano la prosecuzione di azioni di aiuto umanitario già in corso. Anche se tali azioni hanno avuto un valore, non sempre è stato chiaro in che modo le azioni di risanamento si distinguessero da quelle di aiuto umanitario.

Il coordinamento dei programmi e delle azioni di risanamento con gli altri donatori (Stati membri, Nazioni Unite) si è per lo più limitato allo scambio di informazioni.

Anche se il contenuto di tale coordinamento sfugge in un certo senso al controllo della Commissione, quest'ultima avrebbe dovuto stabilire un coordinamento più stretto tra i suoi servizi.

La sorveglianza e la rendicontazione sono state inadeguate. Durante l'attuazione di una qualsiasi azione era praticamente impossibile seguire i progressi sulla base delle relazioni sulle attività e spese. Le delegazioni hanno incontrato pertanto notevoli difficoltà a partecipare attivamente al processo. Tale situazione è stata aggravata dal fatto che le delegazioni non disponevano di personale sufficiente per far fronte al carico di lavoro aggiuntivo che le azioni di risanamento comportano.

Nonostante le scarse informazioni disponibili, la Commissione dovrebbe condurre un'approfondita valutazione delle esperienze fino ad oggi accumulate sullo strumento del risanamento, al fine di decidere se e in che forma i programmi di risanamento debbano essere continuati.

INTRODUZIONE

Antecedenti

1. Nel 1993, a seguito dei conflitti in Etiopia, Eritrea, Mozambico, Angola e Somalia, è stato istituito uno speciale strumento per contribuire al risanamento di questi paesi. Successivamente, il programma è stato esteso ad altri paesi (cfr. il paragrafo 16).

2. Nel contesto dell'aiuto allo sviluppo, il risanamento è stato definito come una fase intermedia tra una situazione di calamità o emergenza ed una situazione stabile in cui possono essere attuate le attività a favore dello sviluppo a lungo termine normalmente programmate. Secondo la Commissione, un programma di risanamento è «un collegamento tra gli aiuti di carattere umani-

tario e la ripresa dei programmi di sostegno allo sviluppo a lungo termine per i paesi in via di sviluppo che abbiano attraversato una situazione di crisi o una guerra o la cui economia sia stata gravemente danneggiata da altri fattori»⁽¹⁾.

3. Programmi di risanamento sono stati attuati dall'Unione europea anche prima del 1993, nell'ambito della Convenzione di Lomé, ma solo dal 1993 il concetto di risanamento è iscritto in un quadro specifico e nel 1994 sono state anche previste disposizioni ad hoc nel bilancio generale. Il nuovo concetto è stato istituito nell'ambito della cosiddetta «Iniziativa speciale per l'Africa (ISA)»⁽²⁾.

⁽¹⁾ Fonte: COM(93) 204 def.

⁽²⁾ L'iniziativa speciale per l'Africa è stata istituita dal Consiglio nelle conclusioni del 25 maggio 1993 a seguito della proposta presentata dalla Commissione nella comunicazione del 12 maggio 1993, COM(93) 204.

4. Il programma è iniziato il 25 maggio 1993, data delle conclusioni del Consiglio, ed è tuttora in corso. In una risoluzione del 4 novembre 1993 ⁽¹⁾, il Parlamento europeo ha approvato globalmente la comunicazione della Commissione. Alla fine di dicembre 1998, le decisioni relative all'insieme dei programmi ISA

ammontavano a 1 065 Mio ECU [sia Fondo europeo di sviluppo (FES) che bilancio]. I pagamenti raggiungono fino a tale data solo 486 Mio ECU, il che riflette progressi estremamente lenti rispetto alla rapida attuazione inizialmente prevista. La situazione finanziaria è sintetizzata nelle *tabelle I e II*.

Tabella I

Decisioni e pagamenti a titolo del FES e del bilancio per ciascun paese

(Mio ECU)

	FES		Bilancio		Totale	
	Decisioni	Pagamenti	Decisioni	Pagamenti	Decisioni	Pagamenti
Etiopia	8,92	8,32	15,86	15,35	24,78	23,67
Eritrea	6,13	3,65	12,45	8,31	18,58	11,96
Somalia	88,20	45,08	6,92	5,28	95,12	50,36
Mozambico	119,02	66,21	58,66	41,93	177,68	108,14
Angola	94,12	21,96	56,26	42,71	150,38	64,67
Liberia	54,69	27,89	6,64	2,94	61,33	30,83
Zaire	200,67	44,99	17,30	8,46	217,97	153,45
Madagascar	18,99	17,20	0,90	0,64	19,89	17,84
Uganda	1,00	0,93	nessuna	0,96 ⁽¹⁾	1,00	1,89
Burundi	5,50	1,22	nessuna	nessuno	5,50	1,22
Ruanda	133,80	44,86	19,80	9,22	153,60	54,08
Haiti	46,00	36,63	19,98	13,78	65,98	50,41
Malawi	7,00	6,82	2,52	1,74	9,52	8,56
Tanzania	22,00	0,50	5,00	4,12	27,00	4,62
Sierra Leone	9,20	1,84	nessuna	0,92 ⁽¹⁾	9,20	2,76
Namibia	nessuna	nessuno	0,42	1,49 ⁽¹⁾	0,42	1,49
Assegnazione bilancio 1998			26,60			
Totale	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

⁽¹⁾ I pagamenti per importi superiori alle decisioni sono probabilmente dovuti al fatto che la sintesi finanziaria della DG VIII omette alcuni progetti.

Fonte: Sintesi finanziaria del 30 giugno 1998 a cura della DG VIII. Aggiornata al 31 dicembre 1998 e corretta in base a OLAS e Sincom.

Tabella II

Decisioni e pagamenti del FES e del bilancio nel periodo 1993-1998

(Mio ECU)

Anno	FES		Bilancio		Totale	
	Decisioni	Pagamenti	Decisioni	Pagamenti	Decisioni	Pagamenti
1993	105,17	0,45	31,04	8,58	136,21	9,03
1994	211,47	21,50	41,36	29,82	252,83	51,32
1995	236,10	66,00	55,49	23,70	291,59	89,70
1996	159,20	84,49	56,52	28,50	215,72	112,99
1997	61,50	76,32	38,30	36,33	99,80	112,65
1998	41,80	79,34	26,60	30,92	68,40	110,26
Totale	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

Fonte: Sintesi finanziaria del 30 giugno 1998 a cura della DG VIII. Aggiornata al 31 dicembre 1998 e corretta in base a OLAS e Sincom.

⁽¹⁾ PE 205.689 def.

Il controllo della Corte

5. Il controllo è stato effettuato al fine di esaminare, verificare e valutare:

- a) che esista una politica chiara che stabilisca un collegamento coerente tra l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo e che l'utilizzo dei diversi strumenti di finanziamento disponibili nell'Unione europea sia anch'esso coerente;
- b) che la selezione dei paesi e delle azioni ammissibili sia giustificata e coordinata con altri donatori, in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea;
- c) se le procedure e i sistemi posti in essere dalla Commissione per una sorveglianza sistematica e permanente sono efficienti e trasparenti;
- d) che le azioni siano state attuate in un periodo di tempo limitato e documentate e registrate in modo trasparente;
- e) che i risultati siano durevoli, migliorino l'economia e le istituzioni locali e contribuiscano al raggiungimento della stabilità politica e sociale, ponendo così le basi per il normale aiuto allo sviluppo.

6. Il controllo è stato effettuato a livello dei servizi centrali a Bruxelles e in diversi paesi (Etiopia, Eritrea, Mozambico, Madagascar, Zaire e Haiti). Inizialmente la Corte si è concentrata sulle azioni finanziate dal Fondo europeo di sviluppo. Quando è emerso che per diversi paesi ACP il finanziamento delle azioni di risanamento proveniva in buona parte dal bilancio, si è provveduto ad includere nel controllo anche queste azioni.

IL CONTESTO

Il concetto

7. Il concetto di risanamento, così come enunciato nella comunicazione della Commissione, è stato ulteriormente sviluppato dal Parlamento europeo in una risoluzione del 4 novembre 1993. Nelle sue conclusioni del 2 dicembre 1993, il Consiglio appoggiava la prosecuzione del programma di risanamento. La Commissione non aveva però realizzato una sintesi volta a definire un quadro concettuale chiaro per il risanamento.

8. Dopo alcuni anni di esperienza con il programma di risanamento, la Commissione ha presentato una comunicazione sul collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo (CARS), base

fondamentale per il concetto ISA ⁽¹⁾. In questo documento, approvato nelle conclusioni del Consiglio del 28 maggio 1996, la Commissione avanzava proposte e raccomandazioni su come rafforzare tali collegamenti. Raccomandava una fase pilota, in collaborazione con gli Stati membri che vi manifestavano un interesse, per preparare strategie globali per alcuni paesi e regioni esposti a rischi di tensioni politiche o economiche o a calamità naturali. Sia a livello centrale, presso i servizi della Commissione, che a livello locale, nei paesi interessati, si sarebbero dovute costituire task force per le regioni e i paesi scelti per la fase pilota. A tale fine erano stati individuati Angola, Liberia, Haiti, Somalia e la regione dei Grandi laghi.

9. Fino ad ora è stato difficile conoscere l'effettivo esito di tali sforzi. In particolare, si sarebbe dovuto naturalmente creare un collegamento tra gli interventi d'emergenza già avviati dall'Ufficio della Comunità europea per gli aiuti umanitari (ECHO) e il risanamento nell'ambito dell'ISA; nel corso del controllo sono stati invece individuati solo tre progetti in Somalia e alcuni ad Haiti che sono stati avviati da ECHO e continuati nell'ambito dell'ISA. Benché risulti chiaramente che alcune task force sono al lavoro, la Commissione non ha ancora presentato alcuna descrizione o documentazione esauriente sui risultati ottenuti.

Il quadro giuridico

10. Come già sottolineato dalla Corte nella relazione speciale ⁽²⁾ sugli aiuti umanitari in relazione al regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario ⁽³⁾, non è stato posto in essere alcun regolamento generale applicabile sia agli aiuti di carattere umanitario che a quelli finalizzati al risanamento. Le decisioni e le procedure variano in funzione dell'origine delle risorse finanziarie e dell'organizzazione interna della Commissione e non della natura delle azioni.

11. In base ai due documenti elaborati rispettivamente dalla Commissione e dal Consiglio nel maggio 1993 (cfr. il paragrafo 3), le azioni gestite nel quadro della Convenzione di Lomé sono state finanziate dal FES, benché senza orientamenti specifici in merito al risanamento. Le azioni finanziate a titolo del bilancio avevano inizialmente come base giuridica i regolamenti esistenti, i quali però non trattavano specificamente la questione del risanamento. Molto tempo dopo è stato emanato il regolamento (CE) n. 2258/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo ad azioni di risanamento e ricostruzione a favore dei paesi in via di sviluppo ⁽⁴⁾, finanziate attraverso il bilancio generale. Di conseguenza, la coesistenza di diverse fonti di finanziamento, ognuna delle quali soggetta a norme specifiche in materia di gestione e esecuzione, non ha permesso di adottare un approccio coerente all'interno del bilancio e tra il bilancio generale e il FES (cfr. i paragrafi 42-46).

⁽¹⁾ COM(96) 153 del 30 aprile 1996.

⁽²⁾ Relazione speciale n. 2/97, paragrafo 2.4 (GU C 143 del 12.5.1997).

⁽³⁾ GU L 163 del 2.7.1996.

⁽⁴⁾ GU L 306 del 28.11.1996.

Le risorse finanziarie

12. Nelle conclusioni del 25 maggio 1993, il Consiglio stabiliva che dovessero essere immediatamente rese disponibili risorse finanziarie e già esistenti del FES, pari ad almeno 100 Mio ECU. Tale importo di 100 Mio ECU è stato poi dichiarato disponibile a partire dal FES durante la fase iniziale di pianificazione con le organizzazioni non governative (ONG) (cfr. il paragrafo 31). Le proposte allora presentate dalle ONG superavano di gran lunga i 100 Mio ECU. Tuttavia, la maggior parte dei progetti che non hanno potuto essere inclusi in questa prima tranche sono stati finanziati in una fase successiva attraverso fonti di finanziamento esistenti (FES o bilancio generale). Dopo cinque anni, gli impegni totali (FES e bilancio) ammontavano a poco più di 1 000 Mio ECU.

13. Benché fosse previsto in origine che gli Stati membri avrebbero messo a disposizione del programma fondi specifici, ciò non è mai avvenuto. In taluni paesi beneficiari dell'ISA, gli Stati membri hanno attuato propri programmi bilaterali di risanamento. Tale situazione rende ancora più difficile coordinare, pianificare e attuare complessivamente i programmi in maniera coerente.

14. In relazione alla decisione del 1993 sulla disponibilità iniziale di 100 Mio ECU, il Consiglio concludeva anche che la Commissione avrebbe dovuto valutare con urgenza le risorse necessarie. Nessuna valutazione di questo tipo è però stata effettuata. Ciononostante, sono stati messi a disposizione fondi supplementari per importi che non hanno potuto essere assorbiti rapidamente. In particolare in Angola e in Mozambico, molti programmi e progetti sono stati oggetto di decisioni e contratti cui venivano destinati bilanci molto superiori a quanto richiesto per le misure previste, e ciò a causa di problemi nell'effettiva attuazione di alcune di esse oppure di errate stime dei costi. I partner incaricati dell'esecuzione hanno spesso avuto tendenza a proporre ampliamenti e, in alcuni casi, invece di chiudere i programmi e i progetti, sono state finanziate nuove attività con i fondi restanti.

15. Per la maggior parte dei paesi, all'interno del FES erano già disponibili fondi relativamente abbondanti da destinare agli interventi di risanamento nell'ambito dell'ISA. Ciononostante, la Commissione ha continuato ad assegnare fondi provenienti dal bilancio generale senza esaminare prima la possibilità di utilizzare quelli del FES (cfr. la *tabella III*). Nel programma indicativo nazionale (PIN) per l'Eritrea, ad esempio, il 20 % dei fondi del FES, pari a 7 Mio ECU, sono stati assegnati per interventi finalizzati al risanamento. In pratica, nessuna di queste somme è stata utilizzata a tale scopo, ma dal bilancio sono stati assegnati altri 12 Mio ECU.

Tabella III

Fondi supplementari di bilancio concessi nonostante fossero ancora disponibili fondi dei PIN

(Mio ECU)

Paese	Fondi PIN disponibili a fine 1998		Assegnazioni dal bilancio
	6° FES	7° FES	
Etiopia	nessuno	12,0	15,8
Eritrea	N/A	28,0	12,4
Somalia	17,0	N/A	6,9
Angola	nessuno	18,0	56,3
Liberia	nessuno	50,0	6,6
Zaire	26,0	64,0	17,3
Ruanda	19,0	3,0	19,8
Tanzania	nessuno	17,0	5,0

Conclusione: Solo per l'Angola sono stati assegnati più fondi di quelli che erano già disponibili nel quadro del FES/PIN.

PROGRAMMAZIONE GENERALE**Ammissibilità**

16. In un allegato alla proposta della Commissione ⁽¹⁾ erano elencati dieci paesi che nel maggio 1993 erano o avrebbero potuto essere ammessi a beneficiare del programma (Somalia, Etiopia, Eritrea, Mozambico, Angola, Ruanda, Zaire, Liberia, Haiti e Sudan). I primi cinque sono stati inclusi nella prima parte del programma, mentre i quattro successivi sono stati inclusi in un secondo tempo. Il Sudan fino ad oggi non ha partecipato al programma. In aggiunta, il Madagascar è stato incluso nel 1994 dopo essere stato gravemente colpito da un tornado, mentre Uganda, Burundi, Malawi, Tanzania (profughi nella regione dei Grandi laghi), Sierra Leone e Namibia sono stati aggiunti al programma successivamente.

17. Per ciascuno dei dieci paesi indicati nell'allegato venivano fornite informazioni generali, sulla base delle quali la Commissione presentava elementi fondamentali da considerare al momento di decidere circa l'ammissibilità dei paesi.

Criteri

18. La Commissione ha stabilito che, per essere ammesso a beneficiare dell'assistenza nel quadro dell'ISA, un paese deve possedere i seguenti requisiti:

- a) le autorità devono aver presentato una domanda;
- b) il paese deve attraversare una situazione di crisi economica o subire un grave deterioramento delle infrastrutture di base;
- c) devono essere cessate le ostilità o i disordini;
- d) le autorità devono essere disposte ad avviare un processo di transizione economica e sociale nel rispetto dei valori democratici, dei diritti dell'uomo e avviarsi verso una riforma strutturale.

Secondo la proposta, inoltre, i paesi che ricevono un sostegno all'adeguamento strutturale non sono ammissibili, in quanto l'esistenza di un sostegno finanziario di tale natura dimostra che hanno già superato con successo la fase di risanamento.

19. Anche se tutti i paesi rispondevano al requisito «crisi economica», alcuni non presentavano una o più delle altre caratteristiche. Alcuni paesi attraversavano ancora una situazione d'emergenza.

Avviare i programmi di risanamento in tali condizioni comporta il rischio di notevoli ritardi e persino dell'insuccesso delle azioni.

Somalia

20. Per quanto riguarda la Somalia, l'accordo di Addis Abeba del marzo 1993 tra le principali fazioni avrebbe dovuto aprire la strada ad una soluzione politica. L'iniziativa di risanamento è stata avviata immediatamente e continua dal 1993 anche se, dopo sei anni, non è stata ancora trovata una soluzione politica. I problemi di sicurezza hanno però ostacolato gli interventi e nessuna attività (salvo le azioni d'urgenza) è stata possibile nella regione di Mogadiscio. La mancanza di governi riconosciuti in alcune zone controllate dai clan pone problemi a livello della trasparenza e dell'obbligo di render conto e vi sono dubbi circa la sostenibilità delle azioni intraprese. A fine 1998, gli impegni a titolo dell'ISA per la Somalia ammontavano a 95 Mio ECU.

21. Nel novembre 1997, a seguito di una serie di incidenti nella regione di Middle Shebell in Somalia, è stato deciso che la regione non era più ammissibile alle attività di risanamento. Gli stranieri hanno abbandonato la regione e tutti gli investimenti in infrastrutture e forniture (per i quali erano già stati versati 440 000 ECU) sono stati bloccati. Nel settore sanitario, nel periodo dal giugno 1994 al marzo 1998, sono stati sospesi temporaneamente cinque progetti. Uno di questi è stato chiuso e l'ONG si è definitivamente ritirata dal momento che il «ministero» regionale non cooperava come previsto (322 000 ECU pagati). Negli altri quattro casi, la sospensione è stata utilizzata come tattica per negoziare con la Somalia e accrescere il potere negoziale delle agenzie esterne ⁽²⁾.

Angola

22. Sebbene nel 1993 si sperasse che nuovi negoziati avrebbero portato a una situazione di pace, in Angola il contesto è sempre stato poco favorevole al risanamento e resta tutt'altro che soddisfacente. Tutti i programmi, quelli vecchi e quelli nuovi nell'ambito dell'ISA (che ammontano a circa 150 Mio ECU), hanno subito gravi ritardi e interruzioni. Invece di intraprendere l'ISA, si sarebbe dovuto continuare con l'aiuto umanitario.

⁽¹⁾ COM(93) 204.

⁽²⁾ La risposta della Commissione (13.5.1998) all'esame a tavolino FD 3009 della Corte del 16.3.1998.

Repubblica democratica del Congo (ex Zaire)

23. Per quanto riguarda la Repubblica democratica del Congo, la proposta della Commissione indicava che l'amministrazione era paralizzata dal 1990 e il paese versava in uno stato di totale degrado. La nota informativa ⁽¹⁾ conclude: «Per un'azione di risanamento dovrebbero nondimeno sussistere alcune condizioni: tra l'altro, dovrebbe esistere un compromesso politico tra il presidente e l'opposizione che consentisse il proseguimento del processo di democratizzazione e l'avvio di un programma urgente di ripresa economica».

24. La Commissione ha ciononostante deciso di avviare delle azioni a favore del Congo con impegni superiori ai 200 Mio ECU. Il contesto non era all'epoca certamente favorevole all'ISA, come confermato dalla Corte durante la visita di controllo dell'ottobre 1996. A fine 1996 tutte le attività nel Congo orientale hanno dovuto essere interrotte per problemi di sicurezza. Un vasto programma, avviato nel 1996, ha dovuto anch'esso essere abbandonato alla fine dello stesso anno perché l'intero bilancio di 9 Mio ECU per l'assistenza tecnica era stato utilizzato prima che venisse ultimata la fase di preparazione.

25. Immediatamente dopo l'arrivo al potere del presidente Kabila, la Commissione ha ripreso i programmi esistenti in un momento in cui non vi era grande incertezza circa il sussistere di requisiti quali la sostenibilità e l'efficacia in termini di costo.

26. Un nuovo programma di 30 Mio ECU mirava a sostenere le prime elezioni che si sarebbero tenute in Congo dopo l'avvicendamento al potere. Quando la proposta è stata presentata al comitato per il FES nel marzo 1997, molti rappresentanti degli Stati membri hanno manifestato forti dubbi circa i progressi del processo di democratizzazione. Nello stesso tempo, la Commissione sosteneva che era necessario rendere disponibili quei fondi di modo che potessero essere utilizzati immediatamente quando ce ne fosse stato bisogno. Dal momento che la guerra è tuttora in corso, è improbabile che le elezioni si tengano in tempi brevi. Vanno quindi messe in discussione la pertinenza e l'urgenza del programma proposto al momento della riunione del comitato per il FES. La Commissione se ne è resa conto successivamente e il programma è stato chiuso nell'agosto 1999.

Ruanda/Liberia

27. Per quanto concerne il Ruanda, per il quale è stato deciso un importo di 153 Mio ECU, i requisiti per il risanamento non erano dati; non sussisteva cioè un minimo di sicurezza e non esisteva un'amministrazione in grado di eseguire le azioni.

28. Malgrado la situazione difficile in Liberia, le azioni intraprese dal 1994 dalla Commissione hanno avuto perlopiù successo, in gran parte grazie agli sforzi organizzativi eccezionali compiuti a livello dei servizi centrali e in Liberia per sviluppare e attuare le azioni. Creando due fulcri, uno a Bruxelles e l'altro in Liberia, era possibile reagire con tempestività in ogni fase del processo di pace. A giusto titolo, l'esperienza fatta in Liberia è considerata dalla Commissione un modello da seguire per i programmi di risanamento.

Etiopia

29. Per quanto riguarda l'Etiopia, un vasto programma di ricostruzione sostenuto da una moltitudine di donatori era in corso nel quadro dell'aiuto d'urgenza sin dal 1991. La Commissione concludeva nella sua proposta che tale programma già copriva le necessità in materia di risanamento e ricostruzione del paese. In aggiunta, nel 1992 l'Etiopia è stata ammessa a beneficiare dell'aiuto all'adeguamento strutturale. Nonostante quanto sopra indicato, l'Etiopia ha ricevuto aiuti nel quadro dell'ISA per un ammontare di circa 25 Mio ECU.

Mozambico/Haiti

30. Il Mozambico non avrebbe dovuto essere ammissibile ai programmi ISA (oltre 170 Mio ECU), in quanto continuava a beneficiare del sostegno all'adeguamento strutturale. Haiti, benché inizialmente non ricevesse alcun sostegno all'adeguamento strutturale, ha iniziato a beneficiarne nel 1995. Ciononostante, Haiti ha continuato a ricevere da allora sostegno nel quadro dell'ISA.

Considerazioni sul processo di programmazione

31. Quasi subito dopo l'approvazione dell'ISA da parte del Consiglio (metà giugno 1993), la Commissione ha tenuto una riunione con i rappresentanti delle ONG europee per informarle dell'iniziativa e per invitarle a presentare idee e proposte per paese. In seguito, durante la prima metà di luglio, sono stati organizzati incontri con ciascuno dei cinque paesi inizialmente selezionati (Angola, Mozambico, Somalia, Etiopia e Eritrea), a cui hanno partecipato un numero ristretto di ONG (scelte dal comitato di collegamento con le ONG). Queste dovevano indicare i settori prioritari, descrivere la situazione generale del paese, nonché stabilire un termine per la presentazione delle proposte di progetti. È stata inoltre elaborata una nota che descriveva le modalità. Tale nota, che fungeva da «regolamento», forniva criteri guida per la selezione e la pianificazione iniziale dei programmi nei cinque paesi. La nota non prevedeva nulla sul coordinamento con gli Stati membri, malgrado l'importanza di tale collegamento, già sottolineata nelle conclusioni del Consiglio del maggio 1993.

⁽¹⁾ COM(93) 204.

32. Una volta che le ONG avessero completato i fascicoli relativi ai progetti e trasmesso gli stessi alla Commissione, la comunità delle ONG doveva designare una o due ONG per ciascun paese, le quali fungessero da punto focale per le delegazioni della CE, i governi e le ONG. Tale coordinamento non si è mai concretizzato come previsto. In Mozambico, la cosiddetta ONG focale si è limitata a raccogliere le proposte per un programma. Al di là di questo, la ONG non ha svolto alcuna altra funzione. Per quanto riguarda gli altri paesi oggetto dell'esame della Corte, non vi erano elementi che provassero un qualsiasi coordinamento attuato da una ONG, né documenti che descrivessero la funzione di coordinamento delle ONG.

33. In Eritrea, le ONG si sono lamentate perché non era stato concesso loro abbastanza tempo per preparare i progetti a causa delle pressioni esercitate dalla Commissione affinché procedessero all'esborso dei fondi. Alla fine del 1993 la delegazione ha richiesto loro di trasmettere le proposte di progetti in meno di una settimana.

34. Sarebbe stato utile un documento redatto dalla Commissione per il comitato per il FES e che descrivesse, per ciascun paese, il programma globale di risanamento. Programmi globali di questo genere non sono mai stati elaborati. Sono stati presentati invece programmi e progetti secondo le normali modalità, ossia sotto forma di singole proposte di finanziamento o di note informative per progetti con un costo fino a 2 Mio ECU.

35. Dopo la fase iniziale sopra descritta, sono stati definiti in maniera più precisa i programmi e i progetti per i cinque paesi originari e per i nuovi paesi. In taluni casi, l'Unione europea si è occupata di una parte di un programma predisposto da una delle organizzazioni delle Nazioni Unite (ONU) o dalla Banca mondiale. In altri casi tale coordinamento non vi è stato. In un caso, è stato lo stesso paese a presentare ai donatori un programma di portata nazionale per il proprio risanamento (Eritrea). Inizialmente, l'Unione europea avrebbe dovuto partecipare al programma, ma quest'idea è stata abbandonata. Ad Haiti, l'individuazione delle azioni si è conclusa cinque mesi dopo la firma della convenzione di finanziamento.

36. In Mozambico, sono stati firmati due contratti con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) in un momento in cui il programma ISA avrebbe dovuto essere di fatto finalizzato. Le azioni erano state in buona parte approvate ed erano persino iniziate sulla base di contratti tra l'UNHCR e una serie di ONG e autorità locali del Mozambico. Tali contratti non erano stati comunicati alla delegazione, quindi la Commissione ha accettato le azioni senza condurre un'adeguata valutazione. In tutti i casi, si trattava di interventi d'urgenza e, in quanto tali, non ammissibili all'assistenza nel quadro dell'ISA. La Corte aveva già sottolineato lo stesso problema con gli accordi di subappalto nel quadro dei contratti con l'UNHCR nella relazione speciale sulla ricostruzione nell'ex Jugoslavia ⁽¹⁾.

Coordinamento

Coordinamento dei donatori

37. Il coordinamento delle azioni finanziate da donatori è di fondamentale importanza. La necessità di uno stretto coordinamento era stata sottolineata sia nella proposta iniziale della Commissione che nelle conclusioni del Consiglio, dove si affermava che il coordinamento deve coinvolgere le autorità locali del paese, tutti i donatori (Stati membri, agenzie dell'ONU e altri), nonché i partner incaricati dell'attuazione (sono espressamente indicate le ONG). Benché i servizi della Commissione avessero dichiarato che il coordinamento era stato attuato in maniera sistematica e scrupolosa per tutti i paesi oggetto del controllo, la Corte ha avuto difficoltà nel verificare tale affermazione a causa della mancanza di documentazione e della scarsa sistematicità delle attività di sorveglianza e rendicontazione relative alla maggior parte degli aspetti del programma (si vedano anche i paragrafi 102-107 sulla sorveglianza).

38. Per quanto riguarda la Somalia, nel 1994 è stato costituito a Nairobi un ente per il coordinamento dell'aiuto alla Somalia. Per molto tempo è stato presieduto dalla Commissione. L'interesse dei donatori è poi scemato per il fatto che tutti i donatori operano attraverso agenzie incaricate dell'attuazione, le quali posseggono una loro specifica metodologia operativa.

39. Anche per i cosiddetti paesi pilota per il coordinamento UE ⁽²⁾, nei quali è stata affidata alla Commissione la responsabilità di coordinare le sue attività e quelle degli Stati membri, la documentazione è carente. In uno di questi paesi (Mozambico), gli Stati membri si sono in effetti lamentati perché il coordinamento era stato tutt'altro che efficace. La Corte ha già formulato osservazioni circa la mancanza di coordinamento con gli Stati membri nella relazione speciale n. 2/97 sugli aiuti umanitari.

40. Gli sforzi di coordinamento sono stati principalmente finalizzati allo scambio di informazioni. Non vi è mai stato un reale coordinamento, sotto forma ad esempio di operazioni e procedure congiunte, valutazioni, controlli e sorveglianza comuni. In tali circostanze, non era possibile valutare l'impatto dell'insieme delle azioni sostenute dalla comunità dei donatori in nessuno dei paesi beneficiari dell'ISA.

41. In alcuni paesi che hanno beneficiato del sostegno dell'ISA, l'UNHCR ha svolto un ruolo guida durante la fase di emergenza e ha continuato ad avere un ruolo preponderante per qualche tempo dopo, coordinando e raccogliendo fondi per le attività di risanamento. Tale coordinamento includeva la costituzione di fondi fiduciari in cui gli altri donatori versavano il loro contributo, affi-

⁽¹⁾ Relazione speciale n. 5/98, paragrafo 3.55 (GU C 241 del 31.7.1998).

⁽²⁾ Risoluzione del Consiglio del 3.12.1993 in base alla quale il Consiglio ha selezionato, nel maggio 1994, sei paesi (Costa d'Avorio, Mozambico, Etiopia, Perù, Costa Rica e Bangladesh).

dando all'UNHCR l'attuazione e la rendicontazione. La politica della Commissione non prevede la possibilità di demandare a terzi responsabilità finanziarie, per cui la Comunità non contribuisce mai a questi fondi fiduciari. Tale mancanza di partecipazione a misure di questo tipo non è in alcun modo giustificata.

Coordinamento all'interno della Commissione

42. In pratica, per la maggior parte dei paesi e dei programmi le responsabilità in materia di pianificazione, attuazione e sorveglianza sono state separate all'interno dei servizi centrali, a seconda che le attività fossero finanziate a titolo del bilancio o del FES. Le responsabilità sono state separate anche per linee diverse del bilancio generale (ad esempio, cofinanziamento e ripristino), riflettendo la ripartizione delle responsabilità nell'ambito dell'organizzazione in base alle linee di bilancio. Malgrado che vi fosse uno scambio di informazioni tra i vari servizi, sarebbe stato utile un maggiore coordinamento. Le delegazioni stesse non dispongono talvolta di informazioni su alcune attività finanziate, ad esempio, a titolo del cofinanziamento, giacché i servizi centrali non hanno delegato loro alcuna responsabilità di gestione.

43. Ad Haiti è stata istituita un'unità per la gestione tecnica dei progetti FES. Non era previsto alcun assistente tecnico su questa linea di bilancio nel 1995 e 1996 (gli impegni per quegli anni ammontavano a 12,8 Mio ECU). Poiché il controllo in loco su tali progetti era insufficiente, il responsabile di quell'unità ha anche cercato, per quanto possibile, di seguire alcuni di questi progetti. Nel 1997, è stata istituita un'unità tecnica che si occupa anche della spesa a titolo del bilancio generale.

44. Come indicato nella valutazione della Commissione sull'Angola ⁽¹⁾, la DG VIII e ECHO operano più come donatori separati che come unità complementari all'interno della stessa organizzazione.

45. Il problema del coordinamento interno o della mancanza di coerenza viene descritto in una valutazione finanziata dalla Commissione relativa alle azioni di risanamento in virtù dell'articolo 255 della convenzione di Lomé (aiuto ai rifugiati) ⁽²⁾. Come indicato in tale relazione, non c'è alcuna ragione per cui il risanamento debba essere trattato separatamente da diversi servizi della CE. La situazione attuale è dovuta ad un accavallarsi degli obiettivi della strategia di sicurezza alimentare, di alcuni progetti ECHO, delle linee del bilancio comunitario e dell'articolo 255. Spesso, in parte perché i partner sono gli stessi, i dibattiti politici sull'articolo 255 sono simili a quelli riguardanti altri strumenti di finanziamento.

46. La tabella seguente riporta gli strumenti di finanziamento utilizzati dal 1993 per le attività dell'ISA e evidenzia il problema del coordinamento delle responsabilità tra i diversi servizi/unità della Commissione.

La mancanza di coordinamento all'interno dei servizi della Commissione è già stata segnalata in precedenza dalla Corte nella relazione speciale sugli aiuti umanitari a livello generale e più specificamente in Angola ⁽³⁾. Alla fine del 1998, le responsabilità all'interno del servizio comune per le relazioni esterne (SCR) recentemente costituito non erano ancora chiare.

Strumento	Responsabilità
Programmi indicativi nazionali (FES)	Unità geografiche
Articolo 255 (FES)	Prima VIII/6, poi VIII/G/4
Aiuti d'urgenza (articolo 254/B 7-2 1)	ECHO
Linea di bilancio - ripristino (B 7-5 0 7 6/6 4 1 0)	VII/G/4
Linea di bilancio - Africa australe (B 7-3 2 1 0)	Prima unità geografica, poi VIII/G/4
Cofinanziamento (bilancio) (B 7-5 0 1 0)	VIII/B/2
Aiuto alimentare (bilancio) (B 7-2 0)	VIII/B/1

⁽¹⁾ Relazione COWI, *Angola Country Case Study*, luglio 1997.

⁽²⁾ Risoluzione del Consiglio del 3.12.1993 in base alla quale il Consiglio ha selezionato, nel maggio 1994, sei paesi (Costa d'Avorio, Mozambico, Etiopia, Perù, Costa Rica e Bangladesh).

⁽³⁾ Relazione speciale n. 2/97, paragrafi 3.8-3.12 (GU C 143 del 12.5.1997).

Risorse umane

47. Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 4 novembre 1993, manifestava dubbi circa la capacità della Commissione di gestire programmi così vasti in così tanti paesi senza personale supplementare e con scadenze molto ravvicinate. Sottolineava perciò la necessità di ricorrere a personale e competenze supplementari per consentire un adeguato coordinamento delle politiche e garantire la sostenibilità delle azioni. In realtà, i servizi della Commissione non hanno destinato, né addirittura richiesto, personale supplementare. Al fabbisogno di risorse umane aggiuntive per l'ISA si è risposto con la costituzione degli Uffici di assistenza tecnica (UAT) comprendenti assistenti tecnici. Questi hanno spesso svolto un buon lavoro, ma l'estensione del programma e la sua complessità avrebbero giustificato la creazione di riserve (sia pure temporanee) di risorse specifiche presso i servizi della Commissione al fine di garantire la coerenza e il coordinamento delle attività di pianificazione, sorveglianza, valutazione e rendicontazione. La carenza di risorse umane, in particolare in questo settore, è già stata segnalata in precedenza dalla Corte, ad esempio, nella relazione annuale per il 1997 ⁽¹⁾.

48. La situazione della delegazione in Mozambico è stata particolarmente negativa a causa dei posti vacanti e di una generale carenza di risorse che hanno reso impossibili la gestione del volume dei fondi e dei tanti progetti. L'amministrazione di questa delegazione è stata inoltre complessivamente insoddisfacente. Le responsabilità non erano chiaramente definite ed erano frequentemente riassegnate secondo modalità tali da impedire qualsiasi ordine o continuità. È stato perciò praticamente impossibile reperire documenti o rendere adeguatamente conto delle azioni effettuate.

Informazione alle autorità di bilancio

49. I ragguagli forniti su come il Consiglio è stato tenuto informato circa i progressi realizzati sono stati scarsi sia per i progetti finanziati a titolo del FES che per quelli finanziati a titolo del bilancio. Il regolamento (CE) n. 2258/96 prevede che vengano presentate relazioni annuali sulle azioni finanziate attraverso il bilancio. Tale relazione è stata presentata una sola volta, nel 1997.

50. Tale relazione, però, non contiene le valutazioni prescritte dall'articolo 9 di detto regolamento. Si limita a descrivere ed elencare per ciascun paese le azioni intraprese nell'anno precedente e a segnalare brevemente le azioni proposte per l'anno successivo. Nessuna indicazione invece dell'esperienza acquisita, degli insegnamenti tratti o dei problemi incontrati, magari sulla base delle poche valutazioni realizzate sui singoli progetti o della sorveglianza attuata dalla stessa Commissione. A parte tale relazione, la Commissione ha predisposto una lista che riassume tutte le

decisioni e i pagamenti a titolo del FES o delle specifiche linee di bilancio per la riabilitazione. Tale lista non comprende però tutte le attività di risanamento dell'ISA, mentre contiene azioni che rientrano semplicemente nell'aiuto alimentare. Le finalità operative delle suddette liste restano oscure.

51. Il Parlamento, nella risoluzione del novembre 1993, invitava la Commissione a trasmettergli una relazione sull'attuazione comprendente una valutazione dei risultati per ciascun paese beneficiario dell'aiuto per il risanamento. Ciò non è avvenuto in maniera sistematica. Prima che il programma venisse ampliato, sarebbe stato necessario presentare la relazione richiesta.

52. La valutazione dei risultati richiesta non avrebbe comunque potuto essere redatta data la mancanza di informazioni risultanti da una attenta sorveglianza. Le attività di sorveglianza sono state peraltro effettuate quasi esclusivamente da assistenti tecnici o dalle stesse agenzie incaricate dell'attuazione.

53. La Commissione dovrebbe verificare il processo di sorveglianza e documentare quanto è stato realizzato a livello della delegazione, tenendone costantemente informati i servizi centrali. In particolare, alla luce delle carenze e spesso della scarsa qualità della «sorveglianza di primo livello» realizzata dagli agenti incaricati dell'attuazione (come documentato nelle relazioni sullo stato di avanzamento delle azioni e nelle relazioni finanziarie), la sorveglianza della Commissione è essenziale. Per la maggior parte dei paesi esaminati, invece, non vi era alcuna documentazione disponibile sulla sorveglianza attuata dal personale della Commissione e per molti progetti non era stata effettuata alcuna visita. Purtroppo, persino le verifiche e l'esame delle relazioni predisposte non erano documentate. Il che significa che in generale non vi era un flusso regolare di informazioni nell'ambito dei servizi della Commissione sui programmi ISA in corso. Va detto però che in taluni casi, come in Somalia, Angola e Congo, le relazioni non erano spesso disponibili perché la situazione della sicurezza aveva reso difficile o talvolta addirittura impossibile effettuare le visite.

ATTUAZIONE DELLE AZIONI

Introduzione

54. Secondo la comunicazione della Commissione del maggio 1993, i programmi devono essere di rapida attuazione ed essere completati al massimo in due anni. Devono mirare al rapido ripristino delle infrastrutture di base senza nessun nuovo investimento. In realtà, i programmi attuati in due anni sono stati l'eccezione e spesso sono stati necessari quattro anni o addirittura di più. Una ragione del lento tasso di attuazione è che la pianificazione dei programmi e dei progetti non è stata correttamente effettuata (almeno inizialmente) (cfr. i paragrafi 55-63).

⁽¹⁾ GU C 349 del 17.11.1998, paragrafi 5.28-5.31.

Pianificazione e predisposizione dei bilanci

55. La maggior parte dei progetti ISA era stata preparata e proposta dalle ONG che erano interessate a partecipare ai programmi di risanamento nei vari paesi. La relativa abbondanza di fondi disponibili e la promozione del nuovo concetto hanno fatto sì che venissero presentate, sin dall'inizio, centinaia di proposte per gli allora cinque paesi ammissibili.

56. Le proposte di progetto sono state esaminate dalla Commissione, in particolare dalle delegazioni nei paesi interessati. Le delegazioni hanno discusso con le autorità locali le proposte avanzate dalle ONG circa le attività, la loro ubicazione e i relativi bilanci. Tuttavia, date le scarse risorse umane, la maggior parte delle delegazioni e delle amministrazioni non hanno potuto far fronte adeguatamente a questo immane compito. In genere, c'è voluto anche molto tempo per reperire e mettere in condizione di lavorare i collaboratori tecnici incaricati della valutazione e della sorveglianza dei programmi.

57. Nello stesso tempo sono state esercitate forti pressioni a livello politico affinché i programmi partissero, così che molte proposte di finanziamento sono state accettate più o meno come le avevano presentate le ONG, senza una sufficiente valutazione critica. Le specifiche tecniche e finanziarie di tali progetti non si basavano spesso su fatti reali. È stato perciò necessario modificare di frequente la natura, l'ubicazione, i gruppi obiettivo e i bilanci delle azioni. Vi sono stati casi di progetti sospesi di tanto in tanto o addirittura completamente bloccati. Alcuni progetti non sono neppure iniziati, anche se erano già stati stipulati i contratti.

58. Un progetto di lotta contro la malaria in Eritrea prevedeva un bilancio di 125 000 ECU per i medicinali. Dopo il suo inizio, si è scoperto che l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) aveva già previsto sufficienti farmaci nel suo programma separato. Sebbene i fascicoli non contenessero nessuna domanda per destinare ad altro uso quei 125 000 ECU, circa 80 000 ECU sono stati utilizzati per altre finalità. Un altro progetto, sempre in Eritrea, era finalizzato al reinsediamento dei profughi. Dopo la firma di un contratto di 1,7 Mio ECU, si è scoperto che il terreno scelto per il reinsediamento era già occupato da altri. A quel punto, era già stato assunto personale estero ed erano stati acquistati veicoli e altre attrezzature. Il progetto ha dovuto essere chiuso dopo che erano stati spesi 287 000 ECU. Vi è tuttora in sospeso una richiesta di rimborso dalla ONG. In Congo, un progetto di infrastrutture sociali includeva una parte importante per le azioni rurali. In seguito, però, è risultato che la priorità andava attribuita ai prodotti chimici per la depurazione delle acque della rete idrica a Kinshasa, per cui non sono rimasti fondi disponibili per le azioni rurali.

59. In Angola, sono state assegnate somme consistenti a progetti delle ONG i cui obiettivi non erano chiari. Le ONG hanno perciò avuto grande autonomia e di conseguenza hanno introdotto modifiche senza che la delegazione fornisse motivazioni valide o rettificasse in alcun modo i bilanci. Un progetto che doveva riguardare due comuni è stato ridotto a uno per problemi di sicurezza, riducendo il numero dei beneficiari da 23 000 a 8 000 famiglie. Benché la delegazione fosse stata informata delle modifiche, il bilancio di 810 000 ECU non è stato rettificato.

60. In Mozambico, nell'agosto del 1994, un importo di 1,95 Mio ECU è stato assegnato al «reinsediamento dei giovani in tre province». La convenzione di finanziamento è stata firmata nel giugno 1995. Il progetto mirava a trovare lavoro a giovani disoccupati. Fino ad oggi, non è stato effettuato alcun impegno. Il governo non considera più pertinente il progetto, ma non è stata presentata alcuna proposta per un suo riorientamento. L'impegno dovrebbe essere annullato.

61. Benché l'operato di molte ONG fosse soddisfacente, un numero elevato di esse non aveva risorse o esperienze sufficienti, nei settori nei quali erano chiamate ad agire, per elaborare proposte di progetti adeguate o per reperire facilmente i collaboratori necessari, fossero questi esperti esteri o locali. Troppo spesso inoltre erano orientate eccessivamente verso l'aiuto d'urgenza, pur avendo poca esperienza nel settore dello sviluppo. Di conseguenza, sono stati intrapresi progetti di scarsa qualità basati su premesse errate circa la partecipazione della popolazione locale o la capacità delle amministrazioni locali di assumere successivamente il controllo delle operazioni. È improbabile che questi progetti si rivelino sostenibili.

62. In altri casi, la pianificazione e l'istruzione sono state di buona qualità. Si trattava spesso di progetti meno complessi, come quelli per installare pompe manuali su posti d'acqua, che proseguivano, come continuazione o estensione, progetti iniziati/attuati prima dell'ISA nel quadro di programmi di risanamento e cofinanziamenti già esistenti. La valutazione intermedia per Haiti definiva «esemplare» la selezione delle azioni.

63. A causa del ricorso a molte ONG, dell'esistenza di più donatori e della mancanza di un adeguato coordinamento in tutti i paesi, la localizzazione e il sistema di pianificazione dei progetti sono stati alquanto frammentari e scarsamente integrati. Di conseguenza, si sono venute a creare strutture parallele per l'attuazione, nonché sistemi di approvvigionamento e di rendicontazione paralleli a livello nazionale. In aggiunta, i progetti sono stati spesso eccessivamente dispersivi per poter avere un impatto a livello dell'intero paese.

Partecipazione dei beneficiari

64. La partecipazione a livello locale dei beneficiari al processo decisionale e all'attuazione costituisce un requisito essenziale per la maggior parte dei programmi di aiuto. Per potersi concretizzare e durare nel tempo, questa partecipazione richiede, e deve avere a

disposizione, tempo. Purtroppo, le pressioni esercitate sia dai donatori e dagli Stati membri, che dai beneficiari, affinché venissero spesi i fondi e si ottenessero rapidamente risultati, sono state così forti che questi aspetti sono stati spesso trascurati o ignorati. In Etiopia ed Eritrea, le amministrazioni nazionali e le autorità locali sono state maggiormente coinvolte nei processi sia di attuazione che di sorveglianza. Le delegazioni hanno talvolta ritenuto che la partecipazione delle amministrazioni nazionali richiedesse troppo tempo.

65. Il ruolo che viene riconosciuto in genere alle ONG che operano nei paesi in via di sviluppo è quello di agevolare l'attuazione dei progetti. L'attuazione vera e propria dovrebbe essere affidata, per quanto possibile, agli stessi beneficiari, all'occorrenza con il supporto di esperti locali. Per contro, molte ONG si sono occupate in prima persona dell'attuazione, ricorrendo ampiamente a personale estero. Tale situazione riduce le probabilità che si produca un efficace trasferimento di conoscenze e che l'azione si riveli sostenibile. Ha creato inoltre tensioni con le autorità locali che in genere propendono per un utilizzo quanto più limitato possibile della manodopera estera. Il problema illustra il conflitto tra la «rapida attuazione» e la «sostenibilità delle azioni».

66. Ad Haiti, i beneficiari di alcuni progetti nel settore agricolo sono stati invitati a partecipare a progetti di cui non conoscevano l'obiettivo finale, i risultati attesi, le modalità di gestione e di finanziamento. La partecipazione della popolazione alle decisioni e alla raccolta/valutazione dei risultati non è stata prevista e le proposte di progetti delle ONG sono troppo spesso vaghe al riguardo ⁽¹⁾.

67. Indipendentemente dalle cause, una sorveglianza e una conoscenza adeguate, completate da azioni di sostegno e misure correttive, possono in genere compensare le carenze e dovrebbero essere considerate parte integrante degli sforzi per il risanamento del paese. Quasi tutte le forme di partecipazione locale dovrebbero perciò essere viste come un fattore positivo, a condizione che siano trasparenti e che sia possibile renderne conto.

Sostenibilità

68. Sin dall'avvio di un progetto, il coinvolgimento delle autorità locali dovrebbe includere l'accettazione da parte di queste ultime del trasferimento delle strutture e della responsabilità del funzionamento di scuole, cliniche ecc. Tale responsabilità dovrebbe essere enunciata in tutte le convenzioni di finanziamento e, all'occorrenza, nei contratti. Troppo spesso, non sono stati emessi i certificati attestanti l'avvenuto trasferimento e al momento della chiusura dei progetti non era chiaro come le infrastrutture avrebbero continuato ad essere finanziate. In Mozambico, ad esempio, il ministero della Sanità non ha accettato le strutture e non si è assunto la responsabilità del loro funzionamento dal momento che non era stato coinvolto nella pianificazione. È risultato che gli edifici erano non conformi alle norme stabilite dall'amministrazione e/o non ubicati là dove il ministero avrebbe preferito che

fossero. Di conseguenza, in due relazioni di valutazione ⁽²⁾ si afferma che molte cliniche e centri sanitari sono stati chiusi o, quando hanno continuato a funzionare, hanno mantenuto standard operativi al di sotto della norma.

69. È particolarmente difficile assicurare la sostenibilità nel caso di progetti innovativi o ubicati in regioni di cui le ONG o gli altri organismi hanno poca o nessuna esperienza. Vi è stata la tendenza, ad esempio, a istituire piani di prestiti o fondi di rotazione nell'ambito dei cosiddetti progetti «generatori di reddito», in settori come l'agricoltura, l'allevamento, l'artigianato e in altre attività produttive di cui i gruppi obiettivo non possedevano alcuna precedente esperienza. I regimi che prevedono una ripartizione dei costi per medicinali, attrezzature scolastiche e retribuzioni degli insegnanti, nonché delle spese per l'acqua per rendere possibile la manutenzione, sono altri esempi in cui i beneficiari spesso non sono abituati a pagare o dispongono di pochi mezzi. Questi progetti si sono rivelati spesso più o meno un fallimento, oppure lasciano dubitare del successo della loro attuazione. I progetti che hanno sempre coinvolto gli stessi beneficiari sin dalle prime fasi hanno maggiori possibilità di riuscita, come ad esempio un progetto micro-idrologico nel Madagascar. In questo progetto sono state coinvolte con successo anche imprese locali.

70. Quando i progetti conclusi, come scuole o cliniche, vengono trasferiti sotto il controllo dei responsabili locali, il personale viene di norma retribuito in base al regime applicato ai dipendenti pubblici dei rispettivi paesi. Le ONG e gli altri partner incaricati dell'attuazione corrispondono sempre al personale locale retribuzioni superiori a quelle offerte dalla locale amministrazione. Di conseguenza, diventa difficile trattenere il personale una volta che il progetto è stato trasferito alle autorità locali. O il personale riesce a trovare un'altra occupazione, ad esempio presso un'agenzia internazionale o nel settore privato, oppure resta, ma non è più motivato.

71. In Angola la retribuzione mensile di una segretaria e di un autista impiegati presso una ONG era rispettivamente di 1 000 USD e 300 USD. Nello stesso tempo, un medico che lavorava per il ministero della Sanità guadagnava 10-20 USD. Le retribuzioni offerte in base ai contratti finanziati dall'ISA erano completamente fuori misura rispetto alle condizioni locali e non potevano essere mantenute una volta che i progetti venivano trasferiti all'amministrazione locale.

72. Tali situazioni possono essere in parte spiegate con la mancanza o la carenza di risorse umane. Per tale motivo, non soltanto i tempi necessari per il reperimento degli esperti da parte delle ONG sono stati lunghi ma, a causa della concorrenza tra le stesse ONG, è stato necessario offrire retribuzioni elevate (più o meno quelle offerte ad assistenti tecnici «commerciali»); nonostante ciò, non vi era sempre personale con esperienza e qualifiche sufficienti disponibile ad espletare le mansioni richieste. Talvolta, il personale che era stato assunto ha lasciato il paese prima della scadenza del contratto o non ha prorogato il contratto a causa della difficoltà di sostenere le condizioni di lavoro locali.

⁽¹⁾ Relazione di valutazione relativa a Haiti, DRN, settembre 1997.

⁽²⁾ Valutazione, articolo 255 Mozambico, Cowi, luglio 1997. Fase II, relazione Mozambico, APT Consult, settembre 1998.

73. Ad Haiti, né lo Stato né i genitori dispongono dei fondi necessari per la manutenzione delle scuole. Analogamente, non vi è un sistema che assicuri il pagamento delle spese per l'acqua potabile (¹). In tali circostanze, la sostenibilità dell'investimento è interamente subordinata al continuo afflusso di fondi dall'esterno.

Esecuzione e risultati dei programmi

74. La Corte prende atto dei risultati raggiunti dai programmi realizzati in vari paesi sotto forma di costruzione e risistemazione di scuole, strutture sanitarie, posti d'acqua, programmi di irrigazione ecc. che erano operativi e ben utilizzati dai gruppi obiettivo. Diverse relazioni di valutazione forniscono esempi di azioni concluse con successo.

75. La scarsa rendicontazione (cfr. i paragrafi 88-99) non consente di disporre di informazioni sufficienti sui risultati generali delle azioni e sul grado di raggiungimento degli obiettivi. Ciononostante, è risultato che, in diversi casi, i progetti presentavano carenze di esecuzione e che, in alcuni casi, il rapporto costo/efficacia era insoddisfacente.

76. Come indicato nella proposta della Commissione e nelle conclusioni del Consiglio, gli obiettivi immediati dell'iniziativa ISA erano il risanamento dei settori sociali e il rilancio delle attività in grado di produrre il più rapidamente possibile risorse alimentari e redditi, ponendo al tempo stesso le basi di uno sviluppo sostenibile sul lungo periodo.

77. L'avvio di molti progetti ha subito gravi ritardi a causa della lentezza con cui sono stati sbersati i fondi iniziali. Le lunghe procedure adottate all'interno dei servizi della Commissione per trasferire i fondi agli agenti incaricati dell'attuazione hanno obbligato questi ultimi a differire di molti mesi l'esecuzione dopo la firma dei contratti. Anche i pagamenti successivi hanno spesso subito ritardi. In diversi casi, le ONG hanno versato anticipi, attingendo dai loro fondi, per iniziare o proseguire le azioni.

78. Notevoli ritardi sono derivati anche dal fatto che le autorità locali hanno dovuto approvare relazioni finanziarie spesso poco chiare e di scarsa qualità elaborate dalle ONG o da altri agenti.

79. In Somalia, il costo dell'assistenza tecnica nel quadro del primo programma di risanamento è stato molto elevato. Circa 9 Mio ECU, su un importo tale di 38 Mio, sono stati utilizzati per l'assistenza tecnica e per consulenza (studi). Se si aggiungono all'assistenza tecnica le spese per i trasporti (costo dei voli: 1,1 Mio), le spese amministrative e le altre spese fisse di tutti i pro-

getti, per i servizi o i lavori direttamente destinati ai beneficiari è stato speso al massimo il 50 % del bilancio totale.

80. Le spese amministrative potevano essere incluse, ove documentate, ma non su base forfettaria come spesso la Commissione ha di fatto accettato. In Mozambico, come prassi abituale, e non certo eccezionale, a tutte le altre voci di bilancio veniva aggiunto forfettariamente un 6 % per spese amministrative. Benché i criteri guida indicassero chiaramente come trattare le spese amministrative (cfr. il paragrafo 31), la delegazione ha completamente ignorato tali disposizioni.

81. Inizialmente era previsto che si sarebbe dovuto procedere solo al ripristino delle strutture esistenti senza effettuare nuovi investimenti. Poiché tale restrizione, imposta per favorire una rapida attuazione, è stata ritenuta controproducente, nella maggior parte dei paesi tali investimenti sono stati comunque realizzati sotto forma di nuovi impianti idrici, nuove scuole e nuove strutture sanitarie. Per tale ragione, il divieto di effettuare nuovi investimenti non è stato incluso (salvo che per l'acquisto di immobili) nel regolamento (CE) n. 2258/96 del Consiglio.

82. Il livello standard delle attrezzature e degli edifici non dovrebbe essere eccessivamente elevato rispetto alla norma del paese, al fine di evitare costi di costruzione e manutenzione più alti. In Mozambico il governo si è lamentato dei costi eccessivamente elevati per la costruzione delle cliniche e delle pompe per l'acqua facenti parte di un progetto valutato da consulenti esterni. Erano costate così tanto che sarebbe stato difficile effettuare la manutenzione e sostituirle una volta usurate. Per contro, ad Haiti tutti i contratti per le infrastrutture stradali sono stati stipulati con imprese locali che hanno lavorato in maniera adeguata.

83. In Somalia, il sostegno è stato concesso a nuove strutture generatrici di entrate (come dazi all'importazione), la più importante delle quali era il porto di Berbera. Benché la Commissione abbia sostenuto l'introduzione di sistemi di controllo finanziario, permangono dubbi circa la trasparenza e l'obbligo di rendere conto. La Commissione avrebbe dovuto essere più cauta prima di impegnarsi in progetti che generano entrate nelle condizioni attuali giacché il Somaliland, dove è situato il porto, non è stato ancora riconosciuto come Stato autonomo dalla comunità internazionale.

Procedure semplificate

84. Per l'attuazione dei programmi dovevano essere adottate procedure d'appalto semplificate, simili a quelle utilizzate dalla Commissione per l'aiuto d'emergenza. I contratti sono stati perciò conclusi spesso sulla base di trattativa privata, anche se ciò non è bastato a garantire la rapidità di esecuzione richiesta. Per contro, sia le agenzie incaricate dell'attuazione che le autorità locali si sono spesso lamentate delle procedure a loro avviso eccessivamente lente e burocratiche della Commissione, in particolare le procedure per le gare e gli acquisti, per le quali l'approvazione di Bruxelles si è fatta attendere a lungo.

(¹) GU C 349 del 17.11.1998, paragrafi 5.28-5.31.

85. Un progetto in Mozambico riguardava il ripristino di strade per un ammontare di 30 Mio ECU, ed era parte di un programma di risanamento della rete viaria più vasto finanziato da più donatori. Al momento della visita di controllo, nell'ottobre 1996, erano passati quasi tre anni dalla firma della convenzione di finanziamento e, mentre la maggior parte delle strade finanziate da altri donatori erano già state ultimate, le imprese a cui era stato appaltato il progetto in questione avevano appena iniziato i lavori. Per giustificare il grave ritardo sono state addotte varie ragioni, come le indagini quantitative carenti, l'insufficiente conoscenza delle procedure del FES sia da parte dei consulenti che del servizio del ministero competente. Tali problemi hanno comportato l'esclusione delle offerte dalla gara per ragioni amministrative. Alla fine, la valutazione delle offerte è stata realizzata a Bruxelles, ma ciò non ha contribuito ad accelerare i tempi. Il progetto ha continuato ad avere problemi anche dopo il suo avvio e, alla fine di dicembre 1998, cinque anni dopo essere stato deciso, non era ancora stato concluso (erano stati pagati solo 20,4 Mio ECU dei 25,7 Mio ECU previsti dai contratti). Nel frattempo, è stato necessario effettuare riparazioni urgenti su quelle stesse strade.

86. In Angola, nel marzo 1995 è stato stipulato un contratto di assistenza tecnica di 15 Mio ECU per la supervisione di un programma di risanamento delle strutture sanitarie già deciso nel 1993. Nessuna attività vera e propria è iniziata prima del luglio 1995. Il programma è stato attuato con estrema lentezza (a fine 1998 era stato impegnato il 50 % dei fondi assegnati e dopo circa quattro anni ne era stato sborsato il 25 %). La Commissione ha attribuito all'ordinatore nazionale parte della responsabilità di tali lentezze riguardanti, ad esempio, l'esame delle proposte di progetti e l'approvazione delle relazioni e dei pagamenti riguardanti le ONG. Al tempo stesso, la Corte ha osservato che circa 1 Mio ECU era stato speso a titolo di un programma separato per l'assistenza tecnica all'ordinatore nazionale. Sembra che il risultato di tali sforzi sia stato limitato e non basato su una sana valutazione della fattibilità dell'operazione.

Conti bancari separati

87. Di norma, i contratti stabilivano che i finanziamenti della Commissione dovessero essere depositati in conti bancari separati e che gli interessi dovessero essere contabilizzati a parte. Imponivano altresì che le ONG ricercassero un accordo su come utilizzare tali interessi, se impiegarli cioè per lo stesso progetto oppure restituirli alla Commissione. Per lo più, tali clausole sono state disattese e non si conosce l'ammontare degli interessi maturati dal momento che la Commissione non ha adeguatamente sorvegliato tale aspetto, anche se le somme accumulate possono essere consistenti. Ad esempio, nel quadro di un progetto da 12 Mio ECU in Mozambico sono stati stipulati circa 20 contratti con ONG. Nessuna delle relative relazioni finanziarie riporta una contabilizzazione separata degli interessi, aspetto questo passato inosservato alla delegazione.

Rendicontazione

Obblighi

88. In generale, gli obblighi in materia di rendicontazione degli agenti incaricati dell'attuazione non sono stati specificati e definiti prima o all'avvio dell'iniziativa, e ciò nonostante che le proposte della Commissione e le conclusioni del Consiglio del maggio 1993 richiedessero specificamente relazioni a tutti i livelli.

89. Questa omissione è stata all'origine di molti problemi. Laddove sono stati progressivamente costituiti gli Uffici di assistenza tecnica (UAT), alla fine sono state previste le procedure per la stesura di relazioni da parte dei partner incaricati dell'attuazione. Gli UAT, però, non sono stati creati in tutti i paesi o per tutti i programmi ISA in uno specifico paese. Nella maggior parte dei casi, le delegazioni hanno dovuto inventare, con o senza il contributo dei servizi centrali, il modello da adottare per tali relazioni.

90. Le relazioni dei progetti finanziati a titolo del FES, delle linee di bilancio per l'aiuto alimentare, per il cofinanziamento o altro erano di competenza di unità diverse all'interno della Commissione; di conseguenza, diversi sono stati i criteri adottati sia per quanto riguarda il contenuto che la frequenza delle stesse. Ciò potrebbe spiegare in parte perché fino ad oggi non vi sia stata una relazione generale sulla sorveglianza dell'ISA, né per tutte le azioni ISA né per un singolo paese.

91. In mancanza di disposizioni precise, le ONG hanno adottato un proprio modello, magari approvato per precedenti progetti d'urgenza finanziati a titolo del FES e/o del bilancio generale, oppure hanno cercato di seguire il modello impiegato nella fase propositiva. Dal momento che gli obblighi in materia di rendicontazione differivano a seconda dei diversi strumenti di finanziamento (ISA, aiuto alimentare, altre azioni delle ONG), alcune ONG hanno dovuto seguire più di un modello, il che ha reso più complicato, il compito dell'ordinatore nazionale, che doveva approvare le relazioni per progetti finanziati dal FES prima che potessero essere effettuati ulteriori pagamenti.

92. In taluni casi, la Commissione ha richiesto che le fatture e altri documenti giustificativi venissero allegati alle relazioni, talvolta in originale talvolta in copia. In altri casi, i documenti giustificativi non erano richiesti. E alcune volte le disposizioni al riguardo sono cambiate durante il periodo di validità del contratto. Questa diversità di disposizioni ha creato confusione e comportato un lavoro amministrativo inutile sia per i partner incaricati dell'esecuzione che per la Commissione.

Norme contrastanti

93. In Mozambico, l'UNHCR e alcune ONG hanno sostenuto che le norme interne in materia di controllo e di conservazione delle fatture e di altri documenti giustificativi originali impedivano loro di rispettare le disposizioni previste dalla Commissione. I tentativi di risolvere tali problemi non sono stati portati a termine.

94. Per quanto riguarda l'UNHCR in Mozambico, è stato utilizzato lo stesso modello di contratto adottato per i contratti con le ONG. L'UNHCR non ha riferito alla delegazione, come stabilito dal contratto, in quanto i contratti stipulati con i suoi subappaltatori non lo contemplavano e le procedure contabili dell'UNHCR non erano compatibili con le clausole contrattuali. Le relazioni dell'UNHCR mostravano notevoli discrepanze tra i bilanci (complessivamente 3 Mio ECU) e le azioni che l'UNHCR e la Commissione avevano convenuto e ciò che è stato effettivamente realizzato; ciò nonostante, né l'UNHCR né gli agenti responsabili dell'attuazione hanno mai richiesto l'approvazione della Commissione. Il problema era in parte dovuto al fatto che alcune ONG avevano mischiato i fondi provenienti dall'Unione e quelli concessi dall'UNHCR e da altri donatori e/o propri fondi destinati al medesimo progetto. A metà 1998, quando è stato effettuato il pagamento finale, molte questioni non erano ancora state chiarite. In tali condizioni, vi è una mancanza di trasparenza nelle procedure sia finanziarie che amministrative relative a tali contratti, quali:

- a) la sorveglianza degli aspetti finanziari e dei risultati da parte sia dell'UNHCR che della delegazione;
- b) la rendicontazione alla delegazione e all'ordinatore nazionale;
- c) l'approvazione definitiva e il pagamento finale autorizzato dall'ordinatore nazionale e dalla delegazione.

Gli stessi problemi con l'UNHCR in materia di appalti, subappalti, rendicontazione e sorveglianza erano stati segnalati dalla Corte nella relazione speciale sulla ricostruzione nell'ex Jugoslavia ⁽¹⁾.

95. Le procedure per l'approvazione dei contratti e dei pagamenti sono anch'esse diverse dal momento che sono stati utilizzati finanziamenti provenienti sia dal FES che dal bilancio. Ciò ha inciso negativamente sulla trasparenza per il paese beneficiario, dal momento che il coinvolgimento dell'ordinatore nazionale in tali procedure non è obbligatorio per le azioni finanziate a titolo del bilancio. Talvolta, ma non sempre, l'ordinatore principale ha comunque ricevuto tutte le informazioni.

Rispetto dei termini per la presentazione delle relazioni

96. Raramente le relazioni sono pervenute nei tempi previsti e spesso è stato necessario inviare solleciti per riceverle. Nel caso delle azioni di risanamento finanziate nel quadro dell'aiuto alimentare o degli accordi di cofinanziamento, tuttavia, la situazione è addirittura più grave sia per le relazioni finanziarie che per quelle sullo stato di avanzamento dei progetti. Per taluni paesi, i fascicoli relativi a tali strumenti esaminati dalla Corte non comprendevano alcuna relazione di questo tipo e spesso non contenevano addirittura alcuna traccia dei solleciti inviati.

97. In Angola, un'azione doveva concludersi nel marzo 1996. Una relazione finale è stata presentata dall'ONG solo nell'ottobre 1996, ma non è stata accettata. La relazione corretta non è stata ripresentata prima del marzo 1997, sei mesi dopo. Il pagamento finale è stato effettuato nella seconda metà del 1997.

98. Nel luglio 1994, la Commissione ha deciso di finanziare un progetto per l'approvvigionamento idrico (750 000 ECU). La prima relazione è stata presentata nel dicembre 1995, dopo aver già beneficiato di una prima proroga. Una seconda proroga è stata richiesta e concessa per sei mesi nell'aprile 1996. La seconda relazione è stata presentata nel luglio 1996 e la relazione finale nel marzo 1997. La relazione finanziaria è stata respinta e restituita. Un anno dopo (vale a dire nel marzo 1998) non era ancora stata presentata la relazione modificata.

99. In alcuni paesi, le autorità nazionali o locali hanno partecipato direttamente all'attuazione, sia isolatamente che in collaborazione con le ONG. Di conseguenza, i fondi sono stati inviati direttamente a tali autorità oppure sono state da queste distribuiti agli altri organismi coinvolti. Ovviamente in tali casi è altrettanto importante che vi sia trasparenza e obbligo di rendere conto. In questi paesi, le delegazioni hanno spesso dovuto attendere più a lungo e sollecitare maggiormente le relazioni, e non sempre sono riusciti ad ottenerle.

Controlli

100. In alcuni casi, in cui si sospettava vi fossero irregolarità, i controlli sono stati effettuati da controllori esterni e i problemi sono stati segnalati all'UCLAF nel 1996. Alla fine del 1998, tali casi erano ancora aperti. Uno di questi riguardava una ONG che aveva firmato un contratto con la Commissione nel 1994. Dopo il pagamento di una prima rata di 183 000 ECU, il «titolare» era scomparso prima che avesse inizio una qualsiasi attività. Il contratto è tuttora aperto a livello contabile, ma la Corte non è al corrente di alcuna azione intrapresa di recente per recuperare l'importo che era stato richiesto e pagato. A parte tali casi, i controlli sono stati molto pochi, anche se un regolare controllo era considerato importante sin dall'avvio dell'ISA ed una disposizione al riguardo era stata inclusa nel regolamento (CE) n. 2258/96. All'interno della Commissione non è stato possibile trovare traccia o memoria del numero dei controlli effettuati dalla Commissione stessa nell'ambito dei programmi dell'ISA. Ancora meno era noto circa i controlli realizzati dalle ONG e da altri agenti incaricati dell'attuazione. In un caso, l'ONG competente per l'attuazione indicava in una relazione di avere essa stessa avviato un controllo. La delegazione in questione non aveva chiesto la relativa relazione e non è stata quindi in grado di fornirne una copia a seguito di una richiesta della Corte. Per contro, sarebbe stato in linea con le normali procedure di sana gestione finanziaria prevedere controlli per ogni programma o per la maggior parte di essi come parte di una procedura standard.

⁽¹⁾ Relazione speciale n. 5/98, paragrafi 3.55 e 5.7 (GU C 241 del 31.7.1998).

101. Vi sono stati alcuni casi in Eritrea e in Somalia in cui una ONG o la delegazione avevano notato che i fondi non erano stati utilizzati per gli scopi previsti. Anche se bisogna riconoscere che era difficile darvi seguito, essi vanno risolti con un'adeguata documentazione.

Sorveglianza

102. La principale responsabilità in materia di sorveglianza dei programmi compete alla Commissione, di norma attraverso le delegazioni.

103. Inizialmente, le delegazioni non erano ben preparate o dotate di mezzi sufficienti per effettuare una sorveglianza delle azioni attuate nel quadro dell'ISA. Le procedure per tale sorveglianza sono state messe a punto gradualmente nei paesi beneficiari dell'ISA solo dopo che i programmi erano stati avviati. In mancanza di personale sufficiente messo a disposizione dalla Commissione, la sorveglianza è stata effettuata dagli assistenti tecnici, per lo più in UAT separati, ma talvolta integrati nella delegazione. In Angola, le ONG si sono lamentate di non aver ricevuto alcuna visita dalla delegazione durante i primi 18 mesi di attività.

104. La Commissione ha raramente effettuato una sorveglianza a posteriori sui progetti come parte di una procedura standard. L'eccezione alla regola è stata l'Eritrea, dove tutti i contratti con le ONG contengono una clausola in base alla quale l'ONG deve presentare alla Commissione una «relazione operativa» entro uno o due anni.

105. Per quanto riguarda la Somalia, la sorveglianza è stata affidata agli assistenti tecnici dell'unità somala collegata alla delegazione di Nairobi. Le relazioni da questi predisposte possono difficilmente essere considerate adeguate relazioni sulla sorveglianza. Non vi è alcun riferimento agli obiettivi specifici dei progetti, ma solo rapide allusioni ai problemi discussi o risolti durante le missioni.

106. In Mozambico, la Commissione aveva in programma la costituzione di un'unità speciale incaricata del coordinamento e della sorveglianza di tutte le operazioni di risanamento finanziate dalla Commissione, come indicato nella proposta della Commissione al Consiglio e al Parlamento del maggio 1993. Tale unità non è mai stata costituita. Per contro, sono stati stipulati diversi contratti con assistenti tecnici per la sorveglianza del vasto programma ISA che ammontava a circa 180 Mio ECU alla fine del 1998. Tale attività di sorveglianza non è stata in alcun modo documentata e, al momento della missione della Corte nel settembre 1996, molti progetti non avevano mai ricevuto una visita. Il personale permanente della delegazione non ha partecipato affatto a tale sorveglianza, ad eccezione degli agenti contabili locali che verificavano le relazioni finanziarie. La Commissione ha commentato che non era necessario documentare la sorveglianza dal momento che gli assistenti tecnici operavano nell'ambito della delegazione propriamente detta. Per quanto riguarda il Mozambico, la Commissione non ha seguito l'avanzamento dei progetti finanziati dal FES, ma si è concentrata su quelli finanziati a titolo del bilancio generale.

107. In Eritrea, la delegazione della Commissione aveva documentato le sue attività di sorveglianza regolari e abbastanza frequenti comprendenti visite alla maggior parte dei siti del progetto. Al tempo stesso, erano state ricevute regolarmente relazioni adeguate sulla sorveglianza predisposte da un assistente tecnico specificamente assunto per il programma. Le relazioni di monitoraggio redatte dalla delegazione, invece, non sono state trasmesse ai servizi centrali.

VALUTAZIONI

108. La valutazione dell'impatto di una qualsiasi azione a favore dello sviluppo costituisce un elemento essenziale ai fini di una sana gestione finanziaria, in particolare per la definizione di programmi futuri. Se i programmi intrapresi sono concettualmente nuovi o originali, come nel caso dell'ISA, è ancora più importante che le valutazioni inizino quanto prima e che vengano prese le decisioni per correggere qualsiasi lacuna o problema riscontrati durante la valutazione. L'importanza delle valutazioni è stata riconosciuta sin dall'inizio dal Consiglio e dalla Commissione.

109. La mancanza di obiettivi misurabili in molti documenti relativi ai programmi è un fattore che rende difficili le valutazioni. Inizialmente, la maggior parte delle proposte di progetto e le relative convenzioni di finanziamento non contenevano un quadro logico chiaro di obiettivi, risultati attesi e attività per raggiungerli. Successivamente la situazione è migliorata.

110. Vi è stata una serie di valutazioni, ma diverse valutazioni di singoli progetti sono state effettuate dalle stesse agenzie incaricate dell'attuazione o da consulenti locali che hanno semplicemente riportato quanto indicato nelle relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori senza fornire alcun valore aggiunto. Valutazioni globali ed esaurienti delle azioni di risanamento intraprese dalla Commissione sono state fino ad ora compiute solo per la Liberia e il Mozambico. Secondo la Commissione, il bilancio assegnato alle valutazioni non è stato sufficientemente consistente da permettere tali valutazioni. La Commissione dovrebbe attribuire priorità a tali valutazioni e richiedere i fondi per effettuarle.

111. Le valutazioni e le revisioni a metà percorso sono talvolta, ma non sempre, prescritte dalle convenzioni di finanziamento. Tuttavia, anche quando sono richieste, spesso non vengono effettuate. Inoltre, le valutazioni condotte non hanno riguardato in genere un programma nel suo insieme, ma solo uno o più progetti o parti di un programma, come singoli contratti, e non l'intero programma così come presentato nella convenzione di finanziamento. In tali casi è molto difficile trarre conclusioni circa il raggiungimento o meno degli obiettivi dal momento che gli indicatori di risultato e gli obiettivi vengono in genere fissati per il programma nel suo insieme.

112. In Angola, ad esempio, agli inizi del 1998 avrebbero dovuto essere effettuate le valutazioni per tre programmi FES. Fino ad ora non è stato presentato alcun documento. Due valutazioni richie-

ste per i programmi in Etiopia non verranno realizzate, secondo la delegazione. In Mozambico, a prescindere dalla valutazione generale (cfr. il paragrafo 110), non è stata condotta alcuna valutazione specifica per nessuno dei progetti facenti parte del programma da 180 Mio ECU.

113. Un'adeguata valutazione deve essere effettuata da un organismo indipendente diverso dall'agente incaricato dell'attuazione o dalla Commissione. I controllori della Corte, quando hanno richiesto le relazioni di valutazione, per taluni progetti hanno ricevuto relazioni redatte dagli stessi agenti incaricati dell'attuazione, relazioni in genere di scarsa qualità e non focalizzate sui problemi.

114. Talvolta le valutazioni sono state appaltate a consulenti locali. L'ideale sarebbe che i consulenti locali, a condizione che dispongano di sufficienti competenze, vengano utilizzati il più possibile: infatti costano meno e si presume conoscano meglio il contesto locale. In Etiopia, è stata utilizzata una società di consulenza locale per la valutazione di una serie di progetti relativi ad un programma. Tali valutazioni, tuttavia, non facevano che riportare semplicemente le conclusioni tratte dagli agenti responsabili dell'attuazione nelle relazioni finali sull'esecuzione. Di conseguenza, non hanno in alcun modo contribuito a migliorare in futuro l'attuazione di progetti analoghi o l'operato dell'agente responsabile oggetto della valutazione.

CONCLUSIONE

Concetto

115. Le attività di risanamento che rientrano nel concetto dell'ISA mirano prima di tutto a costituire un anello forte nella catena che collega le azioni d'urgenza alle attività a favore dello sviluppo a lungo termine. Non sono però stati stabiliti criteri chiari per definire cosa debba essere considerato «aiuto al risanamento», diverso dall'aiuto d'urgenza, né è stata costituita una struttura di gestione adatta a questo tipo di aiuto (paragrafi 1-4).

116. In pratica, buona parte delle azioni di risanamento non si distinguono dagli aiuti umanitari e in molti casi, le azioni di aiuto d'urgenza sono continuate con la denominazione di programmi di risanamento. Poiché all'interno della Commissione, la responsabilità delle azioni di risanamento è stata affidata ad altri servizi, sarebbe stato utile che questi disponessero di una documentazione completa sulle azioni attuate in precedenza. Tale documentazione, invece, non ha potuto essere fornita per nessun paese (paragrafo 9).

117. La struttura del finanziamento dovrebbe essere adattata alle esigenze del programma. Non vi è alcuna coerenza tra le diverse fonti di finanziamento, vale a dire il bilancio generale e il FES. La legislazione di base e regolamenti finanziari applicati sono diversi

e il margine di manovra dei beneficiari è molto maggiore nel quadro del FES che in quello del bilancio generale. Le norme sugli appalti e le altre procedure, come la rendicontazione, variano fortemente e le strutture organizzative all'interno della Commissione sono diverse. In tali condizioni, la coesistenza del finanziamento a titolo del bilancio con quello a titolo del FES non è efficace (paragrafi 10-11).

Selezione e coordinamento

118. La Commissione ha considerato comunque ammissibili all'aiuto al risanamento paesi che non possedevano i requisiti di un minimo di stabilità e sicurezza e l'esistenza di un governo legittimamente al potere nel paese (ad esempio, Angola, Congo, Somalia). In tali casi, non sussistevano le basi per attuare attività di risanamento (paragrafi 16-30).

119. Le pressioni politiche esercitate per l'avvio dei progetti e il rapido esborso dei fondi hanno compromesso l'efficacia della pianificazione al punto che ciò si è rivelato addirittura controproducente ai fini dell'obiettivo della rapida attuazione. La Commissione avrebbe dovuto proseguire le azioni di aiuto d'urgenza fino a quando il contesto non fosse diventato più favorevole (paragrafi 31-36).

120. Il coordinamento tra la Commissione e gli altri donatori si è limitato agli scambi di informazioni (paragrafi 37-41). Anche se tale problema sfugge, in qualche misura, al controllo della Commissione, quest'ultima avrebbe dovuto creare uno stretto coordinamento tra i suoi servizi. In pratica, ogni servizio della Commissione coinvolto in una azione di risanamento si è concentrato unicamente sulle azioni di cui aveva la diretta responsabilità (paragrafi 42-46).

Pianificazione e sorveglianza

121. L'iniziale pianificazione generale della Commissione non è stata trasparente e non si è basata su un'analisi accurata delle necessità. I contratti con i partner esistenti sono stati spesso prorogati, senza un'adeguata valutazione della situazione finanziaria e della necessità di proseguire le attività (paragrafi 12-15).

122. In particolare per i progetti adottati all'inizio, non è possibile verificare se i programmi sono stati basati su valutazioni delle effettive esigenze di risanamento. I progetti si sono basati spesso su attività esistenti, ad esempio ONG già attive in una regione in un particolare settore. In tali circostanze, è probabile che i risultati siano frammentari e poco coerenti (paragrafi 55-63).

123. Le pressioni esercitate affinché le proposte di progetto venissero presentate in tempi brevi ha praticamente impedito il coinvolgimento delle autorità locali e dei beneficiari. Di conseguenza sono stati realizzati investimenti la cui sostenibilità era incerta (paragrafi 56-73).

124. La sorveglianza e la rendicontazione non sono state adeguate. In particolare, la Commissione non ha trasmesso con regolarità al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni esaurienti sugli aiuti convogliati sia attraverso il bilancio che attraverso il FES. In generale, vi è stata una carenza di informazioni sull'esecuzione delle azioni che ha reso possibile solo in misura limitata un'adeguata sorveglianza (paragrafi 90-95). Alle delegazioni inoltre non è stato destinato personale sufficiente che si occupasse della sorveglianza delle attività (paragrafi 102-107).

125. La mancanza di istruzioni in materia di rendicontazione e la sorveglianza carente esercitata dalla Commissione ha permesso ad alcune ONG di presentare azioni senza finalità chiare o precisi gruppi obiettivo (paragrafi 59-61). Le relazioni delle ONG sono state presentate in genere con ritardo ed erano spesso di scarsa qualità, al punto che è stato estremamente difficile stabilire che cosa fosse stato realizzato e a quale costo (paragrafi 96-98).

Attuazione e obbligo di rendere conto

126. Il programma di risanamento era stato ideato come un dispositivo temporaneo e le azioni avrebbero dovuto essere attuate con rapidità. In pratica, il programma è diventato quasi permanente e le azioni hanno richiesto molto più tempo del previsto. Spesso non è stato possibile distinguere i programmi di risanamento da quelli tradizionali aventi finalità di sviluppo.

127. Alcune azioni hanno subito ritardi a causa della difficoltà di reperire personale locale idoneo (paragrafo 72). L'esecuzione delle azioni è stata lenta, in parte in ragione delle lunghe procedure per

l'esborso dei fondi e per la lentezza del processo decisionale attraverso la Commissione di Bruxelles (paragrafi 77-78, 84).

128. Le relazioni finanziarie sono state insufficienti e non vi è stata una sorveglianza finanziaria permanente. La Commissione non ha potuto presentare un quadro esauriente della situazione finanziaria delle azioni di risanamento finanziate a titolo del FES e del bilancio generale (paragrafi 12-15).

Risultati

129. Alcune azioni di risanamento hanno prodotto risultati, come la costruzione/ripristino di strade, scuole, centri sanitari e strutture per l'approvvigionamento idrico. Non sono però disponibili informazioni circa i risultati complessivi delle attività di risanamento, sia a livello del programma che a livello nazionale, e spesso non è stato possibile determinare in che misura gli obiettivi delle singole azioni fossero stati conseguiti (paragrafi 74-75).

130. Per quanto riguarda i beneficiari, il requisito minimo per interventi in qualche modo sostenibili è l'esistenza di un quadro istituzionale efficace. Il ripristino delle istituzioni e delle capacità va considerato altamente prioritario, più di quanto non sia avvenuto finora.

131. La Commissione dovrebbe procedere ad una valutazione approfondita del programma di risanamento sulla base dell'esperienza acquisita con esso. Tale valutazione dovrebbe estendersi a tutte le fasi del programma, programmazione, esecuzione, sorveglianza e valutazione finale, nonché al coordinamento delle azioni, alla luce delle esperienze positive fatte con il programma in Liberia. La Commissione dovrebbe rivedere il concetto di risanamento visto come programma e sostituire ad esso programmi completi per paesi basati su un'analisi approfondita delle situazioni specifiche dei paesi dopo una crisi.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 26 e 27 gennaio 2000.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

Per la Commissione la comunicazione del 1993 [COM (93) 204 def.] segna un momento importante nell'evoluzione della politica e delle azioni nel settore, nel quale si sottolinea l'importanza della flessibilità e del realismo senza istituire uno strumento per un determinato importo, né fissare un elenco di paesi ammissibili (sono stati forniti solo degli esempi).

Il tasso di esborso dopo 5 anni di interventi risulta relativamente basso soltanto ad un primo esame. Infatti, esso dovrebbe essere relativizzato tenendo conto delle condizioni particolarmente difficili in cui sono stati realizzati gli interventi nei paesi interessati, i quali affrontano crisi durevoli e molto profonde. Occorrerebbe prendere in considerazione anche il ritmo degli impegni e la concentrazione su alcuni paesi «a rischio», la tendenza all'accelerazione dei tassi di esborso, nonché i tassi di esborso raggiunti generalmente per tutti gli strumenti di aiuto allo sviluppo.

È vero che sono state lanciate azioni quando non erano state ancora raggiunte condizioni di relativa stabilità, ma ciò è normale. Nella comunicazione del 1995 CARS (collegamento tra aiuto umanitario, riabilitazione e sviluppo) e nelle valutazioni della Commissione e degli altri donatori è stato affermato che la situazione dei paesi interessati non è mai lineare, le diverse regioni che li compongono possono attraversare fasi distinte e la stabilità politica e militare al loro interno può variare. Per questo motivo, la Commissione ha deciso di attuare un progetto quando in una determinata regione esiste una situazione di «stabilità relativa». I fondi per la riabilitazione servono a consolidare la pace, ma non c'è alcuna garanzia che la pace, una volta raggiunta, sia duratura perché può sempre scoppiare una nuova guerra. La Commissione non ritiene che sarebbe stato meglio fornire aiuti d'urgenza piuttosto che aiuti per la riabilitazione soprattutto perché l'aiuto d'urgenza è relativamente dispendioso.

Naturalmente gli importi destinati alla riabilitazione finanziaria dei paesi ACP, in media 40 milioni di EUR all'anno, non consentivano di far fronte a tutte le necessità delle popolazioni interessate. In base alle conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993, a partire dall'esercizio finanziario del gennaio 1995, con la programmazione di inizio anno degli stanziamenti di bilancio si è voluto far fronte, per un certo numero di paesi, alle necessità emerse in settori indicati come prioritari, tenendo conto delle altre fonti di finanziamento disponibili (programmi indicativi nazionali, articolo 255 della Convenzione di Lomé V). Dopo l'adozione del regolamento (CE) n. 2258/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996 ⁽¹⁾, conformemente all'articolo 8, è stata formalizzata la prassi precedente in base alla quale vengono presentati agli Stati membri riuniti nel quadro di un comitato congiunto gli orientamenti generali per le azioni finanziate nel corso dell'esercizio finanziario considerato: vengono presi in considerazione, in particolare, i principi generali della riabilitazione, dei paesi ammissibili e dei settori d'intervento prioritari. In questo contesto, e conformemente a quanto stabilito, si tiene conto del ruolo specifico della riabilitazione: sostituirsi progressivamente all'aiuto umanitario tenendo conto, per quanto possibile, dell'esistenza di un livello minimo di sicurezza. Ci sono quindi sempre stati programmazione, coordinamento e definizione del campo d'azione della «riabilitazione finanziaria» ⁽²⁾.

La «riabilitazione finanziaria» è stata realizzata in stretto coordinamento fra i servizi della sede, attraverso un'unità incaricata, fra l'altro, a partire dall'ottobre 1995, della programmazione e della preparazione delle decisioni da adottare in base alle proposte dei partner operativi trasmesse dai servizi geografici e dalle delegazioni. Considerando il ruolo centrale dei servizi geografici della sede e delle delegazioni nella programmazione e nella trasmissione dei progetti e dei programmi, è possibile constatare il coordinamento esistente tra le diverse fonti di finanziamento disponibili. Uno stretto coordinamento è stato realizzato anche con ECHO (Ufficio umanitario della Comunità europea).

Quasi tutti gli interventi di «riabilitazione finanziaria» sono stati realizzati da ONG (Organizzazioni non governative) di cui sono stati finanziati i progetti che presentavano un bilancio dettagliato e obiettivi definiti. I contratti relativi a queste operazioni indicavano le modalità per la presentazione delle relazioni, in particolare per quanto riguarda le domande di versamento delle quote finanziarie e del saldo. Inoltre, in molti paesi che beneficiavano di fondi di riabilitazione, è stata organizzata un'assistenza tecnica specifica per assicurare un

⁽¹⁾ GU L 306 del 28.11.1996, pag. 1.

⁽²⁾ APT Consult, Fase I, Relazione di riesami def. (4 maggio 1998), pag. 21.

monitoraggio adeguato dell'esecuzione, in loco, dei progetti e dei programmi, che è stata oggetto di relazioni periodiche. Tuttavia, la Commissione prende atto e condivide l'opinione della Corte secondo cui la carenza di personale, in particolare nelle delegazioni, ha reso più difficile il monitoraggio delle operazioni.

Dal 1996 la Commissione ha istituito una task force per esaminare i risultati già ottenuti nel settore del collegamento tra aiuto umanitario, riabilitazione e sviluppo, per definire le modalità di un'impostazione integrata rafforzata come risposta alle situazioni di crisi e «dopo crisi».

INTRODUZIONE

Antecedenti

4. La capacità di assorbimento degli aiuti nei paesi in via di sviluppo è un problema generale e già noto. Esso è reso ancora più grave, nei paesi in fase di riabilitazione, dalle distruzioni e dal deterioramento delle infrastrutture. Pertanto, le condizioni d'intervento in questi paesi sono particolarmente difficili: il fabbisogno è notevole, la situazione è talvolta urgente e far fronte alle esigenze diventa molto difficile. Questa realtà, che si traduce in un allungamento dei tempi di attuazione constatato dai partner della Commissione, incide sugli indicatori finanziari. Tuttavia, globalmente, rispetto all'insieme dei tassi di esborso dell'aiuto, i risultati finanziari specifici delle azioni di riabilitazione non sono negativi. Si può aggiungere che in questo periodo si è assistito ad un aumento continuo degli esborsi nel settore ed anche che la «riabilitazione finanziaria» attuata da Organizzazioni non governative e rispondente ad esigenze di base prioritarie delle popolazioni interessate (sanità, accesso all'acqua potabile, istruzione) ha registrato un ritmo di attuazione ancora più sostenuto. Ciò deriva da un impegno concreto e specifico nell'attuazione di questo tipo di assistenza.

IL CONTESTO

Il concetto

7. La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo ⁽¹⁾, la risoluzione del Parlamento menzionata dalla Corte e le conclusioni adottate dal Consiglio dei ministri il 2 dicembre 1993 sugli aiuti per la riabilitazione costituiscono una base solida per l'attuazione di questo tipo di assistenza.

9. Le task force costituite, per paese o per settore, hanno consentito di analizzare congiuntamente le situazioni complesse e l'evoluzione che caratterizzano i paesi interessati e di assicurare in questo modo una programmazione e un coordinamento più stretti nel quadro di un'impostazione globale. Il passaggio di

responsabilità per quanto riguarda numerosi progetti e programmi tra ECHO e la Direzione generale Sviluppo costituisce uno degli aspetti del lavoro effettuato in comune.

Il quadro giuridico

10. Il fatto che gli aiuti umanitari e la riabilitazione siano disciplinati da regolamenti diversi non impedisce un'efficace attuazione dell'aiuto, purché sia garantito uno stretto coordinamento. Inoltre, la nuova Commissione ha affidato entrambi i settori ad un solo commissario.

11. La Commissione intende illustrare in maniera più dettagliata il processo continuo che, su sua iniziativa, dal maggio 1993 al novembre 1996, ha indotto le diverse istanze comunitarie ad approfondire il concetto di riabilitazione e a determinarne le modalità di esecuzione, sempre tenendo conto delle varie fonti di finanziamento di cui la Commissione doveva assicurare contemporaneamente l'attuazione.

La Convenzione di Lomé V (1990-1995), prevede, nella sezione 6 Aiuti d'urgenza, articolo 257, la possibilità di concedere aiuti per la riabilitazione ai paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) attraverso varie fonti del primo protocollo finanziario, fermo restando che i progetti e programmi devono essere realizzati conformemente ai principi e alle norme del FES (Fondo europeo di sviluppo).

Dato che interventi di riabilitazione sono sempre più necessari anche fuori della zona ACP, per farvi fronte in maniera coerente, la Commissione ha presentato una comunicazione in materia al Consiglio e al Parlamento europeo nel maggio 1993.

Con la risoluzione del Parlamento europeo, le conclusioni del Consiglio del dicembre 1993 costituiscono il quadro di attuazione dei primi interventi di riabilitazione finanziati a partire dalla linea di bilancio B7-5076 iscritta nel bilancio generale delle Comunità per il 1994 e completano quello già esistente per gli interventi finanziati con i fondi del FES.

Verso la metà del 1995 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento CE del Consiglio relativo ad azioni di riabi-

⁽¹⁾ COM (93) 204 def. del 12 maggio 1993.

litazione e di ricostruzione a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS) ⁽¹⁾, a cui ha fatto seguito il parere in prima lettura del Parlamento europeo il 15 dicembre 1995 e una posizione comune il 29 gennaio 1996. Dopo il parere in seconda lettura del Parlamento europeo il 21 maggio 1996, il regolamento è stato infine adottato il 22 novembre 1996.

Nel frattempo, per favorire un'impostazione globale, la Commissione ha presentato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa al collegamento tra aiuto d'urgenza, riabilitazione e sviluppo (CARS) ⁽²⁾, che ha portato poi alle conclusioni del Consiglio del 28 maggio 1996 e al parere del Parlamento europeo il 22 febbraio 1997. Da ciò è derivata, in particolare, l'istituzione delle task force.

In un contesto di questo tipo, è difficile affermare che non c'è stata coerenza nell'impostazione della riabilitazione, per quanto riguarda sia i finanziamenti del FES, sia gli stanziamenti di bilancio, la cui complementarità è stata più volte menzionata. È vero invece che, dal lancio dell'iniziativa speciale per l'Africa, la riabilitazione non è stata considerata un nuovo strumento unico, ma una possibilità di utilizzare in maniera flessibile e coordinata vari strumenti già disponibili, e la cui coerenza, come già affermato, è emersa gradualmente.

Le risorse finanziarie

14. A tale riguardo è opportuno, tuttavia, sottolineare che è stata riconosciuta la necessità di interventi molto rapidi — cfr. punto 7 delle conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993. È opportuno considerare anche, oltre alla portata del problema a livello di fabbisogno, la difficoltà di attuazione sul campo, da cui derivano ritardi ed imprevisti, nonché l'evoluzione talvolta improvvisa delle situazioni che rende necessario modificare le azioni.

15. I paesi ACP in fase di riabilitazione hanno avuto a disposizione fonti di finanziamento specifiche la cui utilizzazione si giustificava con il fabbisogno di popolazioni particolarmente vulnerabili: per esempio, profughi, sfollati o rimpatriati ai sensi dell'articolo 255 di Lomé quarto. Essi hanno potuto disporre anche di finanziamenti supplementari, a partire dal bilancio generale delle Comunità, elaborato dall'autorità di bilancio, conformemente a quanto disposto nella risoluzione del Parlamento europeo del 16 novembre 1993 ⁽³⁾ che ha sottolineato la grande necessità di aiuti per la riabilitazione e ha ritenuto auspicabile creare un quadro specifico dotato di mezzi finanziari considerevoli per far fronte a tali esigenze.

I finanziamenti dei programmi indicativi nazionali PIN non si basano sui criteri e sulle modalità di attuazione applicati agli stanziamenti di bilancio, i quali sono gestiti in maniera più autonoma.

Dal punto di vista della programmazione dei finanziamenti, la natura delle azioni previste ha avuto un ruolo importante. Infatti, va sottolineato che gli stanziamenti vengono utilizzati essenzialmente attraverso organizzazioni non governative per interventi rapidi in settori di base prioritari per le popolazioni interessate, per permettere di finanziare con i fondi eventualmente ancora disponibili dei programmi indicativi nazionali, e quando ciò sia possibile, in particolare dal punto di vista politico, altri tipi di progetti e programmi, soprattutto nel settore della ripresa dello sviluppo.

PROGRAMMAZIONE GENERALE

Criteri

19. La Commissione ritiene che i criteri di ammissibilità dei paesi al finanziamento per la riabilitazione siano definiti in due documenti essenziali: le conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993, punto 6, e il regolamento (CE) n. 2258/96 del Consiglio del 22 novembre 1996. Ciascun testo parla di «un livello minimo di sicurezza» ma lo associa a formule del tipo «facendo prova di tutta la necessaria flessibilità» e «per quanto possibile». In questo modo, è possibile conciliare la necessità di azioni rapide che proseguono interventi umanitari con la constatazione pertinente che il complesso processo di superamento della crisi, di riabilitazione e ripresa dello sviluppo non è né lineare nel tempo, né uniforme nello spazio. Periodi di stabilità e di instabilità si succedono e talvolta si alternano nelle varie regioni; da qui la flessibilità invocata dai testi, tenuto conto anche della necessità di rispondere a fabbisogni prioritari delle popolazioni interessate.

Inoltre, l'ammissibilità dei paesi alla riabilitazione nonché gli interventi da finanziare sono stati stabiliti in stretto collegamento con il Consiglio, tramite il comitato congiunto, il comitato del FES e l'informazione ex-ante.

Infine, e più particolarmente per quanto riguarda la riabilitazione finanziaria, le Organizzazioni non governative hanno attuato progetti in condizioni molto difficili e talvolta pericolose permettendo così di sostenere popolazioni gravemente colpite dagli eventi. La sospensione o l'interruzione di alcuni progetti — nel complesso pochi — sono stati un inconveniente legato ad un'impostazione che non poteva essere, in questo settore, quella dell'astensione.

Somalia

20. L'accordo di Addis Abeba del marzo 1993 tra i leader delle fazioni somale è stato seguito dalla dichiarazione di Addis Abeba del 1° dicembre 1993 sottoscritta dall'intera comunità degli aiuti internazionali (governi, agenzie dell'ONU e Organizzazioni non governative) nonché dai rappresentanti delle diverse regioni

⁽¹⁾ COM (95) 291 def. del 26.6.1995.

⁽²⁾ COM (96) 153 def. del 30.4.1996.

⁽³⁾ GU C 329 del 6.12.1993, pag. 77.

somale. Nella dichiarazione è stata delineata una strategia per le attività di ricostruzione e riabilitazione in Somalia, basata sulla situazione attuale, cioè sull'assenza di un governo centrale; successivamente tale strategia è diventata nota come approccio dei «dividendi della pace». La CE segue questa impostazione dalla metà del 1994 quando è stato avviato il primo programma di riabilitazione. La comunità degli aiuti internazionali ritiene che attualmente non ci sia alcuna alternativa a tale strategia, se non si vuole abbandonare la Somalia.

21. Le attività finanziate dalla CE nel Medio Scebeli erano aumentate notevolmente quando l'ufficio di coordinamento dell'aiuto alla Somalia (SACB) ha dichiarato la regione ammissibile alla riabilitazione. Il successivo peggioramento della situazione nella regione causato da conflitti tra clan non era prevedibile. Indipendentemente dai problemi derivanti dall'interruzione dei progetti infrastrutturali, gli investimenti già effettuati possono essere considerati in linea di massima redditizi. Cinque progetti nel settore della sanità sono stati sospesi nel periodo compreso tra il 1994 e 1998 perché la situazione nel campo della sicurezza era cambiata. Infatti, come menzionato, soltanto un progetto è stato interrotto, mentre negli altri casi le attività sono riprese al primo segno di miglioramento della situazione.

Angola

22. Malgrado le difficoltà di attuazione del protocollo di Lusaka firmato nel novembre 1994, l'Angola ha attraversato fino al 1998 un periodo di stabilità («né guerra né pace»), durante il quale la comunità internazionale ha sostenuto il paese in una prospettiva di ristabilimento della pace e di conciliazione nazionale. In questo periodo la Commissione ha continuato a fornire aiuti d'urgenza a favore del paese. Allo stesso tempo, per favorire il processo di riconciliazione, la comunità internazionale si è impegnata nel corso della tavola rotonda di Bruxelles (1995) ad appoggiare le iniziative di ricostruzione del paese. Gli aiuti per la riabilitazione della Commissione si inseriscono in questo contesto.

Repubblica democratica del Congo (ex Zaire)

23-24. La Commissione non condivide l'opinione della Corte riguardo all'opportunità di avviare programmi di riabilitazione nella Repubblica democratica del Congo. È vero che nel documento COM(93) 204 la Commissione prevedeva un compromesso politico e il rilancio del processo di transizione. Il documento conferma l'analisi che aveva spinto nel gennaio 1992 la Comunità e i suoi Stati membri a sospendere i programmi di cooperazione, fatta eccezione per l'aiuto umanitario. Nella dichiarazione del 27 luglio 1994 l'Unione europea prendeva atto della svolta rappresentata dall'insediamento del governo Kengo e della nuova assemblea (Alto consiglio della Repubblica — Parlamento di transizione).

In attesa che siano rispettate le condizioni per la ripresa di una cooperazione allo sviluppo di tipo classico, la Commissione ha finanziato programmi volti a migliorare le condizioni di vita della

popolazione. Questo processo, basato sul passaggio dall'aiuto umanitario alla riabilitazione e quindi alla cooperazione allo sviluppo, è stato parzialmente interrotto a causa del conflitto scoppiato nella parte orientale del paese alla fine del 1996 e aggravatosi nel 1997. Naturalmente, il conflitto che ha portato al potere il presidente Kabila non era stato previsto e non era prevedibile.

25. È stato deciso di completare e avviare i programmi già approvati. Con l'insediamento del nuovo presidente le possibilità di una transizione non erano compromesse a priori e il fabbisogno della popolazione non era cambiato, così come non erano cambiate le condizioni di attuazione dei progetti di riabilitazione. In quel contesto non sarebbe stato auspicabile rinunciare all'attuazione di questi ultimi progetti.

26. Il programma per la preparazione delle elezioni a cui fa riferimento la Corte non ha comportato alcuna spesa e l'impegno è stato chiuso.

Il programma prevedeva la partecipazione ad un censimento della popolazione, strumento essenziale per la preparazione delle elezioni previste dal governo Kengo ed anche per elaborare più ampi programmi di riabilitazione e sviluppo in base all'analisi delle priorità del fabbisogno di una popolazione di cui ancora oggi non si conosce esattamente il numero e la localizzazione.

Quando è apparso chiaramente che con le nuove autorità la prospettiva delle elezioni si allontanava, l'impegno è stato chiuso senza aver effettuato alcun versamento, e contemporaneamente è stato chiuso l'impegno sulla linea di bilancio PESC relativa alla creazione di un'unità elettorale europea di monitoraggio e osservazione delle elezioni e della loro preparazione. La Commissione precisa che le elezioni non erano state previste nel periodo successivo al cambiamento di poteri ma avrebbero dovuto appoggiare il cambiamento nel rispetto delle regole della democrazia: il programma è stato deciso in un momento in cui era al governo Kengo, il quale aveva previsto, da parte sua, un finanziamento di circa 150 milioni di USD, e attendeva i contributi delle Nazioni Unite. Il programma della Commissione era quindi complementare a tali impegni ed è stato confermato perché il nuovo presidente aveva promesso le elezioni entro due anni a partire dalla nomina.

La Commissione ritiene che una complementarità tra le diverse risorse disponibili (FES e bilancio), e uno stretto coordinamento con gli altri finanziatori siano sempre più necessari in questo tipo di operazioni.

Ruanda/Liberia

27. La Commissione ritiene che nel caso del Ruanda l'aiuto per la riabilitazione sia stato del tutto appropriato.

Pur mantenendo gli aiuti umanitari, la Commissione ha pensato che essi non consentissero di rispondere pienamente alle necessità della popolazione traumatizzata dal genocidio. Essa ha ritenuto

necessario intraprendere al più presto azioni di ricostruzione delle infrastrutture distrutte e di rilancio dell'economia per contribuire alla riconciliazione nazionale.

Questo tipo di azioni non può essere realizzato attraverso gli aiuti umanitari che, per esempio, non possono finanziare la realizzazione di infrastrutture importanti.

La logica e la necessità di un collegamento tra urgenza, riabilitazione e sviluppo non escludono la coesistenza dei tre tipi d'intervento in un determinato paese.

28. Il successo delle operazioni in Liberia è stato confermato recentemente da due relazioni indipendenti di valutazione che sono giunte alle seguenti conclusioni:

- Gli obiettivi, i risultati e l'impatto delle attività di riabilitazione sono stati pienamente rispondenti agli obiettivi UE e hanno contribuito alla complementarità di tutte le iniziative UE e della Commissione ⁽¹⁾.
- La Commissione europea si è dimostrata molto più efficace da un punto di vista operativo di quanto in genere non si creda ⁽²⁾.
- La CE ha avuto un'influenza considerevole nel processo di pace e nelle prime fasi della ripresa dopo la guerra civile ⁽³⁾.
- La Commissione continua a rivestire un ruolo chiave come donatore in Liberia grazie all'attuazione del secondo programma di riabilitazione. Il suo ruolo è ampiamente riconosciuto dalla comunità dei donatori ⁽⁴⁾.

Etiopia

29-30. Il limite proposto nella comunicazione della Commissione non è stato preso in considerazione nelle conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993 e nel regolamento relativo alla «riabilitazione finanziaria». L'osservazione circa il sostegno della Commissione all'ISA deve essere considerata nel suo contesto. Già dal 1991 la Commissione finanziava un alto numero di «azioni d'urgenza» a favore delle vittime della guerra, della siccità e della carestia. In questo contesto si inseriva «il progetto per la riabilitazione sociale» iniziato nel 1994. Va ricordato anche che l'Eritrea è diventata uno Stato autonomo, 20 milioni di EUR provenienti dai finanziamenti FES per l'Etiopia sono stati trasferiti all'Eritrea per finanziare lo stesso tipo di attività in regioni precedentemente appartenute all'Etiopia. I dati disponibili indicano che 14 834 739 EUR sono stati utilizzati per finanziare progetti nel contesto del

programma di riabilitazione sociale per l'Etiopia. La ripartizione dell'importo è la seguente: FES: 2,7 milioni di EUR, articolo 255: 4,1 milioni di EUR e dalla linea di bilancio B7-6410/(5076) 8 milioni di EUR.

Ad Haiti il periodo compreso tra il 1994 e il 1999 è stato caratterizzato da una crisi politica e istituzionale. In questo contesto, sostenere gli sforzi di riabilitazione dopo l'embargo era importante quanto mantenere l'economia sotto controllo per evitare che ai problemi politici e sociali si aggiungesse una crisi dovuta all'instabilità e al degrado del contesto economico e finanziario. Il finanziamento dei programmi d'adeguamento e le azioni e i programmi di riabilitazione si inseriscono in questa strategia.

Il collegamento tra urgenza, riabilitazione e sviluppo non rappresenta una successione nel tempo ma piuttosto la complementarità tra i vari strumenti. Nel caso di Haiti in particolare, la strategia di sviluppo doveva e deve ancora includere azioni d'urgenza o di riabilitazione. Si mira alla coerenza tra un'azione di potenziamento e decentralizzazione dello Stato attraverso l'aiuto al bilancio e le azioni di riabilitazione e di strutturazione della società civile.

Considerazioni sul processo di programmazione

33. Può succedere che la pianificazione finanziaria della Commissione, che deve applicare la normativa in vigore, non coincida con il ritmo seguito dalle ONG nella preparazione del progetto. Di norma le ONG vengono informate delle scadenze ma non sempre le rispettano. Se possibile, è data loro un'ultima possibilità di rispettare i termini concedendo delle proroghe, ma si tratta talvolta soltanto di giorni.

34. La Commissione vuole sottolineare che nel quadro del regolamento (CE) n. 2258/96 si è svolto uno scambio di opinioni sugli orientamenti generali per le azioni da organizzare nel prossimo anno in seno ad un comitato congiunto specifico degli Stati membri. Inoltre, essa rammenta che ciascun progetto di riabilitazione superiore a 2 milioni di EUR è oggetto di una proposta di finanziamento dettagliata sulla quale esprime il proprio parere il comitato del FES che può riesaminare il contesto del progetto nell'ambito del programma di riabilitazione.

36. In Mozambico l'ACNUR disponeva di personale in numero sufficiente, di buoni mezzi logistici ed era ben rappresentato nei distretti. Si trovava quindi in una posizione migliore rispetto alla delegazione per selezionare e monitorare i sottoprogetti. Esso ha condotto le operazioni attraverso gli uffici provinciali autonomi a cui sono stati affidati finanziamenti in base alla disponibilità e alle esigenze e che hanno stipulato contratti con le ONG partner. Il loro sistema amministrativo era molto più flessibile di quello della CE e ha consentito rapidi esborsi e modifiche degli obiettivi del progetto.

⁽¹⁾ «Valutazione dell'attuazione delle linee di bilancio (...) B7-6410 Azioni di risanamento e di ricostruzione a favore dei paesi in via di sviluppo, segnatamente dei paesi ACP — esercizi finanziari 1994-1995-1996-1997 — Relazione per paese Liberia»; APT Consult, UK; pag. 5.

⁽²⁾ Ibid., pag. 6.

⁽³⁾ «Valutazione degli aiuti UE, fase operativa; analisi n. 5: Liberia»; Investment Development Consultancy, France; August 1998; pag. 1.

⁽⁴⁾ Ibid.

Tenuto conto di questi vantaggi comparativi, è apparso opportuno partecipare al finanziamento del programma globale ACNUR senza legare i finanziamenti CE a progetti singoli. Analogo è stato il tipo di collaborazione realizzato con l'ACNUR da altri Stati membri. In questo modo la delegazione è stata libera di gestire altre attività.

In questo quadro, l'ACNUR ha utilizzato i fondi CE come un contributo al proprio piano di lavoro globale.

Dall'ottobre 1995 l'ACNUR ha identificato progetti per finanziamenti CE specifici a titolo del programma articolo 255 (7 ACP 080). Il programma è stato però approvato soltanto nel marzo 1996; per questo motivo i progetti sono stati cancellati oppure sono stati trovati altri donatori.

Coordinamento

Coordinamento dei donatori

37. Per quanto riguarda in particolare la «riabilitazione finanziaria» la Commissione ha assicurato il coordinamento sia a livello di sede che a livello di delegazione con i partner interessati al processo di riabilitazione, in particolare con le ONG ed anche con ECHO, che dal 1994 è informato ufficialmente in anticipo di tutti gli interventi previsti, e con gli Stati membri, consultati nell'ambito del comitato congiunto istituito dal regolamento (CE) n. 2258/96 sugli orientamenti generali e informati ex-ante e ex-post di tutti i progetti. Inoltre sono state istituite task force per alcuni paesi e/o settori d'intervento.

La Commissione ritiene che il coordinamento sia stato sufficiente ed abbia evitato sovrapposizioni nell'utilizzazione dei fondi.

38. Non è stato registrato un minore interesse dei donatori per l'ufficio di coordinamento degli aiuti alla Somalia il cui compito particolare è assicurare la massima armonizzazione dei sistemi e delle metodologie operativi utilizzati dalle agenzie incaricate dell'attuazione che ne fanno tutte virtualmente parte insieme ai donatori e alle agenzie dell'ONU. D'altro canto, l'interesse dei donatori per la Somalia si è ridotto leggermente a causa della mancanza di progressi nel ristabilimento della pace e dell'ordine nel paese.

39-40. La Commissione prende atto dell'osservazione della Corte dei conti in funzione però della frase introduttiva in cui si afferma che tale coordinamento esula in alcuni casi dalle possibilità di controllo della Commissione.

41. Le modalità di finanziamento delle organizzazioni internazionali della «famiglia delle Nazioni Unite» sono state a lungo

oggetto di varie discussioni, in particolare per quanto riguarda il controllo dei fondi da parte degli organismi di vigilanza esterni. Nel periodo considerato, nel quadro delle azioni di riabilitazione finanziate a partire dal bilancio generale delle Comunità ma soprattutto a titolo dell'articolo 255 di Lomé quarto, la Commissione ha appoggiato il ruolo dell'ACNUR finanziandone numerosi progetti o programmi, che avevano obiettivi specifici e bilanci determinati, alcuni in base ad un principio di scambio delle responsabilità, tenuto conto del previsto ritiro dell'organizzazione.

Coordinamento all'interno della Commissione

42. Il coordinamento è stato realizzato a livello di delegazioni per la programmazione della riabilitazione finanziaria effettuata tenendo conto degli altri interventi previsti nel settore della riabilitazione e dell'aiuto umanitario.

La sede ha curato il coordinamento tramite i responsabili geografici che assicurano l'attuazione di tutta la politica di sviluppo.

Questo coordinamento è effettuato nel quadro della scelta dei settori prioritari e all'atto dell'istruzione dei progetti.

Per quanto riguarda il coordinamento con ECHO, tutti i progetti di riabilitazione finanziaria sono soggetti alla sua approvazione.

A partire dal 1996 le task force hanno reso sistematico questo tipo di coordinamento.

43. Fin dall'inizio, e d'intesa con la delegazione dell'UE, il monitoraggio tecnico è stato assicurato dall'unità tecnica riabilitazione FES e il monitoraggio finanziario dalla sede e dalla delegazione. Nella relazione annuale 1995-1996 era già previsto l'arrivo di un assistente tecnico ma le procedure di assunzione sono state più lunghe del previsto.

44. La valutazione a cui si fa riferimento in questo paragrafo riguarda globalmente l'articolo 255 della Convenzione di Lomé con particolare riferimento all'Angola. Il coordinamento e la complementarità tra la DG VIII ed ECHO sono state assicurate in primo luogo da una programmazione congiunta dei finanziamenti dei progetti ONG nel settore sanitario (settore seguito principalmente da ECHO). Uno studio in materia è stato realizzato alla fine del 1996. Coordinamento e complementarità sono stati assicurati anche dal lavoro della task force CARS a Luanda e dalle riunioni di coordinamento organizzate presso la sede.

45. Nel luglio 1999 è stata istituita una task force interservizi che raggruppa le diverse DG RELEX con l'obiettivo di razionalizzare le linee di bilancio e semplificare le procedure.

Risorse umane

48. Le risorse umane e la portata dei progetti e dei finanziamenti sono soltanto due degli elementi dell'equazione. Altre variabili fondamentali sono il livello di esperienza e la familiarità con il concetto e lo strumento finanziario, la capacità dell'amministrazione nazionale e il relativo regime di proprietà e l'organizzazione della società civile.

Nella situazione che caratterizzava la fase di riabilitazione in Mozambico, lo strumento e la concezione erano nuovi, l'amministrazione locale e la società civile non erano abbastanza sviluppate ma abbondavano le risorse disponibili. In questo contesto, la delegazione si è resa conto che l'efficacia del programma di riabilitazione della Commissione era in gran parte compromessa dalla carenza di risorse umane con le quali gestire un programma ampio e complesso.

Il programma è stato gestito da un consulente assistito alternativamente da uno o due assistenti tecnici espatriati. Tenuto conto che il concetto di riabilitazione era nuovo, poche persone potevano basarsi su esperienze precedenti o disponevano di ampie conoscenze professionali. In tale contesto, lo squilibrio tra le considerevoli risorse finanziarie e il personale chiamato a gestirle ha contribuito a trasformare il programma in un'azione imperniata sulla domanda, senza una chiara strategia.

Di conseguenza, non è stato facile per la delegazione effettuare un'analisi istituzionale e della situazione più rigorosa per l'intervento in generale e per ogni progetto e partner. È stato quindi necessario molto tempo perché le esperienze maturate fossero incorporate nella strategia della delegazione.

Tuttavia, in base alle valutazioni interne ed esterne, la delegazione ha potuto incorporare l'esperienza maturata nel processo decisionale.

— Attualmente si conoscono meglio le capacità dei partner e le attività che possono attecchire. Utilizzando gli orientamenti delineati a Bruxelles, è stato possibile seguire le migliori pratiche negli interventi come la microfinanza.

— Il consulente per lo sviluppo rurale è ora affiancato da due AT e da un funzionario residente a Maputo. Un assistente tecnico sarà presto inviato nella provincia settentrionale di Zambezia. Tra il 1994 e il 1996, invece, un solo assistente tecnico ha dovuto gestire numerosi progetti. Nel prossimo programma di sviluppo rurale, saranno chiamati esperti nel monitoraggio

e nella valutazione, nell'analisi economica e nelle questioni legate alla povertà e al genere.

- L'amministrazione finanziaria dispone di due addetti specializzati. Le raccomandazioni della Corte dei conti sono state istituzionalizzate.
- La diminuzione dell'importo dei fondi ha reso più attento l'approccio nei confronti dello sviluppo rurale. Le nuove iniziative decise a titolo dell'8° FES sono concentrate per settore e per area geografica. La capacità istituzionale di assorbimento e l'analisi finanziaria sono prese in considerazione sistematicamente.
- Il processo di selezione dei progetti è diventato sistematico e trasparente. La delegazione ha sperimentato per prima il ricorso agli inviti a presentare proposte per programmare al meglio le risorse della Commissione.
- La strategia di sviluppo rurale della delegazione sottolinea l'importanza delle sinergie all'interno dei programmi CE, degli Stati membri e degli altri donatori.

Informazione alle autorità di bilancio

49. Nei primi anni del lancio dell'iniziativa speciale per l'Africa il Consiglio è stato informato periodicamente, almeno ogni sei mesi, della situazione globale nel campo della riabilitazione, in termini sia di decisioni sia di esborsi. Sembra che le informazioni ricevute siano state considerate soddisfacenti.

50. Conformemente all'articolo 9 del regolamento (CE) n. 2258/96, adottato il 22 novembre 1996, i servizi della Commissione hanno stilato una relazione relativa all'esercizio finanziario 1997, il primo dopo l'adozione del regolamento. Per quanto riguarda i paesi ACP, la relazione indica tutte le informazioni richieste dall'articolo 9 del regolamento nel settore dell'attuazione delle linee di bilancio relative alla riabilitazione. La relazione è stata preparata conformemente a quanto previsto dal regolamento.

51. La Commissione sottolinea che il dibattito continuo sui documenti relativi alla riabilitazione [progetto di regolamento del Consiglio, comunicazione sul collegamento tra aiuto d'urgenza, riabilitazione e sviluppo (CARS)] ha permesso di informare a più riprese le diverse istanze comunitarie sui progressi compiuti nel campo della riabilitazione. Inoltre, l'autorità di bilancio, informata sull'esecuzione degli stanziamenti dell'esercizio precedente, ha approvato regolarmente gli stanziamenti delle linee di bilancio relative alla riabilitazione, durante gli esercizi finanziari successivi.

52-53. La Corte dei conti ha già rilevato le conseguenze che la scarsa disponibilità di risorse umane, soprattutto a livello di delegazioni, ha avuto nel settore della valutazione degli interventi. Le modalità applicate per il monitoraggio delle operazioni tramite l'assistenza tecnica e il monitoraggio effettuato dai partner operativi stessi, nella maggior parte dei casi, per quanto riguarda la

riabilitazione finanziaria, ONG con una vasta esperienza, hanno consentito valutazioni specifiche di una serie di progetti singoli, nonché due importanti valutazioni globali eseguite da uffici indipendenti: COWI e APT Consult. Va notato che tali valutazioni sono state effettuate, dal 1996-1997 e 1997-1998, nel quadro della politica di valutazione condotta dalla Commissione e sono pubbliche.

ATTUAZIONE DELLE AZIONI

Introduzione

54. Le conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993 non specificano le due condizioni enunciate dalla Corte dei conti: durata di due anni e nessun nuovo investimento. Tali condizioni non figurano neppure nel regolamento relativo alla riabilitazione finanziaria; i due summenzionati testi normativi parlano soltanto della durata limitata, senza ulteriori precisazioni.

Tali condizioni figuravano, tuttavia, nella comunicazione della Commissione. Inoltre, la Commissione constata, come la Corte dei conti, che l'attuazione dei progetti dei programmi di riabilitazione ha richiesto, in numerosi casi, tempi talvolta notevolmente più lunghi di quelli inizialmente previsti. Senza escludere le motivazioni avanzate dalla Corte dei conti, essa deve sottolineare che il contesto, le circostanze e le condizioni molto difficili di attuazione delle azioni di riabilitazione sono spesso la causa dell'allungamento dei tempi nella realizzazione degli interventi che sono, tuttavia, rimasti generalmente entro termini ragionevoli.

Pianificazione e predisposizione dei bilanci

56. Le condizioni difficili, in particolare in termini di risorse umane a livello di delegazioni, in cui sono state attuate le attività di riabilitazione sono note.

57. Il fatto che sia stato necessario modificare, sospendere o interrompere un numero limitato di progetti, rispetto al totale delle azioni intraprese, non deriva sistematicamente e unicamente da una preparazione insufficiente. Ciò deriva soprattutto dalle situazioni complesse e talvolta incerte che caratterizzano i paesi ammissibili alla riabilitazione nel momento in cui escono da crisi profonde.

58. La Commissione sta attualmente valutando la richiesta di rimborso in sospeso della società di consulenza, richiesta relativa ad un progetto di reinsediamento cancellato.

59. I problemi nel campo della sicurezza hanno spesso determinato la necessità di sospendere azioni in alcune aree. Al momento

di sospendere un programma, non è possibile naturalmente sapere quanto dureranno i problemi insorti. Una situazione di questo tipo non si è verificata soltanto in Angola.

60. Durante le discussioni del marzo 1999 con l'Ordinatore nazionale e durante il riesame per paese relativo al Mozambico, è stato deciso che questo progetto non era prioritario per il paese e non sarebbe stato quindi attuato. Il 28 settembre 1999 la delegazione ne ha chiesto la cancellazione, dato che le parti non avevano raggiunto un accordo riguardo alla ridefinizione e alla formulazione degli obiettivi fondamentali. Recentemente (15 ottobre 1999) l'Ordinatore nazionale ha affermato che il progetto andrebbe attuato come previsto, perché il protocollo di finanziamento è stato già firmato e per questo motivo non è stato incluso nell'elenco di progetti (priorità) concordato tra l'Ordinatore nazionale e la delegazione nel marzo 1999. La Commissione proporrà di chiudere il progetto e disimpegnare i fondi.

61. La Commissione ha tenuto conto dell'esperienza delle ONG, in particolare in situazioni di crisi, per assicurare la continuità degli interventi nei settori prioritari per le popolazioni interessate. L'importanza del fabbisogno, la varietà delle situazioni e l'estensione dei paesi interessati ha talvolta spinto a diversificare e moltiplicare gli interventi attraverso numerosi partner, tenuto conto delle conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993 in cui al punto 5 si auspica che le ONG rivestano un ruolo attivo nell'attuazione e, eventualmente, nell'ideazione dei programmi comunitari di sostegno alla riabilitazione. Tuttavia, è opportuno segnalare che, per la riabilitazione finanziaria, a partire dalla programmazione del 1995, al fine di assicurare una maggiore coerenza, è stato previsto di definire settori e zone prioritarie tenendo conto di vari elementi come gli interventi effettuati con altre fonti di finanziamento o da altri donatori. Questa impostazione è stata confermata ed anche rafforzata man mano che veniva attuata la riabilitazione finanziaria.

Partecipazione dei beneficiari

66. I progetti sono stati selezionati in base alla competenza, all'esperienza e alla reputazione delle ONG attive sul posto e spesso già impegnate in progetti finanziati dall'UE. Il ricorso alle ONG ha migliorato la trasparenza e il monitoraggio delle azioni. Non bisogna dimenticare il contesto politico difficile dopo l'embargo e la dittatura e l'urgenza della situazione. La partecipazione dei beneficiari è auspicabile a tutti i livelli ma in una fase di riabilitazione, quando occorre soprattutto rimodernare i servizi di base, non ha probabilmente la stessa importanza che riveste in un progetto di sviluppo a più lungo termine. Inoltre, alcune ONG hanno avuto la tendenza a continuare a lavorare con lo stesso spirito dimostrato durante l'embargo quando l'urgenza e la risposta al fabbisogno immediato prevalevano.

Sostenibilità

68. La Commissione ha sempre chiesto alle controparti di dichiarare il proprio accordo sugli investimenti infrastrutturali, anche se ciò non può essere considerato sufficiente a giustificare la sostenibilità dell'azione.

D'altra parte, dato che l'amministrazione del Mozambico non aveva previsto una pianificazione a più lungo termine, spesso bisognava investire per riabilitare la rete infrastrutturale senza o con garanzie minime di sostenibilità oppure abbandonare la popolazione al suo destino. Attualmente, praticamente nessuna infrastruttura è in stato di abbandono.

69. La Commissione vigilerà affinché le ONG operative in loco abbiano le competenze tecniche e dispongano delle risorse umane necessarie per intervenire in settori specifici evitando il più possibile il subappalto. Occorre segnalare inoltre che, per assicurare la sostenibilità di un progetto, i ministeri competenti devono essere associati fin dall'inizio alle operazioni affinché, una volta venuto meno il sostegno comunitario, i costi futuri dell'azione siano iscritti nel bilancio dello Stato.

70-72. I bassi salari offerti dal governo e la demotivazione del personale sono naturalmente problemi comuni nei paesi in via di sviluppo. L'atteggiamento della Commissione è duplice:

- i) cercare di affrontare il problema delle risorse umane nei programmi di riforma sociale; e
- ii) offrire vantaggi extrasalariali per massimizzare il miglioramento sociale, quali il finanziamento per le scuole, una migliore edilizia abitativa, ecc.

73. In alcuni casi, il criterio della sostenibilità può essere meno importante delle esigenze immediate della popolazione.

Esecuzione e risultati dei programmi

75-76. In riferimento ai casi menzionati dalla Corte, la Commissione desidera sottolineare che la fornitura continua dei servizi di base alle popolazioni interessate in un contesto post-crisi è stato un compito particolarmente difficile da assolvere.

Nella relazione di APT Consult si legge che i progetti hanno contribuito in molti casi a ripristinare servizi minimi nel settore sociale e infrastrutture nei settori prioritari. Nei primi anni, i progetti hanno contribuito in maniera considerevole al processo di pace in Mozambico e più in particolare hanno impedito il ripetersi delle violenze in Liberia⁽¹⁾.

77. La Commissione si è impegnata a eliminare i problemi del passato ed ha avviato un esercizio per accelerare i tempi di paga-

mento e recuperare i ritardi accumulati. È stato constatato anche che spesso sono le ONG a non rispettare gli impegni contrattuali ritardando l'esecuzione dei pagamenti (in particolare, non dichiarando gli interessi, ritardando la presentazione delle relazioni, presentando relazioni poco dettagliate, modificando il bilancio iniziale, ecc.).

78. La Commissione riconosce che non sempre le relazioni delle ONG sono state sufficientemente precise, ma ha adottato le misure appropriate per migliorare i rendiconti finanziari.

79. Le difficoltà legate all'assunzione di assistenti tecnici da inviare in paesi in crisi o instabili sono evidenti e sono state già spiegate nel paragrafo 72 della relazione.

Procedure semplificate

84. Va notato che la Convenzione di Lomé prevede le necessarie procedure semplificate, cioè procedure più brevi per le gare di appalto e la stipulazione dei contratti, e una rapida esecuzione. Come indicato nella relazione, i ritardi sono stati determinati anche dal fatto che alcuni progetti non sono stati preparati in modo adeguato dalle autorità locali.

85. Nell'ambito del progetto 7. ACP. MOZ.47 sono stati finanziati lavori d'urgenza per l'apertura di strade (EOR) in due province centrosettentrionali del Mozambico: Zambezia e Sofala.

I fascicoli per gli appalti relativi ai lavori e ai controlli in entrambe le province sono stati preparati nel 1993 e le rispettive gare sono state indette nel primo semestre del 1994. Inoltre, la componente del progetto relativa allo sminamento, un settore in cui non si registravano esperienze precedenti nell'ambito della costruzione di strade in Mozambico, ha provocato ulteriori ritardi.

I contratti per il monitoraggio sono stati firmati per entrambe le province alla fine del 1995, mentre i due contratti per i lavori sono stati firmati nel 1996. Tenuto conto del tempo intercorso dalla firma dell'accordo di finanziamento, era necessario migliorare le norme tecniche inizialmente adottate per ottenere una maggiore sostenibilità del progetto. Le nuove norme tecniche hanno permesso di migliorare il concetto EOR, applicato durante l'esecuzione del progetto.

Inizialmente il progetto EOR nella provincia di Sofala doveva concludersi entro il 25 marzo 1998. A causa dei cambiamenti approvati dal Dipartimento della rete stradale e dalla CE, dell'esigenza di contribuire alla riparazione dei tratti stradali distrutti dalle piogge eccezionali, e dei ritardi dell'appaltatore, il progetto è stato concluso il 2 marzo 1999.

Nel complesso, e nonostante che due tratti stradali non siano stati completati nell'ambito del primo contratto, le differenze tra le condizioni stradali attuali e quelle precedenti ai lavori di riabili-

⁽¹⁾ APT Consult, Relazione sintetica def. (23 settembre 1998), pag. 13.

tazione sono notevoli. I tempi di percorrenza della strada che collega Save a Inchope sono stati dimezzati.

Inizialmente la data prevista per la conclusione del progetto EOR nella provincia di Zambezia era il 25 febbraio 1998. A seguito delle proroghe approvate dal Dipartimento della rete stradale e dalla Commissione, il progetto è stato completato il 31 dicembre 1998. Malgrado i ritardi iniziali, la qualità delle strade riabilite era buona ed esse sono infatti considerate le migliori costruite nell'ambito del progetto EOR in Mozambico.

Malgrado i ritardi registrati all'inizio, non ci sono notizie di lavori di riparazione effettuati da ONG su nessuna delle strade costruite nell'ambito del progetto nella provincia di Sofala.

Nella provincia di Zambezia, a causa di ritardi e delle condizioni molto critiche delle strade, è stato necessario effettuare a livello locale alcuni lavori urgenti prima che le ONG iniziassero i lavori nella provincia di Sofala.

86. La convenzione di finanziamento del programma Sanità post-emergenza è stata firmata all'inizio del 1994 per un importo di 15 MECU. L'avvio del programma è stato effettivamente molto lento (sul piano degli esborsi). Ciononostante, sono state effettuate numerose attività di sostegno e di formazione in loco. Il progetto è stato oggetto di valutazione ed è stato potenziato tra il 1997 e il 1998. Da allora sono state impegnate le principali spese.

Conti bancari separati

87. La Commissione vigila affinché le ONG, al momento di chiudere un progetto, dichiarino gli interessi maturati sugli anticipi versati dalla Commissione indicando in maniera dettagliata le spese coperte con tali interessi.

Rendicontazione

Obblighi

88-99. Dal 1° gennaio 2000 la Commissione sta introducendo procedure semplificate per i contratti relativi agli aiuti non rimborsabili. Nel contratto standard gli obblighi di rendicontazione sono definiti in maniera chiara per quanto riguarda sia gli aspetti tecnici che quelli finanziari del contratto. La relazione deve permettere di confrontare gli obiettivi, i mezzi previsti o impiegati, i risultati attesi e ottenuti, e il bilancio dettagliato delle operazioni.

Per standardizzare le procedure, le fatture restano in possesso delle ONG per la durata legale e devono essere richieste soltanto per un controllo a campione o in occasione di un controllo effettuato dalle autorità finanziarie.

Come già affermato, molti dei problemi sottolineati dalla Corte non dovrebbero più verificarsi perché le procedure di rendicon-

tazione e di pagamento sono state armonizzate e semplificate.

La Commissione vigila affinché ogni pagamento sia effettuato dopo la presentazione di una relazione intermedia e/o finale e dopo che la delegazione interessata ha espresso il proprio parere.

Controlli

100. A partire dal luglio 1999 è stato stabilito che, per ogni convenzione per aiuti non rimborsabili di importo pari o superiore a 100 000 EUR, deve essere presentata una relazione di audit finanziario riguardante sia l'attuazione dell'azione sia l'ONG. Inoltre, per ogni versamento di un anticipo pari o superiore a 1 milione di EUR deve essere richiesta una garanzia finanziaria. Quest'obbligo non si applica se la ONG interessata è conosciuta a livello internazionale ed è per questo motivo regolarmente sostenuta da altri finanziatori.

Tutti i casi segnalati dalla Corte saranno oggetto di controlli.

101. La Commissione è consapevole dei rischi legati all'utilizzazione degli aiuti da parte di organizzazioni ed enti in situazioni di conflitto e di riabilitazione. Di norma la Commissione procede ad accertamenti su tutti i casi dubbi anche se spesso le accuse si rivelano infondate.

Sorveglianza

103. La carenza di risorse umane nella delegazione, nonché le difficoltà logistiche, hanno effettivamente limitato, per un certo periodo di tempo, la capacità di monitoraggio dei progetti realizzati dalle ONG.

104-107. Come illustrato nella risposta ai punti 88-99, il sistema di rendicontazione è stato modificato e ciò dovrebbe facilitare il monitoraggio dei progetti. Inoltre, la Commissione sta introducendo procedure di monitoraggio più sistematiche ed esaurienti per tutti i suoi programmi e ciò assicurerà un approccio più uniforme e una maggiore copertura.

VALUTAZIONI

108. La Commissione è del tutto concorde sull'importanza della valutazione. Per questo motivo esperti indipendenti hanno già valutato la maggior parte dei programmi per paese ripresi dal 1997 nelle relazioni, man mano che il programma raggiungeva una fase avanzata di realizzazione.

109. La Commissione ammette che, soprattutto nella fase iniziale del programma, la preparazione non è stata soddisfacente, soprattutto per le seguenti ragioni:

i) gli attuali sistemi di gestione del ciclo di progetto non sono sempre adeguati alle azioni di riabilitazione, considerati i

diversi tipi di rischio da prendere in considerazione all'atto della concessione degli aiuti alla riabilitazione (cfr. relazione di valutazione APT, pag. 13);

- ii) le strutture socioeconomiche sono state radicalmente modificate dall'instabilità e ciò significa che i dati disponibili possono essere inaffidabili.

La Commissione sta ora prendendo in esame la possibilità di definire orientamenti più specifici per i progetti di riabilitazione.

110. Oltre alle due valutazioni globali menzionate dalla Corte, la Commissione ha effettuato valutazioni indipendenti su tutti gli aspetti essenziali dei programmi negli altri paesi, e considera notevoli gli sforzi compiuti nel campo della valutazione delle azioni di riabilitazione, soprattutto tenendo conto delle condizioni di lavoro estremamente difficili che caratterizzano la maggior parte di questi paesi. Tutte le relazioni di valutazione finali sono state rese pubbliche. Per i progetti delle ONG, è stata effettuata una valutazione su campioni, perché non sarebbe stato fattibile né economicamente vantaggioso valutare un numero considerevole di piccoli progetti.

112. Per quanto riguarda l'Angola, una prima valutazione globale delle linee di bilancio è stata effettuata nel 1994 (con uno studio approfondito anche sui progetti in Angola). Nel quadro della seconda valutazione globale (realizzata nel 1998) sono state effettuate anche verifiche in loco e la valutazione ha riguardato tutti i progetti finanziati sulle linee di bilancio. Due progetti finanziati a titolo del FES sono stati valutati nel 1999 anziché nel 1998.

Per quanto riguarda l'Etiopia, le valutazioni dei progetti del programma di riabilitazione sociale (SRP) completati dai consulenti locali sono state intraprese dall'unità di sostegno tecnico dell'SRP utilizzando i propri fondi. Dopo la chiusura dell'unità, l'unità locale di sicurezza alimentare (LFSU) si è fatta carico degli altri progetti. Dopo la chiusura dell'unità di sostegno tecnico, i fondi SRP per le valutazioni dei propri progetti non erano più disponibili. Comunque, l'esame dei risultati ottenuti dai progetti è stato effettuato dall'LFSU (cfr. anche la risposta al punto 114).

Infine, le azioni di riabilitazione in Mozambico sono state valutate come segue: articolo 255 (1997), linee di bilancio (1998), globale (1999). Una valutazione specifica dei progetti attuati da Handicap International è stata pubblicata nel gennaio 1999.

114. Il consulente locale, cui fa riferimento la Corte, ha agito esattamente secondo quanto previsto dal suo mandato. Con 25-30 progetti in fase di attuazione in un determinato momento, una vera e propria valutazione avrebbe senso soltanto se fosse coperto un gran numero di progetti, in modo da trarre degli insegnamenti per il futuro. Dato che in quel momento ciò non era ancora possibile, è stato deciso di limitare le valutazioni ad un inventario dei risultati raggiunti, includendovi anche le raccomandazioni per le azioni future. In questo contesto, il termine «valutazione» è forse fuorviante.

CONCLUSIONE

Concetto

115-117. Non è stato creato un nuovo strumento unico per la «riabilitazione». Non c'è contraddizione tra i diversi testi (Lomé IV e regolamento) che disciplinano la riabilitazione e la complementarità tra le azioni è possibile. Di conseguenza, nel periodo considerato sono stati utilizzati in maniera flessibile e appropriata i diversi strumenti disponibili (FES e bilancio generale, per i paesi ACP). I criteri di utilizzazione sono stati progressivamente precisati dalle diverse istanze comunitarie, soprattutto per quanto riguarda la «concezione». Elementi normativi definiti, accompagnati da clausole di flessibilità, figurano a tal proposito nelle conclusioni del Consiglio del 2 dicembre 1993 e nel regolamento (CE) n. 2258/96 del 22 novembre 1996. Questo metodo flessibile è ampiamente giustificato dalle principali considerazioni che hanno trovato tutti i concordi durante le diverse discussioni svoltesi in relazione alla riabilitazione: il processo è complesso, progressivo e non lineare e può determinare «zone grigie» quando occorre evitare soluzioni di continuità, non può risolversi in un ritorno alla situazione ex-ante, deve essere adattato ad ogni situazione e alla sua eventuale evoluzione: richiede, di conseguenza, un approccio flessibile e articolato nei confronti dei mezzi disponibili.

Inoltre, di fatto, è stata realizzata un'armonizzazione funzionale: i finanziamenti della riabilitazione finanziaria sono stati utilizzati essenzialmente per finanziare operazioni di riabilitazione proposte e attuate dalle ONG. Con la nuova Commissione, poi, un unico commissario è responsabile per entrambi i settori.

Infine, la creazione del servizio comune RELEX ha favorito una maggiore armonizzazione delle procedure nel settore. Un netto miglioramento dovrebbe derivare dall'entrata in vigore del nuovo contratto tipo per le sovvenzioni. Analogamente, scompariranno le disparità nei metodi di pagamento.

Selezione e coordinamento

118. La Commissione rammenta che, in base agli stessi testi giuridici, l'ammissibilità dei paesi alla riabilitazione deve essere considerata con flessibilità; e che, inoltre, essa deve essere determinata in coordinamento con gli Stati membri. Essa sottolinea anche che un atteggiamento troppo prudente in questo settore può far correre dei rischi alle popolazioni e mettere in pericolo il ritorno alla stabilità.

Il governo dell'Angola è un governo legittimo, riconosciuto dalla comunità internazionale. Sulla pertinenza di sviluppare azioni di riabilitazione, cfr. il commento al punto 22.

119. Le limitazioni legate alla necessità di avviare i programmi il più rapidamente possibile ma senza incidere negativamente sulla qualità della valutazione [articolo 1 del regolamento (CE) n. 2258/96] sono reali. Infatti, può risultare difficile conciliare questi elementi opposti nella realtà. La soluzione di proseguire le azioni d'urgenza si presenta altrettanto difficile in termini di possibilità amministrative e finanziarie e di rischi di continuità dell'assistenza a danno del processo di stabilizzazione.

120. Sono stati istituiti e applicati diversi mezzi di coordinamento con gli Stati membri, i vari donatori e con le altre parti interessate, sia presso la sede sia in loco, attraverso le delegazioni. Per quanto riguarda la riabilitazione finanziaria, nella programmazione e nel processo decisionale sono coinvolti gli Stati membri, i diversi servizi della sede e i partner operativi in loco attraverso le delegazioni. I diversi stadi sono la pre-programmazione, una programmazione (paese e settori), elaborata in seno a un comitato congiunto con gli Stati membri, un'informazione ex-ante e ex-post sulle decisioni adottate. I mezzi sono in particolare: gli orientamenti generali elaborati di anno in anno, lo scambio regolare e sistematico di informazioni, la costituzione di task force per paese o settori. ECHO viene informato in anticipo di ogni decisione in materia di riabilitazione finanziaria. Il coordinamento delle risorse provenienti dal FES e dal bilancio generale è effettuato dalle delegazioni e dai servizi geografici che partecipano alla programmazione degli stanziamenti assicurando l'attuazione dei finanziamenti del FES.

Pianificazione e sorveglianza

121. La Commissione ritiene che la sua programmazione sia trasparente e giustificata dalle esigenze. Infatti, i fondi disponibili ogni anno per la riabilitazione finanziaria sono stati fissati dall'autorità di bilancio ed erogati dalla Commissione. Essi sono stati oggetto di una programmazione tra i paesi ammissibili in base alle modalità previste dal regolamento (CE) n. 2258/96, e sono stati utilizzati in base a contratti che in alcuni casi prevedevano clausole aggiuntive legate alle difficoltà dell'attuazione. Tali clausole sono generalmente accompagnate da giustificazioni e da un esame della situazione finanziaria del progetto e delle sue prospettive.

122. La Commissione conferma che per tutte le azioni di riabilitazione è stata effettuata una programmazione con tutti i partner interessati (Stati membri, organizzazioni specializzate e ONG). Tale programmazione è stata effettuata sia in loco sia presso la sede impiegando diversi mezzi di coordinamento per rispondere nella maniera più pertinente possibile alle esigenze delle popolazioni interessate.

123. Data la mancanza ricorrente di un'amministrazione nazionale o locale, il modo migliore per assicurare il coinvolgimento dei beneficiari è stato collaborare con organismi operativi e specializzati.

L'aver affidato gli stanziamenti annuali della riabilitazione finanziaria a decine di ONG di vasta esperienza, che appartengono ai paesi dell'Unione e ai paesi beneficiari ed operano anche in partenariato, associandole fra loro, costituisce un mezzo adeguato per far fronte alle necessità prioritarie delle popolazioni interessate, limitando così i rischi per la sostenibilità dei progetti.

124. Il Consiglio è stato tenuto regolarmente al corrente dell'attuazione degli interventi di riabilitazione. Cfr. anche i punti 88-99 sulla rendicontazione nell'ambito dei contratti.

125. Per i progetti finanziati con gli stanziamenti di bilancio sono stati di norma indicati obiettivi chiari e dettagliati (numero dei beneficiari, per esempio), un bilancio dettagliato e la durata prevista per l'attuazione. La rendicontazione è legata, in particolare, all'attuazione finanziaria dei progetti e prevede la presentazione di relazioni generali e finanziarie. Le difficili condizioni in cui sono stati attuati i progetti hanno potuto allungare sensibilmente i tempi di esecuzione. La Commissione ha introdotto modifiche che miglioreranno i sistemi di rendicontazione.

Attuazione e obbligo di rendere conto

126. In base alla normativa, la riabilitazione deve essere attuata rapidamente e deve avere durata limitata. Data la sua complessità, la fase di riabilitazione, come pure quella dell'esecuzione dei progetti, può essere prolungata. Per questo motivo molti paesi nel corso del periodo considerato non hanno mantenuto i requisiti di ammissibilità alla riabilitazione. In generale, la distinzione tra le fasi di riabilitazione e quelle di sviluppo può essere abbastanza netta; ma la transizione è progressiva e l'articolazione tra le due fasi può portare all'attuazione di programmi che agevolano il passaggio dall'una all'altra.

127. Le difficoltà legate all'assunzione di personale, locale o espatriato, in paesi in cui si sia vicini ad un conflitto o in cui una guerra si sia appena conclusa e manchino del tutto le strutture di base, sono evidenti e non possono essere attribuite a problemi procedurali a livello di Commissione.

Il 10 novembre la Commissione ha deciso di approvare un manuale di istruzioni per i suoi servizi che prevede di semplificare, razionalizzare e rendere più trasparenti le operazioni per la stipulazione dei contratti in tutto il mondo. Tale decisione prevede che le procedure attualmente applicate per i diversi programmi di aiuto esterno e nel quadro del FES diminuiranno, passando da 40 a 8 in totale. Le nuove procedure semplificate saranno applicate progressivamente a decorrere dal 1° gennaio 2000 nel quadro dell'insieme dei programmi (MEDA, ALA, PHARE, TACIS, OBNOVA ecc.) e del FES, man mano che saranno realizzate le azioni di formazione necessarie e saranno modificate le disposizioni particolari relative ai contratti già conclusi nel quadro dei regolamenti e degli strumenti giuridici che disciplinano i diversi programmi.

Le nuove misure costituiranno un notevole progresso per gli operatori economici europei e le autorità contraenti dei paesi partner. Esse consentiranno, in particolare, di accelerare e migliorare l'attuazione dei programmi e dei progetti di aiuto esterno, assicurando una migliore sicurezza e una maggiore trasparenza dei contratti e degli appalti.

In questo contesto, i nuovi tipi di contratto assicureranno obblighi standard per quanto riguarda la rendicontazione e procedure di pagamento più rapide.

128. L'impatto delle azioni di riabilitazione finanziate dall'UE sono state valutate da esperti indipendenti che hanno sottolineato il loro contributo al processo di pace e il modo in cui esse possono impedire il ripetersi delle violenze.

Risultati

129. Per la riabilitazione finanziaria è stata effettuata una programmazione annuale, tenendo conto del carattere di transizione progressiva che deve rivestire la riabilitazione. In siffatto contesto, e disponendo soltanto di risorse limitate rispetto al fabbisogno, non risulta incoerente aver fissato settori prioritari, basandosi anche sul proseguimento di azioni già intraprese per evitare brusche interruzioni.

Tutte le azioni di riabilitazione, la maggior parte delle quali collegate al FES, sono state oggetto di un'analisi approfondita delle esigenze e dei mezzi più adeguati per farvi fronte. Per quanto riguarda le operazioni condotte dalle ONG, esse hanno permesso di assicurare una continuità nella risposta alle necessità prioritarie.

Le numerose valutazioni effettuate forniscono un quadro d'insieme degli interventi di riabilitazione e non danno un'immagine incoerente delle attività della Commissione nel settore, attività complementari ad altri interventi.

130. È vero che il ripristino delle infrastrutture istituzionali è un elemento importante per la sostenibilità degli interventi, ma

dipende da un certo numero di fattori che vanno ben al di là della portata degli aiuti alla riabilitazione ed esigono un approccio globale. Gli interventi di riabilitazione, facendo fronte alle esigenze di base delle popolazioni, danno un loro contributo. Si tratta di un processo complesso, continuo e progressivo.

In questo contesto, per quanto riguarda il potenziamento istituzionale, l'imprevedibile e fluida situazione politica e/o militare incide direttamente sul potenziamento istituzionale e sul potenziamento delle capacità.

131. Gli interventi di riabilitazione negli anni 1993 e 1994 non presentano le stesse caratteristiche che nel 1997 e 1998. Inoltre, la Commissione prosegue la sua riflessione sul collegamento tra aiuto umanitario, riabilitazione e sviluppo; nel quadro dell'esercizio attuale essa vigilerà affinché siano tenute presenti le osservazioni pertinenti della Corte.

Infatti, la Commissione ha già avviato un processo di valutazione delle attività di riabilitazione per trarre degli insegnamenti pratici dalle esperienze già maturate sul campo e per trasporre tali insegnamenti in direttive chiare in vista di un approccio globale da parte dei diversi servizi di fronte a situazioni di questo tipo. Tale processo si svolge secondo le seguenti tappe:

- i) una task force, istituita nel 1999, valuta gli interventi di riabilitazione nella prospettiva del documento della Commissione del 1996 sul collegamento tra l'aiuto d'urgenza, la riabilitazione e lo sviluppo in base ad uno studio metodologico affidato ad un consulente;
- ii) nel 2000 dovrebbe essere elaborato un sistema coerente di orientamenti operativi, che consenta di analizzare le situazioni di crisi e di attuare in maniera efficace e coerente l'aiuto comunitario prima, durante e dopo situazioni di questo tipo, in una prospettiva generale e a lungo termine. Saranno esaminate anche le modalità di utilizzazione di questi elementi da parte dei diversi servizi interessati;
- iii) infine, questi elementi, che saranno complementari agli orientamenti del 1996, dovrebbero essere formalizzati secondo le opportune modalità.