



Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

C 168**44° anno**
12 giugno 2001

Edizione in lingua italiana **Comunicazioni ed
informazioni**

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	<i>I Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
2001/C 168/01	Relazione speciale n. 2/2001 sulla gestione dell'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo (ECHO), corredata delle risposte della Commissione	1

IT

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 2/2001

sulla gestione dell'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo (ECHO), corredata delle risposte della Commissione

(Presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)

(2001/C 168/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI		2
MAPPA DEL KOSOVO		3
SINTESI		4
INTRODUZIONE	1-6	5
CONTESTO IN CUI SI È SVOLTO L'INTERVENTO	7-25	7
Assegnazione dei fondi	7	7
Il ruolo di ECHO	8-11	7
Procedure d'urgenza	12-18	8
Contratti quadro di partenariato (CQP)	19-20	9
Accordo tra Comunità europea e Organizzazione delle Nazioni Unite	21-25	9
Fondatezza della destinazione di fondi a spese specifiche («earmarking»)	23-25	10
GESTIONE DELLE ATTIVITÀ	26-49	10
Mobilitazione di fondi	26-30	10
Risorse ed organizzazione di ECHO	31-32	12
Valutazione dei progetti	33	13
Adattamento dell'assistenza alle necessità	34-35	13
Organizzazione dell'acquisto dei prodotti e della consegna	36-39	13
Relazioni operative	40-42	14
Sorveglianza finanziaria	43-45	14
Sistemi informativi di gestione	46	14
Giustificazione degli anticipi	47-48	15
Liquidazione finanziaria	49	15
CONCLUSIONI	50-58	15
Valutazione complessiva	50-54	15
Raccomandazioni	55-58	16
ALLEGATO — Ripartizione dei 29 contratti esaminati		17
Risposte della Commissione		18

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CQP	Contratto quadro di partenariato
ECHO	Ufficio per gli aiuti umanitari della Comunità europea
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FYROM	Ex Repubblica iugoslava di Macedonia
IFRC	Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa di Mezzaluna Rossa
KFOR	Kosovo Force (contingente militare internazionale di mantenimento della pace)
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
ONG	Organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PAM	Programma alimentare mondiale
RFI	Repubblica federale di Jugoslavia
SCR	Servizio comune per le Relazioni esterne
UE	Unione europea
UNMIK	Missione delle Nazioni Unite in Kosovo
USAID	Agenzia statunitense per lo sviluppo internazionale



Map No. 4069 UNITED NATIONS October 1998

Department of Public Information Cartographic Section

SINTESI

I. Nel periodo marzo-luglio 1999, la crisi del Kosovo è stata caratterizzata da rilevanti movimenti di popolazioni nella regione e da distruzioni su vasta scala. A fronte delle necessità della popolazione, l'Unione europea (UE), attraverso l'Ufficio per gli aiuti umanitari della Comunità europea (ECHO), ha fornito aiuti umanitari per 400 milioni di euro (cfr. i paragrafi 0-4). In questo contesto, ha rivestito particolare importanza, nel giugno 1999, il repentino ed imprevedibile ritorno in Kosovo di quasi tutti i rifugiati kosovari, rendendo necessarie rilevanti modifiche al programma di aiuto umanitario.

II. Il principale obiettivo del controllo è consistito nel valutare la gestione, da parte di ECHO, dell'aiuto dell'UE a favore delle vittime della crisi del Kosovo, nonché l'apparato amministrativo nel cui ambito è stata posta in atto tale assistenza. Al fine di valutare se l'aiuto d'urgenza sia stato fornito tempestivamente, in modo efficiente e rispondente alle necessità, in un clima di effettiva collaborazione con i principali partner e sorvegliato in modo adeguato, è stato selezionato un campione di contratti. Poiché il controllo è stato svolto nel periodo luglio 1999-febbraio 2000, non era inteso a valutare l'impatto finale dei fondi impiegati (cfr. i paragrafi 5-6).

III. Il contesto in cui viene messo in atto l'aiuto umanitario dell'UE non permette di dare una risposta rapida alle situazioni di emergenza. Le procedure decisionali e di pagamento a livello comunitario non consentono una reazione tempestiva. Le procedure contrattuali applicate per lo svolgimento delle attività di ECHO tengono conto solo in parte dell'urgenza che può caratterizzare una data situazione. ECHO ha individuato a livello interno molte delle lacune e si sta attivando per porvi rimedio (cfr. i paragrafi 12-18 e 27).

IV. Il contratto quadro di partenariato (CQP) rivisto, che disciplina i rapporti tra ECHO e i partner incaricati dell'attuazione dei progetti, nonostante i miglioramenti apportati a diversi aspetti, presenta ancora delle lacune. Il CQP non prende in considerazione le particolari caratteristiche e i mandati delle agenzie dell'ONU e della Croce Rossa (cfr. i paragrafi 19-20).

V. L'accordo tra la Comunità europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, firmato nell'agosto 1999, relativo al finanziamento delle agenzie ONU da parte dell'UE, non ha risolto tutti i problemi che hanno reso difficili i rapporti tra le due organizzazioni. L'approccio «per progetto», seguito per rispettare i requisiti contrattuali di ECHO, ha come conseguenza che gran parte del lavoro di redazione, revisione, modifica e finalizzazione dei contratti di ECHO si rivela un esercizio amministrativo dispendioso. Ciò non sempre consente alla Commissione di disporre di un resoconto completo dell'impiego dei fondi (cfr. i paragrafi 21-25).

VI. Gli uffici locali di ECHO non hanno potuto disporre di personale in misura sufficiente. Gli esperti impegnati negli uffici locali hanno dovuto affrontare numerosi problemi di attuazione, senza potersi avvalere del supporto in loco di agenti dotati di potere decisionale. Tale situazione ha creato problemi di comunicazione e coordinamento tra gli uffici centrali ECHO di Bruxelles, che disponevano del potere decisionale, e gli uffici locali. Invece di svolgere i loro principali compiti operativi, gli esperti ECHO hanno dovuto consacrare molto tempo a questioni di natura pratica ed amministrativa (cfr. i paragrafi 31-32).

VII. In linea di massima, gli esperti ECHO hanno avuto difficoltà nel pronunciarsi sull'esecuzione delle attività. I partner di ECHO, contrariamente a quanto previsto dai contratti, non hanno presentato le rispettive relazioni finanziarie e operative in tempo utile per essere utilizzate come strumenti di controllo. Non è stato previsto alcun sistema per fornire ad ECHO, in modo regolare e sistematico, un quadro globale della situazione. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), il Programma alimentare mondiale (PAM) e il Comitato internazionale della Croce Rossa / Federazione Internazionale della Croce Rossa (CICR/IFRC) hanno avuto difficoltà nel redigere relazioni sulla parte delle rispettive attività finanziata da ECHO (cfr. i paragrafi 40-46).

VIII. A causa della situazione assai mutevole, nel corso della crisi del Kosovo è stato difficile pianificare. Le attività si sono tuttavia protratte più a lungo di quanto inizialmente previsto, a causa di ritardi nel loro avvio, talvolta dell'interesse dei partner a utilizzare completamente i fondi nell'ambito dei contratti stipulati o della volontà di ECHO di mantenere la presenza in loco dei propri partner (cfr. i paragrafi 27-30). In molti casi, gli anticipi pagati ai partner di ECHO non sono stati completamente utilizzati entro la data prevista di scadenza del contratto. In taluni casi, ciò avrebbe potuto incoraggiare ulteriormente la proroga dei contratti (cfr. i paragrafi 47-48).

IX. Il personale e gli esperti di ECHO hanno dato prova di considerevole impegno, in una situazione di emergenza estremamente complessa. Tuttavia, il quadro normativo e procedurale e la mancanza di potere decisionale in capo agli uffici locali hanno influito negativamente sulla capacità di ECHO di rispondere in modo rapido ed efficace al cambiamento delle circostanze (cfr. i paragrafi 50-54).

X. Le procedure amministrative di ECHO dovrebbero essere adattate in funzione del grado d'urgenza. È necessario un approccio più realistico e più attivo al finanziamento ad alla partecipazione al processo decisionale delle agenzie delle Nazioni Unite (cfr. i paragrafi 55-58).

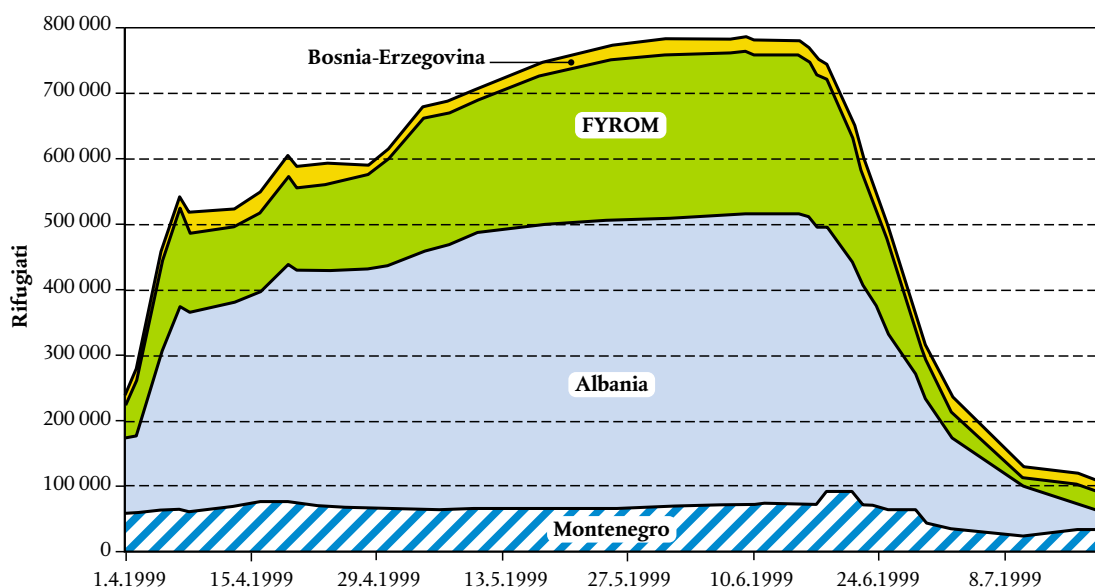
INTRODUZIONE

1. Le tensioni esistenti in Kosovo tra serbi e albanesi sin dal 1989, anno in cui è stata revocata l'autonomia della provincia, sono sfociate a partire dal marzo 1998 in un conflitto armato. Dopo il fallimento dei tentativi compiuti sul piano diplomatico ⁽¹⁾ per trovare una soluzione, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) è intervenuta militarmente nel marzo 1999, sino a costringere (nel giugno 1999 ⁽²⁾) le truppe serbe ad un completo ritiro dalla provincia. Subito dopo, si è proceduto all'invio della Kosovo Force (KFOR) ed all'insediamento della Missione delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) ⁽³⁾.

2. Le violenze hanno provocato rilevanti movimenti di popolazioni, dall'interno del Kosovo stesso verso i paesi confinanti [Albania, Bosnia-Erzegovina ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM)], le altre provincie della Repubblica Federale di Jugoslavia (RFI) ed altri paesi di asilo; tali popolazioni sono infine ritornate in Kosovo al momento dell'invio della KFOR. Il grafico 1 mostra l'ampiezza dei movimenti di popolazioni nel corso delle principali fasi della crisi ⁽⁴⁾. Tali spostamenti sono stati accompagnati da notevoli distruzioni nella provincia del Kosovo, che hanno colpito le abitazioni, la capacità produttiva e tutti i settori della vita economica e sociale.

Grafico 1

Movimenti di popolazioni dal Kosovo verso i paesi confinanti



Fonte: ACNUR.

⁽¹⁾ Intesa raggiunta con il governo iugoslavo nell'ottobre 1998 (ritiro parziale dell'esercito iugoslavo ed invio in Kosovo di 2 000 ispettori dell'OSCE, successivamente evacuati, il 19 marzo 1999, a seguito del fallimento dei negoziati di Rambouillet sullo status della provincia).

⁽²⁾ In base all'accordo di pace del 10 giugno 1999, l'esercito iugoslavo ha completato il proprio ritiro entro il 20 giugno 1999.

⁽³⁾ Con la risoluzione n. 1244 delle Nazioni Unite, del 10 giugno 1999, si è deciso di inviare in Kosovo un contingente internazionale civile e di sicurezza, sotto l'egida delle stesse Nazioni Unite. Il contingente civile (UNMIK) era organizzato secondo quattro settori di attività: un'amministrazione civile (gestita dalle Nazioni Unite), l'aiuto umanitario (coordinato dall'ACNUR), la ricostruzione (creazione di una task force da parte dell'UE) e il consolidamento delle strutture istituzionali (OSCE). Per garantire la sicurezza, la NATO ha deciso di affiancare a tale presenza di tipo civile un contingente militare internazionale (KFOR).

⁽⁴⁾ Le stime della popolazione residente in Kosovo prima della crisi sono discordanti. L'Ufficio federale iugoslavo di statistica ha stimato tale consistenza numerica in 1,96 milioni di persone nel 1992; secondo altre fonti, tale dato dovrebbe essere pari a 1,5 milioni, o a 2,1 milioni di persone. Il 9 giugno 1999, l'ONU ha stimato che le persone rimaste in Kosovo erano circa 500 000. In aggiunta ai movimenti di popolazione descritti sopra, a partire dal febbraio 1998 più di 130 000 abitanti del Kosovo hanno chiesto asilo al di fuori della regione, soprattutto in Germania e Svizzera; inoltre, 91 000 rifugiati nella FYROM sono stati temporaneamente evacuati nell'ambito del programma di «evacuazione umanitaria» dell'ACNUR.

3. Gli aspetti principali della crisi umanitaria in Kosovo (una delle crisi dell'epoca moderna la cui evoluzione è stata tra le più rapide) sono stati i seguenti:

- a) subito dopo l'avvio di importanti programmi di assistenza nei paesi confinanti, nel giugno 1999 si è verificato un rapido, massiccio e spontaneo ritorno dei rifugiati. Ciò ha impedito l'attuazione dei piani, appena elaborati, che prevedevano un ritorno graduale e ha reso necessario modificare in modo significativo il programma di aiuto umanitario;
- b) l'Albania, il paese più povero di tutta l'Europa, ha accolto il maggior numero di rifugiati. A causa dell'alto livello di povertà e privazioni sofferto in tale paese, è stato difficile dissociare l'aiuto necessario alle vittime della crisi da quello a favore delle infrastrutture di base e delle popolazioni ospitanti in Albania;
- c) in mancanza di autorità di tipo «nazionale» in Kosovo, dal giugno 1999 le Nazioni Unite hanno assunto l'amministrazione

della provincia; il coordinamento dell'aiuto umanitario è stato affidato all'ACNUR;

- d) molti paesi hanno manifestato grande interesse per un intervento umanitario diretto a complemento del contributo prestatato tramite le organizzazioni internazionali e, nel caso dell'UE, tramite ECHO. Il risultato è stato l'intervento di un gran numero di partecipanti e una grande proporzione di finanziamenti bilaterali.

4. La *tabella 1* mostra i principali contributi della comunità internazionale per l'aiuto umanitario d'urgenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo nel 1998 e 1999, per un totale di 1 495 milioni di euro, nonché i principali canali attraverso cui si è proceduto all'utilizzo dei fondi in questione. Il contributo di ECHO, pari a 400 milioni di euro, ha rappresentato circa un quarto di tali contributi. Nel corso dello stesso periodo, in aggiunta all'aiuto umanitario di emergenza, l'UE ha assegnato 100 milioni di euro all'aiuto di bilancio a favore dei paesi confinanti con il Kosovo ⁽¹⁾ e 147 milioni di euro per dare avvio all'opera di ricostruzione di quest'ultimo.

Aiuto umanitario di emergenza fornito dalla comunità internazionale in risposta alla crisi del Kosovo

(milioni di euro)

Principali donatori	Importo	%
ECHO (1998: 22 milioni di euro; 1999: 378 milioni di euro)	400	27
Stati membri dell'UE	408	27
Stati Uniti d'America	465	31
Altri contributi alle agenzie ONU, alla IFRC ed al CICR	222	15
Altre misure a carattere bilaterale	n.c.	
Totale	1 495	100

Principali canali di attuazione	Importo	%
Agenzie ONU	590	39
Croce Rossa (IFRC, CICR)	107	7
ONG finanziate da ECHO e dagli Stati membri dell'UE	244	16
Aiuti bilaterali o non specificati forniti dagli Stati membri dell'UE	269	18
Altri aiuti bilaterali o non specificati	286	19
Totale	1 495	100

In ragione degli arrotondamenti, la somma dei singoli importi non corrisponde al totale riportato.

Fonte: ECHO 14 point fax system; sito Internet www.info.usaid.gov; versione 1999 dell'appello alla raccolta di fondi a favore di tutte le agenzie dell'ONU; CICR.

⁽¹⁾ 62 milioni di euro per l'Albania, 25 milioni di euro per la FYROM e 13 milioni di euro per il Montenegro.

5. Il controllo della Corte era inteso a valutare la gestione, da parte di ECHO, dell'aiuto umanitario di emergenza fornito dall'UE alle vittime della crisi del Kosovo. Più in particolare, l'obiettivo principale era di verificare se le procedure e le strutture di ECHO avessero consentito una risposta rapida ed una collaborazione efficace con i principali partner. Il controllo era inoltre inteso a valutare se l'aiuto d'urgenza fosse stato fornito al momento opportuno, in modo efficiente e rispondente alle necessità, nonché se fosse stato adeguatamente monitorato. Il controllo è stato svolto nel periodo compreso fra luglio 1999 e febbraio 2000, in cui quasi tutti i contratti erano ancora in fase di esecuzione. Di conseguenza, non si è cercato di stabilire quale sia stato, in ultima analisi, l'impatto dei fondi impiegati. Nel 1997, la Corte ha pubblicato un'ampia relazione di controllo sulla gestione e le attività di ECHO nel periodo 1992-1995 (relazione speciale n. 2/97).

6. Il controllo comprendeva l'esame di un campione di 29 contratti, corrispondenti al 24 % in valore degli impegni ed al 32 % in valore dei contratti stipulati al 31 dicembre 1999. Il campione è stato selezionato in modo da riguardare i principali partner di ECHO, le aree geografiche ed i settori di intervento principali, nonché le successive decisioni della Commissione, allo scopo di seguire l'evolversi delle operazioni di assistenza (cfr. l'allegato 1). Nel novembre 1999 sono state compiute ulteriori verifiche in loco: in Albania, nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ed in Kosovo, nonché presso le sedi dell'ACNUR, del PAM e della Croce Rossa (CICR e IFRC).

CONTESTO IN CUI SI È SVOLTO L'INTERVENTO

Assegnazione dei fondi

7. Nel 1998, sono stati inizialmente assegnati alla crisi del Kosovo 22 milioni di euro. Dei 378 milioni di euro assegnati nel 1999, 32 milioni di euro provenivano dalle linee di bilancio ordinarie di ECHO, mentre 346 milioni di euro sono stati rapidamente trasferiti (in due quote) dalla riserva per gli aiuti d'urgenza.

Il ruolo di ECHO

8. Nel 1991, allorché la Commissione ha istituito ECHO, i suoi obiettivi venivano definiti nel modo seguente:

- a) «concentrare sotto la stessa responsabilità amministrativa che garantisce l'unità di gestione la competenza necessaria per far fronte alle situazioni di emergenza e per istituire le procedure appropriate;
- b) accrescere la presenza della Comunità sul terreno attraverso lo sviluppo di una capacità d'intervento diretto in varie fasi: identificazione dei bisogni, mobilitazione di gruppi e di materiale d'intervento, sorveglianza e controllo, valutazione ex post;
- c) migliorare il coordinamento con gli Stati membri, gli altri donatori, le organizzazioni non governative (ONG) e le agenzie internazionali specializzate (...);
- d) facilitare la mobilitazione delle risorse necessarie in caso di crisi di grandi dimensioni»⁽¹⁾.

9. ECHO opera in qualità di donatore attivo, finanziando i programmi delle agenzie internazionali (anche dell'ONU) e delle ONG, provvedendo alla sorveglianza e alla valutazione ex-post, talvolta anche alla valutazione dei bisogni nell'ambito di situazioni di emergenza. Nelle fasi iniziali della crisi del Kosovo, ECHO ha avuto una limitata capacità in materia di valutazione delle necessità e di controllo delle attività. La valutazione delle necessità è stata svolta soprattutto dalle principali organizzazioni attive in campo umanitario, come l'ACNUR, la Croce Rossa e le ONG, ed ha costituito la base per lo sviluppo della strategia di ECHO.

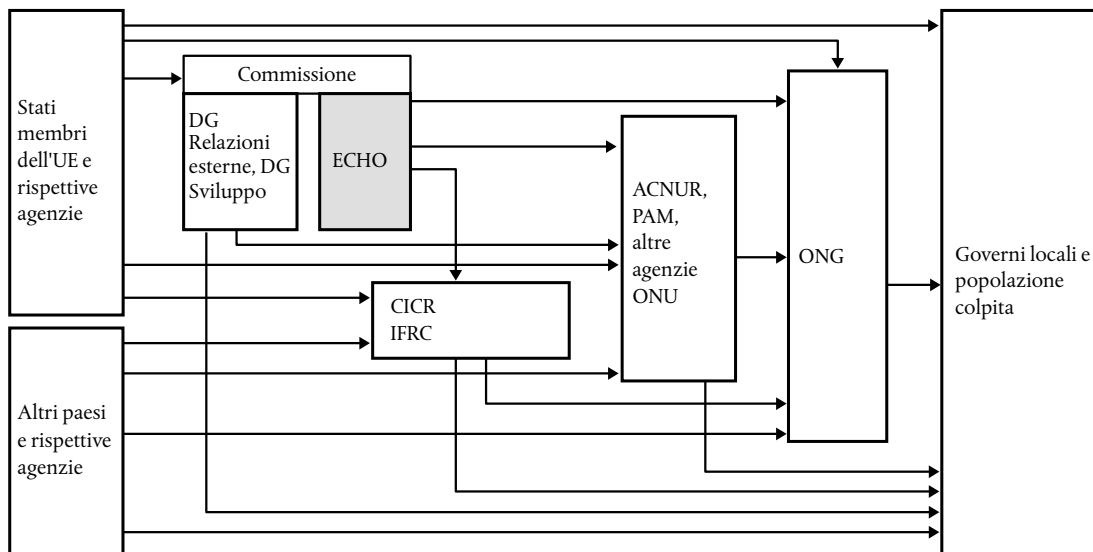
10. Il grafico 2 mostra il ruolo di ECHO nell'organizzazione della fornitura di aiuti a favore delle vittime della crisi del Kosovo. Esso illustra il gran numero di attori presenti e la complessità dei loro rapporti.

11. All'apice della crisi del Kosovo, gli Stati membri dell'UE hanno chiesto a ECHO di preparare rapporti giornalieri sulla situazione della crisi. Tali relazioni dovevano descrivere gli eventi in Kosovo, nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia, in Albania, Serbia e Montenegro. È stato necessario assegnare a tale compito parte delle risorse, già limitate.

⁽¹⁾ Mandato conferito dalla Commissione a ECHO il 6 novembre 1991.

Grafico 2

Il ruolo di ECHO nella prestazione dell'aiuto alla popolazione colpita



NB: Il ruolo del settore privato (esperti, fornitori, incaricati dei trasporti ecc.) non è stato considerato.

Procedure d'urgenza

12. Il regolamento ⁽¹⁾ consente alla Commissione, per importi non superiori a 10 milioni di euro, di prendere decisioni in tempi più rapidi. Il regolamento conferisce inoltre alla Commissione il potere di stabilire norme dettagliate di attuazione, cui essa ha provveduto attraverso il contratto quadro di partenariato (CQP) che sottoscrive con i partner incaricati della messa in opera.

13. Le disposizioni, contenute nelle condizioni generali applicate ai contratti operativi firmati nell'ambito del CQP che riguardano le situazioni di emergenza, sono le seguenti:

- a) ECHO può decidere di finanziare le spese sostenute da un partner prima della richiesta di finanziamento da parte di quest'ultimo (articolo 7, paragrafo 3);
- b) in casi eccezionali e debitamente giustificati, può essere incluso nel bilancio un importo le cui componenti non sono specificate (articolo 10, paragrafo 6);
- c) i partner di ECHO possono procedere ad acquisti senza far ricorso ad una procedura di gara (articolo 16, paragrafo 3).

⁽¹⁾ L'articolo 13 del regolamento del Consiglio del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario, conferisce alla Commissione, in caso di emergenza, il potere di adottare decisioni in merito a misure di importo non superiore a 10 milioni di euro, senza richiedere il parere preventivo del comitato per gli aiuti umanitari.

14. Le procedure di autorizzazione delle attività sono centralizzate e corrispondono alle normali procedure della Commissione in materia di circolazione dei documenti. Le scadenze che ne risultano non sono adatte al finanziamento preliminare delle attività di emergenza. La situazione può essere descritta nel modo seguente: la procedura e i tempi massimi previsti per i pagamenti (60 giorni) sono identici a quelli applicati alle attività del bilancio dell'UE in generale. Il tempo medio impiegato per procedere al pagamento degli anticipi, nel caso del campione esaminato, è stato di 28 giorni, nove dei quali per la valutazione del fascicolo da parte di ECHO e 19, ossia più del doppio, per le altre procedure amministrative della Commissione. Poiché le ONG sono raramente in grado di prefinanziare attività di una certa rilevanza, tali periodi ritardano in modo corrispondente l'avvio delle attività.

15. L'articolo 10, paragrafo 6, delle condizioni generali dispone che, in casi eccezionali e debitamente motivati (non si fa riferimento a situazioni di emergenza), può essere incluso nel bilancio un importo non dettagliato, a condizione che il partner si impegni a fornirne i relativi dettagli entro 15 giorni dalla spedizione delle forniture o dalla prestazione del servizio. Con alcuni contraenti, ECHO ha avuto qualche difficoltà a mettere in pratica tale disposizione. Il CQP (documento 8) non specificava chiaramente se e quando dovessero essere fornite informazioni finanziarie più dettagliate per i contratti relativi a situazioni di emergenza in Kosovo. In effetti, non esiste alcuna inconciliabilità tra situazioni di emergenza e capacità dei partner di presentare in tempo utile un bilancio dettagliato. La capacità di sorveglianza di ECHO ha risentito della mancanza di informazioni finanziarie più dettagliate.

16. La procedura di assunzione di esperti esterni, in collaborazione con il Servizio comune per le Relazioni esterne (SCR) e la società esterna responsabile della gestione dei contratti degli esperti, assorbe, come minimo, tre mesi, un lasso di tempo troppo lungo per reagire ad una situazione di emergenza. In occasione della crisi del Kosovo, ECHO ha potuto trasferire alcuni esperti da altre aree, riducendo di conseguenza a 4-6 settimane il tempo necessario al loro invio in loco.

17. ECHO ha riconosciuto che la crisi del Kosovo ha messo in luce importanti lacune nel modo in cui esso ha reagito alle emergenze umanitarie. Al fine di individuare tali lacune e di proporre possibili soluzioni, nel novembre 1999 ECHO ha organizzato un seminario sugli insegnamenti tratti dall'esperienza della crisi del Kosovo «Kosovo Crisis — Lessons Learned». Tale seminario ha riunito tutti gli esperti internazionali presenti in loco, responsabili nazionali dei programmi e rappresentanti dell'ufficio centrale ECHO di Bruxelles. Nel corso del seminario, è stato possibile individuare carenze strutturali in ECHO; ad esempio:

- a) ECHO non dispone dei mezzi necessari per far fronte in modo rapido alle situazioni di crisi e per fornire immediatamente aiuti d'urgenza;
- b) non esiste una politica chiara, priva di ambiguità, applicabile alle situazioni di emergenza;
- c) la mancanza di coordinamento tra gli Stati membri e con questi ultimi ha condotto ad una diffusa duplicazione degli sforzi e a numerose inefficienze;
- d) in seno a ECHO, non esiste un'équipe di emergenza di intervento rapido che possa essere inviata in un'area di crisi, per cui ciascuna unità operativa è costretta ad improvvisare in ogni singola situazione; ne consegue una notevole perdita di tempo e d'impatto dell'aiuto d'urgenza fornito da ECHO (1).

18. I partecipanti al seminario hanno individuato alcune possibili azioni correttive. ECHO sta attualmente ponendo rimedio alle lacune evidenziate.

Contratti quadro di partenariato (CQP)

19. Con effetto al 1° gennaio 1999 (2), è entrato in vigore un CQP rivisto. Gli obiettivi della revisione erano di rafforzare il partenariato, migliorare la qualità e l'efficienza, semplificare e rendere più chiaro il contratto e migliorare la flessibilità, mantenendo al contempo il controllo sull'utilizzo dei fondi. Sebbene il CQP rivisto contenga una serie di miglioramenti, la crisi del Kosovo ha tuttavia messo in evidenza lacune persistenti, in particolare per quanto concerne i tempi di mobilitazione dei fondi e la stesura

delle relazioni. Inoltre, parti importanti della guida per gli utilizzatori del CQP, in particolare quelle riguardanti le procedure di acquisto (3), alla fine del 1999 non erano state ancora redatte. Tale lacuna ha influito negativamente sull'economia e sull'efficienza delle attività svolte da partner che, in tale settore, non disponevano ancora di controlli interni adeguati e del know-how necessario. Di conseguenza, in due dei casi esaminati, le offerte dei subcontraenti selezionate dai partner di ECHO non erano quelle economicamente più vantaggiose.

20. I CQP non hanno preso in considerazione le particolari caratteristiche e i mandati delle agenzie delle Nazioni Unite e del CICR/IFRC. Di conseguenza, i contratti con le agenzie delle Nazioni Unite sono stati conclusi caso per caso, tramite scambi di lettere, e disciplinati dall'accordo globale CE-ONU.

Accordo tra Comunità europea e Organizzazione delle Nazioni Unite

21. Le agenzie delle Nazioni Unite sono organismi multilaterali che ricevono un mandato dai rispettivi Stati membri, a cui devono rendere conto. La maggior parte dei fondi a loro disposizione proviene dagli Stati membri delle Nazioni Unite. L'UE, uno dei principali finanziatori delle Nazioni Unite, non è membro di tale organizzazione, pertanto le agenzie non rispondono ad essa del proprio operato.

22. Nel 1997, la Commissione e l'ONU hanno intavolato negoziati intesi a definire un accordo quadro globale relativo a tutti i finanziamenti comunitari a favore delle agenzie dell'ONU (4). Tali negoziati sono sfociati in un accordo firmato il 9 agosto 1999, sui principi applicabili al finanziamento o cofinanziamento, da parte della Comunità, di programmi e progetti gestiti dalle Nazioni Unite. Tale accordo era inteso a risolvere i problemi che avevano reso difficili i rapporti tra la Commissione e le agenzie dell'ONU (5). Tuttavia, come evidenziato dalla Corte al paragrafo 5.96 della relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, non tutti i problemi sono stati risolti.

(3) Documenti 14 e 15, riguardanti le procedure di acquisto.

(4) La questione dell'accordo UE-ONU è stata sollevata in un ambito più generale nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1999 (GU C 342 dell' 1.12.2000, paragrafi 5.94-5.103).

(5) Nella comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni del 9 febbraio 2000 [COM(2000) 154 def. — obiettivi strategici 2000-2005], la Commissione ha affermato: «L'Unione ha un ruolo di protagonista mondiale ed occupa una posizione di primo piano nei settori del commercio internazionale, degli aiuti e della finanza, e tuttavia non è sufficientemente rappresentata presso le istituzioni finanziarie internazionali o le agenzie delle Nazioni Unite. Questa anomalia va corretta». Dal canto suo, il Parlamento europeo, in una proposta di risoluzione, «invita la Commissione e gli Stati membri a sostenere gli sforzi intrapresi affinché la presenza e l'influenza dell'Unione europea presso le organizzazioni internazionali riflettano meglio il suo peso politico e l'entità del suo contributo all'aiuto umanitario» (PE 286.789, paragrafo 15).

(1) Documento dell'ECHO intitolato «OHRID seminar 6-7 November, preliminary summary impression and conclusion» (Seminario di Ohrid del 6 e 7 novembre: relazione sintetica preliminare e conclusione).

(2) Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafi 5.85, 5.86 e 5.89 (GU C 349 del 3.12.1999).

Il PAM ed ECHO non sono stati in grado di stipulare alcun contratto ai sensi dell'accordo firmato nell'agosto 1999. Di conseguenza, non è stato possibile raggiungere un accordo su due proposte del PAM, presentate il 2 luglio 1999 per un importo di 15 milioni di euro, nonostante ECHO avesse riconosciuto il carattere urgente dei progetti e i fondi fossero già stati assegnati. Conseguentemente, a causa di problemi amministrativi tra ECHO ed il PAM, 15 milioni di euro disponibili per l'aiuto alimentare d'urgenza sono rimasti bloccati fino al dicembre 2000.

Fondatezza della destinazione di fondi a spese specifiche («earmarking»)

23. La Commissione ritiene che i suoi contributi dovrebbero coprire attività specifiche («progetti») ⁽¹⁾, definite e autorizzate in precedenza, con limiti stringenti quanto alla possibilità, per il contraente, di apportare modifiche senza la preventiva autorizzazione della Commissione stessa. I contributi finanziari sono spesso espressi sotto forma di elenchi dettagliati di spese, assegnate ad una destinazione e ad un periodo precisi (procedura nota come «earmarking»). Tuttavia, è possibile raggiungere gli obiettivi perseguiti solo se i contratti corrispondono effettivamente alle reali attività dei partner e se questi ultimi tengono una contabilità per ogni singolo progetto, riconducendo ciascuna spesa al contributo finanziario corrispondente. Nel caso delle ONG di piccole dimensioni, impegnate nell'attuazione di progetti specifici, l'approccio descritto può corrispondere a quello effettivamente utilizzato. In effetti, i responsabili di tali organizzazioni considerano spesso le dettagliate linee guida di ECHO alla stregua di un aiuto per perseguire una sana gestione finanziaria dei progetti.

24. Tuttavia, tale approccio è meno adatto alle attività delle principali organizzazioni internazionali attive in ambito umanitario. Ad esempio, nel caso dei singoli contratti conclusi tra ECHO e l'ONU o la Croce Rossa, vengono solitamente selezionate spese relative a programmi su vasta scala svolti da tali organizzazioni; queste spese vengono successivamente riunite per formare un «progetto» che sarà finanziato da ECHO. Tale procedura è conforme ai requisiti contrattuali di ECHO. Tuttavia, il progetto non si riferisce necessariamente ad un'attività distinta, gestita e contabilizzata separatamente nell'ambito del sistema proprio dell'organizzazione. In tale ambito, gran parte del lavoro di redazione, revisione e liquidazione dei contratti di ECHO si è rivelato un esercizio amministrativo dispendioso, volto essenzialmente al rispetto di requisiti di ordine formale. Questa può essere anche una delle ragioni alla base dei ritardi nella messa a disposizione dei fondi.

25. Come la Corte ha già evidenziato a più riprese, oltre a causare ritardi che ostacolano la rapida mobilitazione dei contributi, il sistema attuale non sempre consente alla Commissione di disporre di un resoconto utile dell'impiego dei fondi. Ciò è stato nuovamente confermato dall'esame dei contratti conclusi tra ECHO e ACNUR nell'ambito della crisi del Kosovo.

Nell'ambito del contratto n. 99/6001, concluso con l'ACNUR (20 milioni di euro), ECHO ha finanziato 44 sotto-progetti relativi a cinque diversi progetti dell'ACNUR, per un bilancio totale di circa 180 milioni di euro. I progetti in discorso sono cambiati di pari passo con l'evolvere della situazione generale; il risultato è stato che l'ACNUR, in data 8 ottobre 1999, ha presentato ad ECHO una richiesta di riassegnazione, il cui effetto è stato rilevante per quasi tutte le attività. Gli esperti ECHO, in mancanza di informazioni sui progetti dell'ACNUR in oggetto, non sono stati in grado di esprimere un'opinione sulla fondatezza di tale richiesta. Tuttavia, nel dicembre 1999, il sistema di gestione finanziaria dell'ACNUR ha mostrato che la maggior parte dei progetti presentati ad ECHO ai fini di un finanziamento erano stati in realtà finanziati da altri donatori, mentre la maggior parte dei fondi ECHO (circa 16 milioni di euro) era stata assegnata ad un altro progetto, non ancora sottoposto ad ECHO per l'approvazione ex post.

I 10 milioni di euro del contratto ECHO n. 99/6108 sono stati interamente assegnati dall'ACNUR al finanziamento di un progetto del valore di oltre 60 milioni di euro e costituito da 55 sotto-progetti; nel corso del 1999 il contratto è stato modificato in sette occasioni, per corrispondere al lavoro effettivamente svolto. Il contratto di ECHO ha finanziato il 16 % di tale progetto di ampia portata; l'assegnazione del contributo in discorso a spese specifiche è puramente teorica.

GESTIONE DELLE ATTIVITÀ

Mobilitazione di fondi

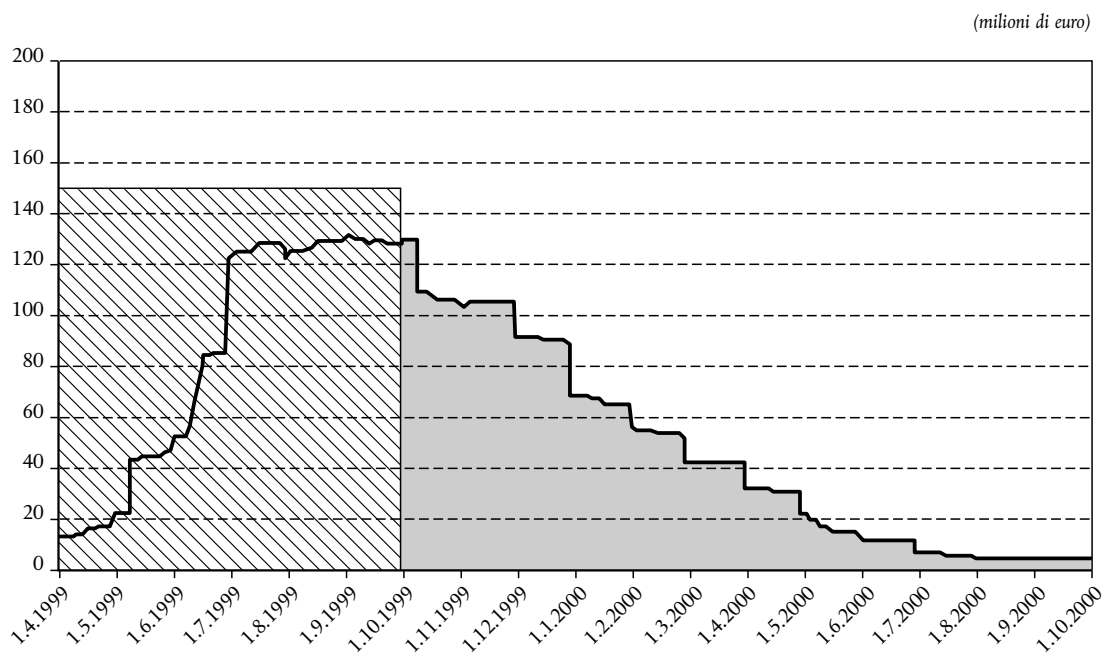
26. La Commissione ha adottato sei decisioni concernenti l'assegnazione di fondi all'aiuto umanitario. Nel 1999, erano complessivamente disponibili 378 milioni di euro. Al 31 dicembre 1999, solo 299,5 milioni di euro (il 79 %) avevano formato oggetto di vari contratti. Al 6 marzo 2000 erano stati firmati contratti supplementari, per un importo di 16,3 milioni di euro.

27. Il 15 aprile 1999, la Commissione ha trasferito 150 milioni di euro dalla riserva per imprevisti. La decisione della Commissione sull'assegnazione di tali fondi ai partner responsabili dell'attuazione dei progetti è intervenuta il 12 maggio 1999. Tale decisione sui 150 milioni di euro era intesa a coprire il periodo 1° aprile-30 settembre 1999. La decisione del 16 luglio 1999 (196 milioni di euro) avrebbe dovuto far fronte alle necessità più impellenti fino al 31 dicembre 1999. In realtà, in questi periodi i fondi sono stati assegnati con lentezza ai contratti ed utilizzati molto tempo dopo il termine del periodo previsto. Ad esempio, al 31 dicembre 1999, solo il 61 % dei 196 milioni di euro era stato assegnato a contratti. Secondo ECHO, la complessità della crisi ed il massiccio ed imprevedibile ritorno dei rifugiati in Kosovo hanno giustificato la proroga delle due decisioni, sino al 30 settembre 2000 per la decisione sui 150 milioni di euro e fino al 31 agosto 2001 per la decisione sui 196 milioni di euro. Il grafico 3 mostra, per entrambe le decisioni, lo sfasamento temporale tra i periodi inizialmente previsti e quello di attuazione dei contratti ⁽²⁾. Per ciascuna decisione, la parte tratteggiata mostra il periodo in cui i fondi avrebbero dovuto essere utilizzati, come specificato nella decisione. La curva del grafico indica, per ciascun periodo, il valore totale dei contratti in fase di attuazione. La parte in colore grigio mostra lo sfasamento temporale.

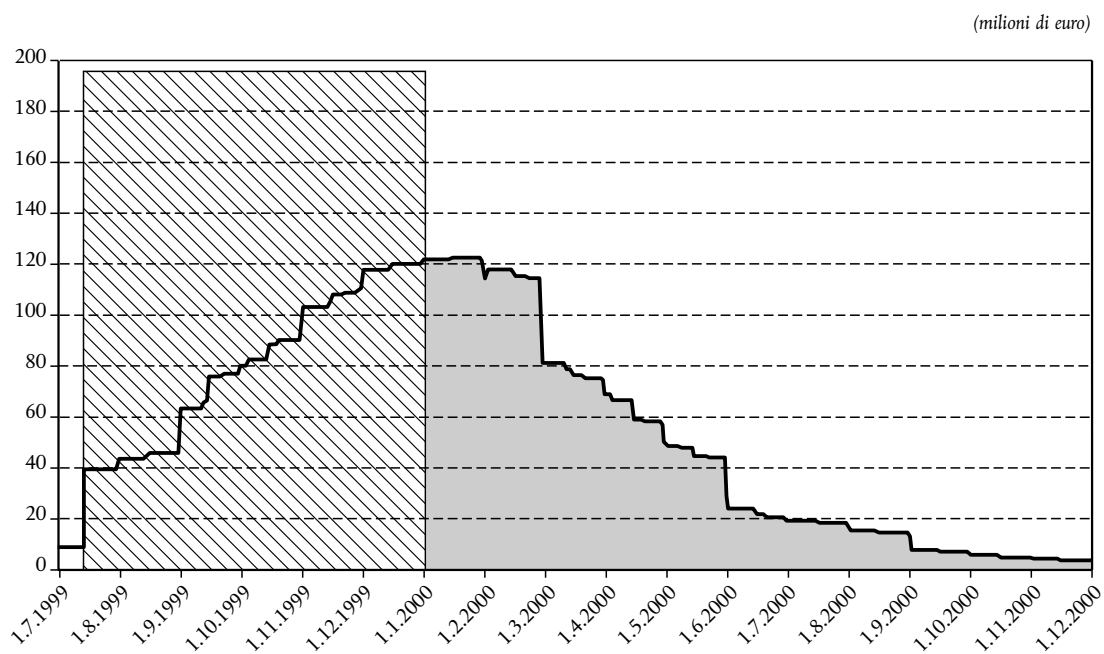
⁽²⁾ Il periodo di attuazione va dalla data di ammissibilità delle spese sino alla data di completamento dell'operazione. Le date riportate sono quelle registrate nei conti di ECHO al 6 marzo 2000.

⁽¹⁾ Cfr. la clausola 1.6 dell'accordo.

Grafico 3
Periodi di esecuzione (previsti ed effettivi)



Fonte: ECHO.



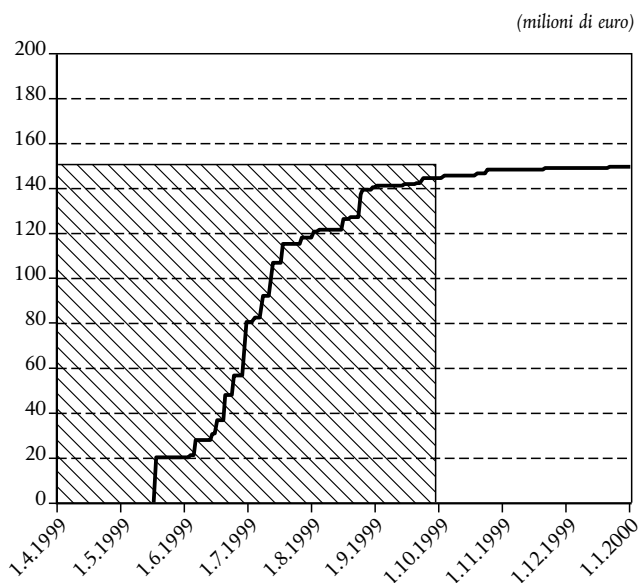
Fonte: ECHO.

28. Secondo le condizioni generali di ECHO relative al finanziamento delle attività umanitarie, la data a partire dalla quale è possibile eseguire le spese (la data di ammissibilità) può essere anteriore a quella della firma del contratto. Su un totale di 318 contratti conclusi al 6 marzo 2000, 260 presentavano date di ammissibilità anteriori a quelle della firma del contratto stesso da parte di ECHO. In sette casi, tale lasso temporale era superiore a 100 giorni. In pratica, tuttavia, tale retroattività non ha avuto conseguenze

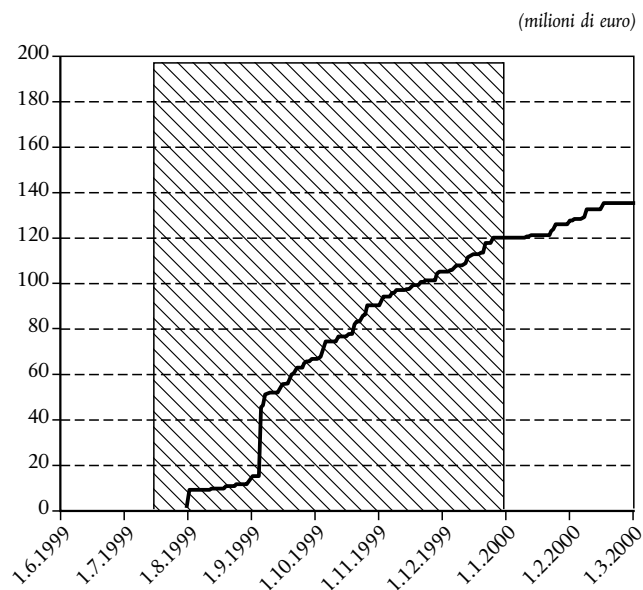
significative sull'effettiva durata di esecuzione dei progetti, dal momento che le ONG non hanno effettuato impegni rilevanti prima di ricevere un anticipo, e che la Croce Rossa e le agenzie dell'ONU danno avvio ai rispettivi progetti indipendentemente dal finanziamento ECHO. Il valore cumulativo dei contratti firmati da ECHO, come emerge dal *grafico 4*, costituisce pertanto il solo strumento che permette di misurare l'attuazione.

Grafico 4

Valore cumulativo dei contratti firmati da ECHO



Fonte: ECHO.



Fonte: ECHO.

29. Dal momento che la situazione locale cambiava rapidamente, soprattutto nel giugno 1999, i ritardi nella raccolta dei fondi da parte di ECHO o nell'avvio e nell'esecuzione delle attività hanno ridotto la pertinenza e l'utilità delle misure in questione.

tenimento della propria presenza in loco, in attesa di future attività. È lecito chiedersi se le proroghe in discorso fossero sempre pienamente giustificate dalla necessità.

In risposta all'appello combinato per la raccolta di fondi lanciato dalla Croce Rossa il 7 aprile 1999, tra il 24 giugno ed il 21 luglio 1999 sono stati firmati con l'IFRC ed il CICR sei contratti, per un importo totale di 15,5 milioni di euro. Al momento della firma dei contratti, le attività in questione erano o nella fase iniziale di esecuzione o non erano più appropriate, in ragione del rapido mutamento della situazione generale occorso in giugno. La maggior parte degli articoli finanziati da ECHO nell'ambito del contratto n. 99/6084, concluso con l'IFRC (3 milioni di euro), fino al settembre 1999 non erano pronti per la distribuzione in Albania. A quell'epoca, i rifugiati avevano già lasciato tale paese, per cui taluni articoli erano ormai divenuti inutili. Nell'ambito del contratto n. 99/6082 concluso con il CICR (6,5 milioni di euro, con scadenza il 31 luglio 1999), la distribuzione dei prodotti ha avuto inizio solo nell'agosto 1999. Alla fine del mese di novembre 1999, erano rimasti in giacenza beni per un importo pari al 26 % del valore iniziale (3,1 milioni di euro) dei prodotti acquistati, inclusa l'intera fornitura di latte in polvere (0,4 milioni di euro).

Riguardo al contratto n. 99/6050, ECHO ha accettato una modifica che permetteva alla ONG di coprire i propri costi operativi sino alla fine del mese di febbraio 2000 (cioè una proroga di sei mesi), al fine di poter procedere ad una seconda distribuzione di fertilizzanti. Nonostante i risultati incostanti e malgrado una proposta di progetto confusa, ECHO ha deciso di finanziare tali spese correnti, allo scopo di mantenere la sua presenza nella regione.

Risorse ed organizzazione di ECHO

30. La maggior parte dei contratti il cui termine era stato inizialmente fissato prima della fine del febbraio 2000 è stata prorogata. Sulla base delle attività esaminate, le principali ragioni che hanno portato alla loro proroga erano legate al riorientamento di talune attività a causa del mutamento dello scenario della crisi. Tuttavia, in taluni casi, si è proceduto alla proroga di contratti per ragioni legate allo scaglionamento od alla riassegnazione di attività al fine di utilizzare completamente i fondi disponibili (invece di ridurli) e, occasionalmente, al desiderio dei partner di finanziare il man-

31. Inizialmente, il bilancio globale di ECHO per il 1999 era pari a circa 500 milioni di euro. I 346 milioni di euro trasferiti dalla riserva per gli aiuti d'urgenza alla crisi del Kosovo rappresentavano spese supplementari, da gestire in aggiunta al bilancio iniziale. ECHO ha dovuto gestire i fondi in discorso senza poter disporre di personale supplementare. A causa della carenza di personale e della mancanza di relazioni scritte (sia da parte delle ONG che dell'ufficio di ECHO), i responsabili geografici a Bruxelles non sempre hanno potuto individuare tempestivamente i problemi di attuazione né adottare le azioni correttive necessarie. In loco, ad eccezione delle missioni svolte dal personale di ECHO, le funzioni operative erano di esclusiva competenza degli esperti esterni, mentre solo taluni funzionari autorizzati presso la sede di Bruxelles potevano prendere decisioni vincolanti per ECHO. Di conseguenza, nel principale momento di crisi, il personale in loco non disponeva di un'autonomia decisionale sufficiente.

32. A Pristina e Skopje, gli esperti ECHO hanno dedicato gran parte del loro tempo a questioni logistiche, quali la creazione dell'ufficio, l'acquisizione delle attrezzature necessarie, la gestione delle spese correnti ecc. L'utilizzo del tempo degli esperti per questioni pratiche come quelle descritte non rappresenta un'utilizzazione efficiente delle risorse.

Valutazione dei progetti

33. Per quanto concerne i contratti di emergenza, le proposte di progetto sottoposte dalle ONG non specificavano l'assegnazione delle spese per il personale, né ci sono prove di una valutazione sistematica di tali costi da parte di ECHO al momento dell'approvazione dei contratti o della riassegnazione, tramite successive clausole aggiuntive, di dotazioni di bilancio operative alle spese per il personale. La valutazione delle spese per il personale è stata ulteriormente ostacolata dalla mancanza di una ripartizione dettagliata del bilancio. Di conseguenza, ECHO non ha insistito affinché tutte le ONG mobilitassero risorse umane sufficienti per applicare in loco le pratiche più adatte. Nel caso del programma di emergenza abitativa, ad esempio, conoscendo in anticipo i fattori-chiave per il successo del programma, ECHO avrebbe potuto fare in modo che fossero assegnate sufficienti risorse di bilancio alla preparazione ed all'adattamento della distribuzione a seconda dei bisogni delle comunità locali.

Adattamento dell'assistenza alle necessità

34. ECHO ha affidato la valutazione dei bisogni ed il controllo sull'adeguatezza dell'assistenza fornita alle ONG incaricate dell'attuazione dei progetti. Ciò costituiva un elemento essenziale per adattare le attività a seconda delle necessità, date le rapide oscillazioni del numero di rifugiati e l'incertezza della situazione in Kosovo. Per alcuni progetti, le ONG non sono state in grado di seguire l'evolversi delle necessità, ciò che ha portato in alcuni casi ad un utilizzo non efficiente delle risorse.

I quantitativi di alimenti freschi consegnati presso due campi profughi situati nella FYROM nel periodo giugno-ottobre 1999 (contratto n. 99/4006, per un importo di 2 milioni di euro) non sono stati adattati in funzione dell'effettivo numero di rifugiati presenti nei campi. Nonostante l'idea iniziale fosse di fornire a ciascun rifugiato 2 kg di alimenti freschi alla settimana, nei due campi in discorso ne sono stati consegnati settimanalmente, in media, 12 kg in luglio e 10 kg in agosto. Contemporaneamente, i rifugiati presenti in un altro campo profughi della FYROM ricevevano settimanalmente 0,2 kg di alimenti in luglio e 0,4 kg in agosto.

Nell'ambito del programma di emergenza abitativa in Kosovo («emergency shelter programme»), sono stati utilizzati dei «kit di materiale da costruzione» (shelter kits) come unità logistiche in materia di pianificazione e acquisto. Alcune ONG hanno valutato le necessità di ciascuna abitazione danneggiata ed hanno distribuito su tale base i singoli articoli del «kit», realizzando un buon rapporto costi-efficacia. Tuttavia, altre ONG hanno distribuito un «kit di materiale da costruzione» per ciascuna abitazione, indipendentemente dalle reali necessità. Tale prassi non era conforme al principio dell'adattamento della distribuzione alle necessità (ampiezza e tipologia del danno, dimensioni dell'abitazione, numero di occupanti) ed ai recenti movimenti della popolazione.

35. La questione dei prodotti eccedentari, consegnati dopo il ritorno dei profughi nei luoghi d'origine, assume particolare rilevanza nel caso della Croce Rossa. Nonostante gli sforzi compiuti per riconvogliare l'aiuto verso le zone in difficoltà, l'inerzia dell'apparato logistico ha impedito di annullare o riorientare in tempo utile le attività. Dal canto suo, ECHO non è stato in grado di intervenire per impedire una mobilitazione di risorse non necessarie.

Le 26 500 apparecchiature radio acquistate per 1 milione di euro nell'ambito del contratto n. 99/6082 concluso con il CICR si sono rivelate di limitata utilità nel contesto tecnologico della crisi del Kosovo. Sono state consegnate ai rifugiati dopo il loro ritorno nei luoghi di origine, anziché utilizzate (come previsto) come strumento di comunicazione di emergenza. Non sono state conservate in giacenza, per salvaguardare il finanziamento ECHO. Non è stato nemmeno previsto un loro eventuale utilizzo in altre situazioni di emergenza.

Organizzazione dell'acquisto dei prodotti e della consegna

36. L'acquisto e la distribuzione di generi di prima necessità (alimentari e non), cofinanziati da ECHO attraverso sovvenzioni ai programmi del PAM e dell'ACNUR, si sono rivelati efficaci. I prodotti sono stati acquistati a livello centrale, mentre la loro distribuzione è stata affidata alle ONG responsabili dell'attuazione. Tuttavia, nel caso del programma di emergenza abitativa in Kosovo, i tre principali donatori hanno deciso di operare contemporaneamente in tutta la provincia, invece di ripartire tra loro le aree di competenza o affidare la responsabilità ad uno solo di essi. ECHO ha utilizzato l'approccio adottato dall'ACNUR, assegnando una ONG a ciascuna delle sette aree individuate a tale scopo. Dal momento che anche l'USAID aveva fatto ricorso ad ONG, ciascuno dei tre principali donatori disponeva di una propria ONG in ciascuna regione; data la conseguente duplicazione del lavoro, questa soluzione non ha costituito un utilizzo efficiente delle risorse.

37. Tutte le sette ONG in rapporti contrattuali con ECHO erano incaricate degli acquisti. Ciascuna di esse ha svolto l'intera procedura: selezione dei fornitori (compresi, spesso, diversi viaggi all'estero), stipulazione dei contratti, organizzazione di complessi trasporti verso il Kosovo, nonché ricerca e locazione di magazzini. Le ONG non disponevano delle competenze necessarie e dei mezzi per garantire le consegne; ciò ha causato ritardi nell'attuazione del programma e problemi di coordinamento.

38. Il dispositivo, composto da sette distributori primari e da 13 secondari⁽¹⁾, si è rivelato inutilmente complicato. Sono stati riscontrati casi in cui taluni distributori secondari hanno dovuto interagire con due distributori primari, od operare in aree parzialmente sovrapposte. L'assegnazione dei materiali ed il coordinamento tra distributori primari e secondari si sono rivelati problematici, soprattutto alla luce dei ritardi nelle consegne dei materiali. Inoltre, solo a livello locale (e non regionale) è stato possibile stabilire le priorità.

⁽¹⁾ Per «distribuzione primaria» si intende la consegna dal fornitore al magazzino locale; per «distribuzione secondaria», la consegna dal magazzino locale al beneficiario.

39. Sei diversi organismi (il CICR, tre ONG finanziate dall'USAID e due ONG finanziate da ECHO), anziché uno solo, sono stati incaricati dell'acquisto e della distribuzione di sementi di frumento autunnale e di fertilizzante. Ciò ha causato ritardi, problemi sul piano dell'ottimizzazione delle risorse, del coordinamento e della qualità, già sperimentati nel caso dei materiali da costruzione. A causa del numero limitato di potenziali fornitori in grado di consegnare tali specifiche sementi, le ONG sono entrate in competizione le une con le altre per ottenere i quantitativi necessari. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ha dovuto compiere notevoli sforzi per verificare che le medesime sementi non fossero state acquistate più volte.

Relazioni operative

40. Le relazioni di monitoraggio si basano ancora sul calendario amministrativo dei progetti e, troppo spesso, vengono redatte solo allorché viene presentata una richiesta di modifica delle clausole contrattuali o al momento della presentazione delle relazioni finali. Pertanto, non esiste alcuna relazione sistematica sullo stato di avanzamento dei progetti, né, di conseguenza, alcuna valutazione generale delle attività.

41. Per circa la metà dei contratti esaminati, sono state redatte relazioni intermedie sull'avanzamento dei lavori. Dissimulando un contributo generale a favore di vaste operazioni sotto forma di specifici progetti, i contratti ECHO con l'ACNUR e la Croce Rossa hanno reso difficile la preparazione delle relazioni, sia per il partner che per ECHO (cfr. il paragrafo 24). Per questo motivo, entrambe le organizzazioni hanno cercato di essere dispensate da tale compito.

42. Gli esperti ECHO incontrano difficoltà nel valutare e sorvegliare i contributi ECHO a favore dei programmi dell'ACNUR e del PAM. In loco, l'ACNUR attua i propri programmi conformemente alle proprie lettere di istruzione interne, e non è sempre possibile valutare separatamente i risultati ottenuti nell'ambito del contratto operativo ECHO che contribuisce al loro finanziamento. Le attuali procedure di sorveglianza in loco non sono adatte a questo tipo di operazione, al pari delle modalità di preparazione dei bilanci e di presentazione dei conti.

Per quanto concerne il contratto n. 99/07001 concluso con il PAM, né gli uffici centrali ECHO di Bruxelles né l'ufficio ECHO di Pristina sono stati in grado di fornire informazioni sull'esecuzione del contratto. Non erano nemmeno disponibili informazioni basilari, come la natura dell'assistenza fornita o il paese che aveva beneficiato dell'aiuto umanitario di ECHO. Dal momento che ECHO non disponeva di alcuna informazione in merito all'impiego dei fondi del PAM, esiste un rischio di sovrapposizione con l'assistenza prestata nel quadro della decisione del 6 marzo 1999 in favore delle vittime del conflitto nella ex Jugoslavia⁽¹⁾. I fondi previsti nell'ambito di tale decisione sono inoltre utilizzati nell'ambito dell'aiuto alimentare fornito da ECHO a favore dei più indigenti.

Sorveglianza finanziaria

43. Generalmente, la Commissione misura lo stato di avanzamento delle proprie attività in base al tasso di esecuzione dei pagamenti a carico del bilancio comunitario. L'indicatore in questione non riflette il grado di attuazione delle attività di ECHO, dal momento che gli anticipi (per la crisi del Kosovo, in media il 65 % del valore del contratto) vengono pagati non appena i contratti sono stati firmati.

44. In pratica, l'unica informazione finanziaria che ECHO ha ricevuto in merito all'esecuzione delle attività è stata la relazione finanziaria finale, da presentare a distanza di tre mesi dalla scadenza del contratto. In assenza di una relazione finanziaria intermedia o di una dichiarazione delle spese sostenute, le relazioni operative intermedie, qualora vengano redatte, non forniscono sempre indicazioni utili sullo stato di avanzamento delle attività sotto l'aspetto della sana gestione dei fondi. In diversi casi, i finanziamenti sono rimasti inutilmente bloccati senza che alcuno si accorgesse di tale situazione. Le decisioni di riorientamento e le proroghe concesse da ECHO fanno aumentare in modo proporzionale il periodo durante il quale esso non dispone di informazioni finanziarie.

45. La dissociazione tra relazioni sullo stato di avanzamento e relazioni finanziarie non è giustificata da esigenze di gestione, nuoce alla sorveglianza delle attività. In diversi casi esaminati, i partner hanno fornito un bilancio dettagliato delle attività a sostegno delle richieste di proroga dei contratti. Sino ad ora, tuttavia, ECHO non ha mai richiesto una dichiarazione delle spese sostenute, benché essa sia necessaria per una valutazione obiettiva della situazione, soprattutto allorché le richieste vengono presentate alla fine del periodo inizialmente previsto per l'esecuzione del contratto.

Il contratto n. 99/5009, avente ad oggetto la gestione del campo di Durazzo (Albania), è scaduto il 5 luglio 1999. Solo al momento della presentazione della relazione finanziaria finale, il 3 novembre 1999, ECHO ha constatato che erano stati spesi solo 0,25 milioni di euro della dotazione iniziale pari a 1 milione di euro, sebbene fosse stato utilizzato l'84 % dei fondi destinati alle spese per il personale. Conseguentemente, sono rimasti inutilizzati, senza ragione, 0,6 milioni di euro dell'anticipo dell'80 % versato. Sino al marzo 2000, ECHO non aveva emesso alcun ordine di recupero.

Sistemi informativi di gestione

46. Le decisioni della Commissione prevedono un'assegnazione indicativa a seconda della destinazione geografica e stanziamenti regionali destinati principalmente alla Croce Rossa ed alle agenzie delle Nazioni Unite. Tuttavia, il sistema informativo di gestione di ECHO non fornisce una descrizione affidabile delle attività attuate per ciascun paese (e, nel caso della RFI, per ciascuna provincia), soprattutto per le seguenti ragioni:

⁽¹⁾ echo/tps/214/1999/01000; 69 milioni di euro.

- a) le delimitazioni geografiche non corrispondono alle necessità. Sebbene la Serbia, il Montenegro ed il Kosovo costituiscano aree distinte d'intervento, sia nelle decisioni della Commissione che nella pratica, il sistema informativo di gestione fa riferimento soltanto alla RFI;
- b) l'esecuzione è sorvegliata sulla base delle singole decisioni della Commissione, incluso l'aiuto non urgente, come quello prestato a favore dell'Albania. Pertanto, non sono disponibili informazioni globali riguardanti la crisi del Kosovo;
- c) attività individuate come «regionali» in realtà si sono concentrate su un'area geografica non definita;
- d) molte attività sono state riorientate geograficamente, senza che ciò venisse registrato.

Il contratto regionale n. 99/6029 concluso con la Croce Rossa danese (1,25 milioni di euro, firmato il 21 giugno 1999) avrebbe dovuto giovare alle popolazioni rifugiate in Albania, nella RFI e nella FYROM. In giugno, allorché la situazione è improvvisamente cambiata, è stato effettivamente attuato solo in Serbia. Tale modifica non è stata registrata nel sistema informativo di gestione di ECHO.

Giustificazione degli anticipi

47. Nel caso del 48 % di tutti i contratti conclusi ai sensi delle decisioni 1999 relative alla crisi del Kosovo, ECHO ha pagato un anticipo dell'80 % al momento della firma del contratto; nel caso dei rimanenti contratti, l'anticipo versato è stato del 50 %. In otto ⁽¹⁾ dei contratti esaminati, le spese sostenute fino al momento della prevista scadenza erano inferiori all'ammontare dell'anticipo. Possono esserci ragioni operative accettabili che giustificano la proroga dei contratti. Tuttavia, nei casi in cui gli anticipi inizialmente versati si sono rivelati eccessivi, alla luce del mutamento delle circostanze, i fascicoli non sempre hanno permesso di dimostrare la necessità delle proroghe concesse.

Nel caso di una delle ONG (che aveva ricevuto un anticipo dell'80 %), alla data in cui, secondo le previsioni iniziali, le attività avrebbero dovuto essere concluse, le spese dirette ammontavano solo al 25 %. A seguito del ritorno dei rifugiati, ECHO ha accettato la proposta dell'ONG di riorientare le attività, sebbene l'ACNUR (responsabile del coordinamento delle attività in discorso) avesse già concluso contratti con organizzazioni locali per assicurarne lo svolgimento.

48. L'articolo 21, paragrafo 3, delle condizioni generali applicabili ai contratti ECHO prevede un anticipo del 50 % e la possibilità di un ulteriore pagamento del 30 %, qualora un partner sia in grado di giustificare un grado sufficiente di esecuzione. Secondo l'articolo 21, paragrafo 2, delle condizioni generali, il pagamento di un anticipo dell'80 % (anziché del 50 %) deve essere giustificato dalla natura delle attività o dal calendario delle spese. I fascicoli di valutazione relativi ai contratti non contengono tali giustificazioni.

Liquidazione finanziaria

49. Per quanto concerne le attività giunte a conclusione, ECHO calcola ed effettua con ritardo il pagamento finale. Un esame delle attività completate alla fine del febbraio 2000 ha evidenziato che 51 dei 64 contratti conclusi prima del novembre 1999, vale a dire più di tre mesi prima, non erano stati liquidati. Per i contratti in questione, l'importo da liquidare era pari a 54 milioni di euro. Nel caso delle attività in corso prima dell'evacuazione del Kosovo nel marzo 1999, lo smarrimento di fascicoli appartenenti a ECHO o ai suoi partner ha ritardato l'elaborazione dei conti finali.

Nel caso del contratto n. 98/2002, concluso con il CICR e scaduto il 17 febbraio 1999, la relazione finale è stata presentata il 15 giugno 1999; all'inizio del marzo 2000, i conti finali non erano ancora stati stabiliti.

CONCLUSIONI

Valutazione complessiva

50. La portata e la rapidità dei movimenti delle popolazioni, in aggiunta ai repentini cambiamenti della situazione, hanno creato problemi a tutte le principali organizzazioni umanitarie incaricate di incanalare gli aiuti cospicui mobilitati dalla comunità internazionale a fronte della crisi del Kosovo. I principali problemi incontrati erano riconducibili alla difficoltà di rispondere con immediatezza a necessità su larga scala (cfr. i paragrafi 26-32), di coordinare un numero notevole di partecipanti, ciascuno concentrato sulle rispettive priorità (cfr. i paragrafi 36-39) e all'inerzia del complesso dispositivo di intervento che ne è derivato (cfr. i paragrafi 34-35).

51. Il personale e gli esperti di ECHO hanno dato prova di notevole impegno nell'individuazione ed approvazione di numerose attività di aiuto umanitario. La velocità, l'efficacia e l'efficienza con cui sono state mobilitate, e successivamente impiegate, le risorse, sono state tuttavia ostacolate da un quadro regolamentare e procedurale non adatto all'urgenza della situazione (cfr. i paragrafi 12-20) ed al ruolo di primo piano svolto dalle agenzie delle Nazioni Unite (cfr. i paragrafi 21-22).

⁽¹⁾ Contratti n. 99/4006, 99/5006, 99/6007, 99/6049, 99/6050, 99/6082, 99/6100 e 99/6108.

52. A causa della prassi della destinazione dei fondi a spese determinate (earmarking), i contributi di ECHO erano difficilmente integrabili nel dispositivo di assistenza, nonostante la loro rilevanza (cfr. i paragrafi 23-25).

53. Le risorse disponibili per la sorveglianza non hanno permesso ad ECHO di controllare in modo adeguato lo sviluppo delle attività in loco, in un contesto in rapida evoluzione. È stata data priorità alle procedure di valutazione dei progetti ed alla firma dei contratti (cfr. i paragrafi 40-46).

54. Il ruolo e gli obblighi di ECHO nelle situazioni di emergenza sono quelli di un donatore attivo (cfr. i paragrafi 9-11). I meccanismi atti a mobilitare in modo rapido risorse umane e finanziarie (cfr. i paragrafi 27-32) e a mettere a frutto gli insegnamenti tratti dalle situazioni di crisi già sperimentate non erano stati posti in essere. Ciò ha avuto conseguenze negative sulla capacità di ECHO di far fronte in modo rapido alla crisi del Kosovo.

Raccomandazioni

55. Le procedure amministrative (decisioni, autorizzazioni di attività e pagamenti) potrebbero essere realmente adatte al grado di urgenza. Se l'intervento di ECHO vuole essere più credibile ed immediato, occorre definire adeguate procedure decisionali, da applicare in loco nella fase di emergenza delle crisi umanitarie. Inoltre, occorre assegnare alle unità operative incaricate della gestione dei contratti di emergenza personale in misura sufficiente, nonché sviluppare i sistemi informativi di gestione. Gli

uffici locali, infine, necessitano di un supporto logistico appropriato.

56. Se l'Unione europea intende continuare ad assegnare gran parte dell'aiuto d'urgenza ECHO alle agenzie delle Nazioni Unite, occorre elaborare un approccio più realistico ed attivo al finanziamento di tali organizzazioni. Data la rilevanza del contributo dell'UE al loro finanziamento [cfr. inoltre la relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1999 ⁽¹⁾], sarebbe opportuna una effettiva partecipazione dell'UE agli organi di programmazione ed amministrazione di tali agenzie, nonché un intervento nel dispositivo di controllo delle stesse.

57. Per poter sorvegliare in modo adeguato la loro esecuzione in loco, occorre conoscere i programmi delle Nazioni Unite e della Croce Rossa nella loro interezza, cosa che le attuali procedure di ECHO non consentono. ECHO dovrebbe considerare se sia possibile concentrarsi maggiormente sulla valutazione dei risultati in base a indicatori quantificati, piuttosto che, come avviene attualmente, sull'analisi dei mezzi e delle risorse impiegati (che non sempre riflettono la situazione reale).

58. Allorché finanzia importanti programmi di acquisto, ECHO dovrebbe accertarsi che i partner dispongano di strumenti logistici appropriati. ECHO dovrebbe valutare se talune agenzie specializzate in approvvigionamenti siano in grado di fornire tale servizio con maggiore rapidità, economicità e coordinamento rispetto ad un insieme di ONG che agiscono indipendentemente le une dalle altre.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 21 e 22 marzo 2001.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente

⁽¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 5.102 (GU C 342 dell' 1.12.2000).

ALLEGATO

RIPARTIZIONE DEI 29 CONTRATTI ESAMINATI

Per categoria di partner

Partner	Numero di contratti esaminati	Valore totale dei contratti (milioni di euro)
ONG	15	33,0
CICR / IFRC	7	18,4
ACNUR	5	34,3
PAM	2	10,0
Totale	29	95,7

Per area geografica

Area	Numero di contratti esaminati	Valore totale dei contratti (milioni di euro)
Kosovo	10	35,9
Albania	10	19,2
Ambito regionale	6	36,5
FYROM	2	2,8
RFI	1	1,3
Totale	29	95,7

Per settore di intervento

Settore	Numero di contratti esaminati	Valore totale dei contratti (milioni di euro)
Assistenza generica	10	49,6
Abitazioni	5	11,7
Alimentazione	4	14,0
Cure mediche	3	6,1
Idrico/Misure sanitarie	2	6,8
Agricoltura	2	3,8
Istruzione	1	1,6
Monitoraggio	1	1,1
Campi profughi	1	1,0
Totale	29	95,7

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I. La Commissione fa notare che la dotazione utilizzata per la crisi del Kosovo (400 milioni di euro) è quasi il doppio del bilancio iniziale di ECHO, il cui organico è rimasto però praticamente invariato pur dovendo gestire 12 decisioni e 500 contratti supplementari.

II. Pur riconoscendo che il campione di contratti esaminato dalla Corte comprende i principali partner di ECHO (cioè quelli i cui contratti dispongono di dotazioni singole più ingenti) nonché le aree geografiche e i settori d'intervento principali, la Commissione teme che non si sia tenuto sufficientemente conto delle ONG partner di ECHO, a cui è andata oltre metà dei fondi complessivi.

Comunque sia, la Commissione ritiene che se si esaminassero le prestazioni di tutte le organizzazioni coinvolte nella crisi, l'attività di ECHO risulterebbe perlomeno equivalente a quella di altre organizzazioni donatrici analoghe. La Commissione osserva inoltre che, secondo le conclusioni di una valutazione indipendente del funzionamento di ECHO trasmessa nell'aprile 1999 a norma dell'articolo 20 del regolamento umanitario, «il modo in cui ECHO finanzia attualmente l'assistenza umanitaria non è meno efficace di quello delle altre organizzazioni, anzi risulta probabilmente migliore, anche in termini di costi, rispetto alle altre organizzazioni internazionali analoghe».

III. Per quanto riguarda il contesto in cui vengono forniti gli aiuti umanitari dell'UE e il suo impatto sulla rapidità di esecuzione, ECHO deve garantire, in quanto servizio della Commissione, sia il conseguimento dell'imperativo umanitario che un'oculata gestione finanziaria, secondo un obbligo espressamente previsto dai trattati. Nel frattempo, ECHO ha preso diverse disposizioni onde razionalizzare ulteriormente le procedure.

IV. Si è tenuto conto, in sede contrattuale, delle caratteristiche specifiche dell'ONU, le cui agenzie si impegnano a rispettare, contratto per contratto, le condizioni del CQP, restando inteso che i diversi accordi CE-ONU prevalgono per quanto riguarda le questioni specifiche da essi contemplate.

V. Anche l'accordo ONU-CE ha riconosciuto che occorre discutere ulteriormente di alcuni punti tuttora irrisolti. La Commissione ritiene che sia importante proseguire questi colloqui, onde risolvere le questioni in sospenso.

Per quanto riguarda l'elaborazione per l'ONU di bilanci basati sui progetti, in certi casi la Corte ha ragione di sottolinearne la scarsa incidenza sulle attività pertinenti del programma. In altri casi, tuttavia, l'identità ben precisa del progetto consente una gestione separata, e spesso il progetto fa parte di programmi definiti di concerto con ECHO.

La Commissione sta comunque esaminando con l'ONU la possibilità di finanziare parti dei programmi. Essa ritiene tuttavia che, oltre alle numerose implicazioni di un tale cambiamento, occorra discutere di altre questioni connesse (come la responsabilità dell'ONU per quanto riguarda il risultato globale in caso di diminuzione dei controlli dei contributi e la partecipazione della Commissione al sistema di gestione contabile dell'ONU).

Anche qualora si risolvessero questi problemi, la Commissione ritiene che un cambiamento di tal genere possa essere introdotto solo dopo una revisione del regolamento finanziario che renda più flessibili gli accordi di finanziamento conclusi dalla Commissione con le organizzazioni internazionali come l'ONU. La Commissione ha presentato proposte in tal senso.

VI. Una parte del personale della sede centrale che si occupa di ECHO ha svolto missioni in loco per occuparsi di questioni operative e amministrative, per cui non vi sono stati problemi di comunicazione con Bruxelles. La Commissione ammette tuttavia che la necessità di far approvare i contratti a Bruxelles è stata talvolta causa di ritardi. Per cercare di migliorare la situazione, ECHO ha designato un certo numero di persone che in futuro si terranno a disposizione per lo svolgimento di questi compiti.

VII. Considerate l'entità, la complessità e la rapidità della crisi in loco, non c'è da meravigliarsi che gli esperti di ECHO abbiano incontrato i problemi di controllo menzionati dalla Corte. Per garantire agli interventi dei donatori o delle agenzie un impatto sufficiente in tempo utile, occorre ridimensionare entro limiti realistici i controlli sistematici che è possibile effettuare in caso di crisi così vaste e complesse.

VIII. La Commissione fa presente che la proroga di determinati contratti al di là del termine inizialmente previsto è stata decisa in base a esigenze operative determinate, per lo più, dalla complessità e dalla rapidità della crisi.

Comunque sia, il fatto di metter fine a contratti per i quali sono state sostenute spese considerevoli nuocerebbe indiscutibilmente all'efficacia dell'intervento, mentre prolungandone la durata ECHO potrebbe ottenere benefici tangibili e consistenti con costi supplementari estremamente contenuti.

IX. La Commissione ritiene che in realtà i tempi di reazione di ECHO siano stati soddisfacenti, malgrado la necessità di riorientare gran parte degli interventi a causa della rapida evoluzione in loco. A volte, indubbiamente, è difficile conciliare il tempestivo finanziamento delle azioni umanitarie con gli indispensabili controlli finanziari, ma si tratta di un problema costante comune a ECHO e a tutte le principali organizzazioni donatrici del settore pubblico.

Fra le succitate misure prese dalla Commissione per semplificare il quadro normativo e procedurale vanno segnalate, in particolare, le proposte di modifica dei regolamenti finanziari e gli adeguamenti del processo decisionale. La Commissione si compiace che la Corte concordi sulla necessità di introdurre cambiamenti riguardo ad alcuni di questi aspetti.

X. La Commissione ha già approvato, su richiesta di ECHO, il principio di una nuova procedura decisionale quadro d'urgenza, che entrerà in vigore prossimamente e permetterà di reagire in modo più flessibile.

Su iniziativa della Commissione, si sono indette riunioni con l'ONU e con la Corte per discutere delle future relazioni con l'ONU. La Commissione sta esaminando concretamente la possibilità di finanziare parti dei programmi anziché interi progetti, ma ritiene che si debbano analizzare in modo approfondito le implicazioni di un cambiamento di questo genere modificando in tal senso, come è già stato proposto, il regolamento finanziario.

INTRODUZIONE

5. Comunque sia, la Commissione ritiene che se si esaminassero le prestazioni di tutte le organizzazioni coinvolte nella crisi, l'attività di ECHO risulterebbe perlomeno equivalente a quella di altre organizzazioni donatrici analoghe. La Commissione osserva inoltre che, secondo le conclusioni di una valutazione indipendente del funzionamento di ECHO trasmessa nell'aprile 1999 a norma dell'articolo 20 del regolamento umanitario, «il modo in cui ECHO finanzia attualmente l'assistenza umanitaria non è

meno efficace di quello delle altre organizzazioni, anzi risulta probabilmente migliore, anche in termini di costi, rispetto alle altre organizzazioni internazionali analoghe».

6. Pur riconoscendo che il campione di contratti esaminato dalla Corte comprende i principali partner di ECHO (cioè quelli i cui contratti dispongono di dotazioni singole più ingenti) nonché le aree geografiche e i settori d'intervento principali, la Commissione teme che non si sia tenuto sufficientemente conto delle ONG partner di ECHO, a cui è andata oltre metà dei fondi complessivi.

CONTESTO IN CUI SI È SVOLTO L'INTERVENTO**Il ruolo di ECHO**

11. La Commissione riconosce che l'obbligo di preparare relazioni giornaliere sull'evoluzione della crisi ha creato probabilmente un onere amministrativo per ECHO, quando si sarebbe potuto ottenere un risultato analogo anche con modalità più semplici.

Procedure d'urgenza

12. Nell'ambito del processo di riforma, la Commissione mira ad una semplificazione globale delle sue procedure decisionali. La Commissione, inoltre, sta pensando di autorizzare il direttore di ECHO a prendere immediatamente decisioni secondo determinati parametri e in situazioni di emergenza predefinite.

13. In pratica, le 3 voci specifiche dei CQP menzionate dalla Corte che consentono deroghe nei casi di emergenza sono i settori principali dove è necessaria una certa flessibilità.

14. Al fine di accelerare i pagamenti, ECHO ha chiesto alla DG AUDIT di affidare espressamente ad un unico funzionario la liquidazione rapida degli stessi.

Come la Corte, anche ECHO riconosce che le ONG sono raramente in grado di fornire finanziamenti preliminari per attività di una certa rilevanza. Proprio per questo, in occasione della crisi del Kosovo si è ritenuto necessario un anticipo dell'80 % per molti contratti.

15. È un fatto che non sempre i partner di ECHO hanno fornito informazioni finanziarie dettagliate in caso di contratti di urgenza. Occorre quindi specificare più chiaramente se e quando fornire informazioni finanziarie più dettagliate a titolo del CQP. In occasione della prossima revisione del CQP, ECHO intende rendere più esplicito l'obbligo di fornire informazioni supplementari entro un termine prestabilito.

Per di più, solo una parte limitata dei contratti inerenti alla crisi del Kosovo presentava il formato di emergenza che ha causato questo problema.

16. Per quanto riguarda la rapidità di assunzione degli esperti, ECHO sta esaminando la possibilità di istituire un contratto quadro onde poter disporre di una riserva di esperti in grado di intervenire con maggiore tempestività.

17. La Commissione osserva quanto segue circa i commenti della Corteriguardo alle conclusioni del seminario organizzato da ECHO nella FYROM:

- a) l'aumento in corso dell'organico di ECHO dovrebbe migliorare la capacità di reazione alle emergenze; si propone inoltre di autorizzare, dal 2001 in poi, il direttore di ECHO a prendere immediatamente decisioni secondo determinati parametri e in situazioni di emergenza predefinite;
- b) ECHO non si è preoccupato tanto della necessità di definire politiche per i casi di emergenza, quanto di appurare se le sue procedure fossero adatte a queste situazioni. Con la nomina del nuovo direttore di ECHO nel marzo 2000, pertanto, l'organizzazione e le procedure di ECHO sono state notevolmente modificate;
- c) ECHO si è dato molto da fare per coordinare i diversi interventi, anche fornendo agli Stati membri aggiornamenti quotidiani sulle attività in corso. La Commissione non ritiene che l'eventuale mancanza di coordinamento tra o con gli Stati membri debba essere imputata principalmente alla Commissione o a ECHO;
- d) ECHO sta vagliando la possibilità di indire una gara d'appalto onde poter disporre, su richiesta, di un'assistenza tecnica da destinare specificamente alle situazioni di emergenza.

18. Per quanto riguarda le misure volte a risolvere i problemi individuati dal seminario del giugno 2000, ECHO si è dotato di una nuova struttura di gestione basata sulle attività, razionalizzando l'organizzazione e definendo i compiti con maggiore chiarezza. Questa nuova struttura ha comportato una diversa distribuzione delle risorse umane: oltre il 60 % del personale si occupa attualmente delle principali attività di ECHO.

Nel definire i principi per la programmazione 2001, ECHO ha cercato pertanto di equilibrare maggiormente le assegnazioni per beneficiario, di concentrarsi sulle situazioni instabili postcrisi, di utilizzare in modo più sistematico le esperienze e le valutazioni passate e di continuare ad occuparsi delle «crisi dimenticate».

Prendendo spunto dal libro bianco sulla riforma, ECHO ha adottato diverse misure tra cui il potenziamento della sua unità di bilancio, la creazione di un'unità di audit indipendente insieme all'SCR (azione 81) e una valutazione dei controlli interni e delle procedure finanziarie esistenti (azione 84).

Contratti quadro di partenariato (CQP)

19. ECHO sta ulteriormente aggiornando e adeguando il CQP basandosi sulle revisioni effettuate nel 1999 e nel 2000. Il

processo dovrebbe essere ultimato in tempi più brevi rispetto all'esercizio precedente. Il 1° febbraio 2001 è entrata in vigore una prima fase tecnica. Durante la seconda fase, il cui completamento coinciderà con la fine del primo semestre 2001, si esaminerà, in consultazione con i partner di ECHO, un numero limitato di questioni più sostanziali.

Accordo tra Comunità europea e Organizzazione delle Nazioni Unite

21. Dato che l'UE non è un membro dell'ONU, la responsabilità dei suoi contributi deve essere stabilita, caso per caso, mediante singoli contratti. L'accordo quadro di finanziamento CE/ONU del 1999 ha reso più agevole la cooperazione con il sistema ONU.

22. La Commissione riconosce che non si sono ancora risolti tutti i problemi inerenti alle relazioni CE-ONU. Nondimeno, l'accordo ONU-CE del 9 agosto 1999 ha individuato esplicitamente gli aspetti da riesaminare. Occorre assolutamente trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente ai problemi incontrati nell'applicazione concreta di determinati elementi dell'accordo CE-ONU, tra cui l'invio di relazioni. La Commissione ritiene tuttavia che i cambiamenti da introdurre riguardino anche l'ONU, e che debbano essere oggetto di un'attenta riflessione

La mancata conclusione di contratti con il PAM è dovuta principalmente al fatto che, in un primo tempo, quest'ultimo aveva categoricamente rifiutato l'accesso ai documenti originali durante la visita di verifica effettuata da ECHO nel luglio 1999, con la conseguente sospensione temporanea dei pagamenti nel 2000. I problemi riguardanti contratti specifici sono stati causati dal rifiuto del PAM di fornire maggiori particolari sui bilanci, nonostante le ripetute richieste. Con l'accordo del servizio giuridico e della DG AUDIT, ECHO è rimasto in contatto con il PAM per cercare di risolvere tutti questi problemi. Quando finalmente il PAM ha fornito le informazioni necessarie per la verifica e quelle riguardanti i bilanci, come richiesto inizialmente da ECHO, l'uso dei fondi non ha più posto problemi.

Fondatezza della destinazione di fondi a spese specifiche («earmarking»)

24. È vero che, come afferma la Corte, i progetti individuati dalle principali organizzazioni internazionali nell'ambito dei loro programmi destinati ai contratti ECHO mancano talvolta di una dimensione concreta. In altri casi, tuttavia, i progetti hanno un'identità ben definita e possono essere gestiti separatamente. ECHO, comunque, collabora spesso con i partner alla definizione del programma, svolgendo in pratica un ruolo che va al di là del semplice progetto oggetto del contratto.

In ogni caso, le voci di spesa riunite per un progetto di ECHO dovrebbero avere un nesso logico fra di esse, e non costituire un semplice elenco di costi previsti nell'ambito del programma.

25. La Corte ha ragione quando afferma che non sempre l'ONU fornisce a ECHO informazioni sufficienti sulle sue attività nell'ambito dei progetti. Qualora tuttavia ECHO decidesse di stipulare contratti a livello di programmi e non più di progetti, si dovrebbero esaminare con attenzione aspetti quali la necessità di controllare i risultati, anziché i contributi, e l'eventuale partecipazione della Commissione al sistema contabile dell'ONU.

La Commissione ritiene inoltre che tale impostazione non sia del tutto in linea con l'attuale regolamento finanziario, la cui revisione è in corso, e che la Commissione ha proposto di modificare onde poter negoziare, una volta concordate, modalità di attuazione appropriate con le organizzazioni internazionali.

GESTIONE DELLE ATTIVITÀ

Mobilizzazione di fondi

26. Per quanto riguarda il modo in cui l'ACNUR ha impiegato i fondi ECHO, è evidente che per l'ONU non è stato possibile riflettere i cambiamenti a livello dei progetti nei suoi sistemi contabili. Si spera tuttavia che il problema verrà risolto con il potenziamento del software e con l'instaurazione di un sistema di rendicontazione finanziaria presso l'ACNUR.

27. Per quanto riguarda il tasso globale di utilizzazione dei fondi nel 1999, va precisato che:

- a) 50 dei 378 milioni di euro costituivano una riserva per imprevidi da utilizzare in un secondo momento; per il resto, il 91 % degli stanziamenti specifici (esclusa la riserva) è stato impegnato sotto forma di contratti entro il 31 dicembre 1999;
- b) la natura della crisi è stata totalmente modificata dal ritorno in massa dei kosovari nel Kosovo dopo l'arrivo della KFOR nella regione;
- c) come se non bastasse, non sempre ECHO ha ricevuto proposte conformi alla sua strategia, poiché i suoi partner si preoccupavano più di ricostruire le infrastrutture che degli aiuti umanitari.

Considerata la situazione, i tempi e le risorse a disposizione di ECHO, il fatto che il 91 % degli stanziamenti specifici sia stato oggetto di contratti costituisce un risultato più che soddisfacente.

28. Il ritmo relativamente lento di utilizzazione dei fondi verso la metà del 1999 è dovuto principalmente al ritorno imprevedibile, rapido, massiccio e spontaneo dei profughi kosovari nel giugno 1999. All'epoca, infatti, si è chiesto a tutti i donatori di aiuti umanitari di quantificare nuovamente le loro esigenze e di modificare i contratti di conseguenza.

29. Le date di ammissibilità delle spese vengono concordate con i partner per ciascun contratto. In genere, la richiesta di date retroattive viene dai partner, a cui ECHO può aver suggerito di avvalersi di questa possibilità.

Naturalmente, i ritardi nell'avviare le operazioni e nel firmare i contratti sono ascrivibili anche alla difficile situazione sul posto.

30. Secondo la Commissione, i ritardi nell'uso dei fondi verificatisi nel 1999 non hanno sminuito la pertinenza e l'utilità delle attività finanziate dalla Commissione, in quanto nell'aprile 1999 erano già stati stipulati contratti per 53,6 milioni di euro di aiuti umanitari. Considerata la complessità della crisi, la Commissione ritiene che questi ritardi non fossero eccessivi e che comunque non esistessero altre alternative.

Per quanto riguarda le difficoltà incontrate dalla FICR e dal CICR, il ritorno dei profughi nel giugno 1999 è stato spontaneo, massiccio e rapido e ha compromesso i principali programmi di assistenza in corso nei paesi limitrofi, definiti in previsione di un rientro più graduale. Gli interventi di altri organismi umanitari si sono basati su quelli di ECHO.

Risorse ed organizzazione di ECHO

31. La Commissione ritiene che la proroga dei contratti citata dalla Corte fosse pienamente giustificata da esigenze operative. Comunque sia, non è sempre facile decidere se prorogare o meno un contratto, specie in situazioni mutevoli quali la crisi del Kosovo. La maggior parte dei contratti umanitari conclusi da ECHO viene eseguita in due fasi. Durante la prima fase, viene impegnata una proporzione eccezionalmente elevata della spesa contrattuale totale (ad esempio, per l'acquisto di prodotti di base). Durante la seconda fase, che si svolge sul posto, il partner provvede alla distribuzione, alla ricostruzione, ecc. In questa fase, molti fattori imprevedibili possono impedire temporaneamente o rallentare gli interventi. Anche a voler prescindere dalle considerazioni umanitarie, data la notevole entità dei fondi impegnati nella prima fase sarebbe del tutto contrario ad una sana gestione finanziaria rifiu-

tare la proroga di un contratto quando essa consenta di ottenere risultati tangibili con un basso costo marginale, anche se talvolta i risultati sono meno soddisfacenti del previsto.

Per quanto riguarda la modifica del contratto concessa, secondo la Corte, per mantenere la presenza in loco dell'ONG senza giustificazioni operative sufficienti, va sottolineato che il progetto iniziale a breve termine (acquisto di generi alimentari) è stato trasformato, dopo il ritorno a casa dei kosovari, in un progetto a più lunga scadenza per la fornitura di mezzi di produzione agricoli. La Commissione considera giustificata la modifica per i seguenti motivi. In primo luogo, la Commissione ritiene che siano state presentate proposte chiare sia per il progetto iniziale che per il progetto modificato. In secondo luogo, la maggiore durata del progetto modificato rispetto al progetto iniziale imponeva il mantenimento del personale in loco. In terzo luogo, sebbene l'ONG abbia accusato ritardi per determinate forniture a causa di problemi logistici a livello locale, l'esperto di ECHO ha ritenuto, dopo aver proceduto ad una verifica in loco che prevedeva anche la consultazione diretta dei beneficiari, che il progetto si sia dimostrato in definitiva «efficace» e «coerente».

Valutazione dei progetti

33. Alcuni componenti dell'unità finanziaria di ECHO sono rimasti per diverse settimane a Pristina onde fornire assistenza per le questioni logistiche. In pratica, ECHO ritiene che questa fosse l'unica soluzione possibile a quell'epoca. In seguito, sono stati nominati assistenti amministrativi regionali in Costa d'Avorio il 1° luglio 1999, nel Corno d'Africa il 1° settembre 2000 e a Skopje il 18 settembre 2000, ai fini di una maggiore flessibilità, e alcuni componenti dell'unità finanziaria di ECHO si tengono costantemente pronti a poter intervenire in situazioni di questo genere.

Adattamento dell'assistenza alle necessità

34. Salvo qualche contratto di emergenza, la maggior parte delle proposte di progetti conteneva indicazioni sufficientemente precise da consentire una verifica ex post delle risorse umane. Per accelerare l'esecuzione dei contratti di emergenza, infatti, si è accettato che non tutti i dati venissero comunicati nella fase ex ante. In ogni caso, la Commissione sottolinea la natura aleatoria di tutte le azioni di urgenza, e ricorda quanto sia difficile prevedere l'evoluzione della crisi, individuare le esigenze, coordinarsi con gli altri donatori e con le agenzie di assistenza, trovare personale e fornitori specializzati, ecc. Il problema è conciliare l'osservanza dei quadri procedurali e normativi cui devono assoggettarsi gli aiuti umanitari del settore pubblico e l'urgente necessità di soddisfare il fabbisogno umanitario in loco.

35. La Commissione ammette che il monitoraggio inadeguato di alcune ONG può essere stato all'origine di un uso poco razionale delle risorse. Data la complessità e la rapida evoluzione della crisi, tuttavia, le difficoltà incontrate in proposito da certe ONG non hanno nulla di sorprendente.

Può darsi che la distribuzione di generi alimentari nella FYROM non sia stata ottimale, ma nulla dimostra che si siano effettivamente verificati degli sprechi.

Lo stesso dicasi per l'assegnazione degli shelter kits in Kosovo, che ECHO ha chiesto alle ONG di adattare ogniqualevolta ha riscontrato problemi di questo tipo.

Organizzazione dell'acquisto dei prodotti e della consegna

36. La FICR non è certo l'unica agenzia ad essere stata colta alla sprovvista dall'improvviso ritorno dei profughi.

Anche se le radio distribuite ai profughi dopo il loro ritorno a casa sarebbero state sicuramente più utili in Albania, l'operazione ha comunque avuto una certa utilità se si considera la perenne incertezza della situazione e la fragilità delle infrastrutture. Le difficoltà riscontrate erano dovute in parte alla lenta reazione del CICR al momento di adeguare le disposizioni contrattuali.

37. Per quanto riguarda la suddivisione in 7 regioni per l'operazione logistica di emergenza abitativa, in realtà l'ACNUR ha svolto mansioni di coordinamento con l'OFDA e ECHO; a tutte le ONG finanziate da uno di questi donatori è stato affidato un certo numero di villaggi, con un coordinamento una volta alla settimana. È probabile che alcune ONG con finanziamenti indipendenti abbiano attuato programmi in questo settore senza coordinarsi nell'ambito dell'ACNUR.

38. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 40.

39. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 40.

Relazioni operative

40. Per quanto riguarda i distributori secondari e i molteplici contratti di fornitura, non tutte le difficoltà di approvvigionamento incontrate dalle ONG erano prevedibili, e comunque non avrebbero necessariamente potuto essere evitate. Comunque sia, non è detto che l'acquisto delle sementi da parte di un unico organismo avrebbe comportato vantaggi diretti in termini di costi; per contro, rivolgendosi a più ONG, anziché limitarsi a una o due

organizzazioni, ECHO ha ridotto i rischi e aumentato la flessibilità.

L'eventuale maggiore efficienza di un'unica organizzazione è tutta da dimostrare.

41. I contratti CQP prevedono relazioni periodiche, che in molti casi vengono debitamente presentate. Quando le ONG non forniscono queste informazioni, ECHO fa il possibile per procurarsele.

42. Le diverse parti in causa stanno discutendo delle difficoltà incontrate da ECHO per ottenere relazioni periodiche da alcuni dei suoi partner principali. Le osservazioni della Corte di cui al paragrafo 40 sottolineano i problemi che può comportare l'inservanza di tale obbligo.

Sorveglianza finanziaria

43. Le difficoltà incontrate dagli esperti di ECHO nel sorvegliare l'attività di alcuni dei partner principali vanno rapportate a questioni più complesse, nonché all'obbligo per ECHO di assegnare specificamente i suoi fondi a progetti specifici e al fatto che la Commissione sia presentando proposte per adeguare detto obbligo.

La causa dell'eventuale sovrapposizione con i finanziamenti riguardanti contratti del PAM sarebbe legata alle scarse informazioni fornite dal PAM circa l'esecuzione dei suoi contratti.

44. Per la maggior parte dei contratti, gli anticipi vengono spesi poco dopo essere stati versati. È probabile tuttavia che, data la complessità della crisi del Kosovo, le cose siano andate diversamente.

45. Per i contratti operativi standard, nel documento 4 del CQP si chiede al partner di ECHO di inviare relazioni trimestrali contenenti informazioni finanziarie quali il tasso di esecuzione del bilancio, le eventuali modifiche del bilancio iniziale e/o riveduto e la redistribuzione proposta degli importi non utilizzati. Pur non trattandosi di una relazione dettagliata, le informazioni finanziarie fornite sono comunque utili.

In linea di massima, i contratti di emergenza sono di breve durata, per cui non vi sono molte possibilità di presentare relazioni finanziarie intermedie.

Comunque sia, quando il partner chiede una modifica del bilancio o un versamento complementare, ECHO gli impone di presentare una relazione finanziaria intermedia dettagliata.

Sistemi informativi di gestione

46. I partner di ECHO devono comunque presentare relazioni finanziarie ogniqualvolta si proceda alla riassegnazione delle dotazioni di un contratto o a pagamenti complementari. Probabilmente, questo principio dovrebbe essere applicato anche in caso di proroga dei contratti.

La Commissione è venuta a conoscenza della scarsa utilizzazione dei fondi nel campo di Durazzo nel novembre 1999, quando ha ricevuto la relazione finanziaria finale dell'ONG, a cui ha chiesto ulteriori chiarimenti per capire meglio il problema. L'ordine di recupero è stato emesso il 10 marzo 2000 e il partner ha rimborsato la somma il 29 maggio 2000.

Giustificazione degli anticipi

47. Quando le crisi umanitarie si estendono a diverse regioni geografiche e gli stessi profughi possono attraversare le frontiere di più Stati, è più difficile preparare i dati corrispondenti. Queste informazioni, comunque, possono sempre essere ottenute, ma l'intervento manuale richiesto aumenta proporzionalmente alla complessità della crisi. ECHO sta migliorando i suoi sistemi di gestione dell'informazione, che a termine dovrebbe risultare più accessibile.

48. Considerata la notevole entità delle spese sostenute nella fase iniziale di ciascuna operazione e il fatto che la stragrande maggioranza dei partner di ECHO vanta un'esperienza pluriennale, che riduce i rischi finanziari, può essere giustificato il versamento di anticipi fino all'80 %.

Per i contratti conclusi tra ECHO e l'ONU, suo partner principale, dopo l'entrata in vigore dell'accordo CE-ONU (agosto 1999) si sono concessi più spesso anticipi dell'80 %. Se debitamente giustificati, gli anticipi concessi alle agenzie ONU possono arrivare anche al 95 %.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 49.

Liquidazione finanziaria

49. Anche se non sempre queste riflessioni vengono riprese nei fascicoli, il responsabile geografico e l'unità finanziaria si chiedono sistematicamente se concedere un anticipo del 50 o dell'80 %, come dimostra il fatto che per la maggior parte dei contratti viene concesso solo un anticipo del 50 %.

Ciò vale anche per tutti i contratti firmati con i partner dell'ONU. Dopo l'entrata in vigore dell'accordo CE-ONU (agosto 1999), si è deciso di rendere più frequenti gli anticipi dell'80 % con la possibilità, debitamente giustificata, di arrivare al 95 %.

CONCLUSIONI

Valutazione complessiva

50. I partner di ECHO sono tenuti per contratto a inviare le relazioni finanziarie finali, di cui devono essere corredate le loro richieste di pagamenti finali, entro tre mesi dal termine dei progetti. In pratica, però, la maggior parte dei partner impiega quasi tutti i tre mesi, e a volte di più, per presentare le relazioni in questione, dopo di che la Commissione deve verificarne l'accuratezza prima di procedere al pagamento finale e di chiudere il contratto. Solo allora inizia la procedura di pagamento vera e propria. Non c'è da meravigliarsi, pertanto, che i pagamenti finali per i contratti terminati entro novembre 1999 non fossero ancora stati effettuati nel febbraio 2000.

Il contratto 98/2002 è stato liquidato in ritardo per diverse ragioni: i membri dell'unità operativa incaricati di valutare le relazioni finali erano oberati di lavoro; la liquidazione del contratto in questione è stata ritardata, come quella di molti altri contratti firmati prima dell'evacuazione del Kosovo nel marzo 1999, dal fatto che gli uffici locali di ECHO e del CICR sono stati saccheggianti e che i relativi documenti sono andati persi; sebbene il CICR affermi di aver chiesto una modifica del contratto alla sede centrale di ECHO a Bruxelles, non si trovano tracce di tale richiesta. Il contratto è stato poi pagato alla fine di giugno 2000.

51. La Commissione è d'accordo con la Corte sul fatto che questa crisi è stata particolarmente difficile da gestire a causa di tutta una serie di fattori estremamente specifici.

Cfr. le risposte dettagliate della Commissione ai paragrafi 28, 30, 41, 38 e 42.

52. La Commissione ha già fatto molto e continua ad adoperarsi per migliorare le procedure e ovviare, per quanto possibile, alle difficoltà esistenti. Va tenuto presente, tuttavia, che si dovranno comunque seguire procedure atte a tutelare i fondi pubblici.

Cfr. le risposte dettagliate della Commissione ai paragrafi 14, 15, 17-20 e 20-22.

53. Le implicazioni di un'eventuale assegnazione dei fondi a progetti specifici devono essere valutate con estrema attenzione. La

Commissione, ad esempio, non è ancora convinta che le relazioni sui programmi dell'ONU (tuttora imperniate più sui contributi che sui risultati) permettano di ridurre l'elemento di controllo di cui ECHO dispone attualmente grazie al finanziamento dei progetti. La Commissione sta esaminando la questione e presentando proposte volte a semplificare il regolamento finanziario in tal senso. Essa ritiene comunque che prima di modificare l'impostazione attuale si debba procedere a discussioni approfondite.

Cfr. le risposte dettagliate della Commissione ai paragrafi 25-28 e 30.

54. La verifica dell'uso delle risorse è una delle componenti più problematiche dell'intero processo. Oltre ad intensificare i controlli della valutazione dei progetti e della firma dei contratti, la Commissione ha fatto molto anche a questo livello, anche se non sempre con buoni risultati, inviando 9 esperti in loco per verificare l'uso delle risorse nella fase più acuta della crisi.

Cfr. le risposte dettagliate della Commissione ai paragrafi 46 e 49-51.

Raccomandazioni

55. La Commissione ritiene che si sia fatto e che si stia ancora facendo molto per adeguare le procedure onde poter reagire in modo efficace e tempestivo.

Cfr. le risposte dettagliate della Commissione ai paragrafi 9, 35 e 36 e la sintesi.

Nelle risposte della Commissione alle osservazioni della Corte vengono menzionati alcuni dei notevoli miglioramenti procedurali introdotti sia da ECHO che dalla Commissione successivamente all'audit per poter reagire in modo ancora più efficace in

caso di emergenza. La Commissione riconosce tuttavia che le misure prese finora non sono sufficienti e dovranno essere completate.

Al tempo stesso, la Commissione ritiene che l'estrema gravità della crisi del Kosovo e la rapidità degli sviluppi in loco abbiano avuto un effetto nettamente più negativo delle procedure di ECHO o della Commissione stessa.

56. Per quanto riguarda l'evoluzione del ruolo dell'UE in sede di ONU, negli ultimi dodici mesi la Commissione ha preso l'iniziativa di intensificare il dialogo con le Nazioni Unite, da cui sta aspettando una risposta circa la data di avvio dei negoziati su determinati aspetti ancora in sospeso dell'accordo CE-ONU.

57. La Commissione ha già avviato, a livello interno e in sede di ONU, discussioni circa un'eventuale impostazione basata sui progetti, anziché sui programmi. L'esame della questione, tuttavia, richiederà parecchio tempo, in primo luogo perché comporta cambiamenti per entrambe le parti e in secondo luogo perché una gestione inadeguata rischia di aumentare il loro carico di lavoro.

La Commissione giudica fondata la raccomandazione della Corte volta a privilegiare una verifica delle prestazioni, anziché delle risorse fornite, in base a indicatori di risultato.

58. Nella sua relazione sulla FYROM, ECHO si chiede se sia opportuno affidare i servizi logistici ad agenzie specializzate nell'approvvigionamento. La Commissione dovrebbe esaminare i numerosi accordi internazionali che disciplinano le commesse pubbliche prima di elaborare contratti quadro con agenzie specializzate per quanto riguarda l'approvvigionamento, gli aspetti logistici e le forniture. Si apprezza comunque il sostegno della Corte in proposito.