

**RELAZIONE SPECIALE N. 10/2003****sull'efficacia della gestione, da parte della Commissione, dell'aiuto allo sviluppo fornito all'India, in termini di orientamento degli interventi a favore delle categorie più povere e di ottenimento di benefici duraturi, corredata delle risposte della Commissione***(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)**(2003/C 211/02)***INDICE**

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI .....		22
SINTESI .....	I-VI	23
INTRODUZIONE .....	1-10	24
Contesto .....	1-4	24
Incidenza di bilancio .....	5-6	24
Programma di cooperazione allo sviluppo .....	7	25
L'audit della Corte .....	8-10	25
OSSERVAZIONI .....	11-47	26
Destinazione degli interventi a favore delle fasce più povere della popolazione .....	11-21	26
La sostenibilità .....	22-37	27
Un approccio e un coordinamento settoriali .....	38-44	29
La nuova strategia per paese .....	45-47	30
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....	48-61	30
Conclusione generale .....	48-49	30
L'orientamento delle azioni a favore delle fasce povere della popolazione richiede un'attenzione esplicita in tutte le fasi .....	50-53	31
Un'attenzione più sistematica e una pianificazione realistica contribuirebbero a migliorare la sostenibilità .....	54-56	31
L'approccio settoriale richiede un più stretto coordinamento tra i donatori .....	57-59	31
L'agricoltura e la gestione delle risorse naturali dovrebbero continuare a far parte della strategia concernente l'India .....	60-61	32
<b>Risposte della Commissione</b> .....		<b>33</b>

**GLOSSARIO DEGLI ACRONIMI**

ALA	Asia-America latina
BAIF	Bharatiya Agro Industries Foundation (Fondazione Industrie agroalimentari)
CE	Comunità europea
DPEP	District Primary Education Programme (Programma del Distretto per l'istruzione elementare)
KHDP	Kerala Horticulture Development Project (Progetto per lo sviluppo dell'orticoltura nel Kerala)
KMIP	Kerala Minor Irrigation Project (Progetto di irrigazione su scala ridotta nel Kerala)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ODA	Official Development Assistance (Aiuto pubblico allo sviluppo)
ONG	Organizzazione non governativa
PESLE	Programme for the enrichment of school level education (Programma per il miglioramento del livello di istruzione scolastica)
PNL	Prodotto nazionale lordo

## SINTESI

I. La cooperazione fra la Comunità europea e la Repubblica indiana, iniziata almeno trenta anni orsono, è disciplinata attualmente dall'Accordo di cooperazione del 1994. Circa il 70 % (481 milioni di euro) del contributo finanziario CE erogato nell'arco del periodo 1990-2001 è stato destinato ad attività di cooperazione allo sviluppo (mentre la parte restante è ripartita fra diversi settori, comprendenti l'aiuto alimentare e gli aiuti umanitari). Tali attività includono numerosi progetti nel campo dello sviluppo agricolo e rurale, nonché due programmi settoriali di sostegno in materia di istruzione e di sanità (cfr. paragrafi 1-7).

II. La Corte ha esaminato otto di questi progetti e programmi, per appurare, in particolare, in che modo siano orientati a favore delle fasce più povere della popolazione, che possibilità abbiano i risultati conseguiti di perdurare una volta cessato l'intervento finanziato dall'UE e che tipo di attività di coordinamento vengano poste in atto fra i vari donatori (cfr. paragrafi 8-10).

III. La Corte conclude che la gestione della Commissione è riuscita, in misura ragionevole, ad orientare gli interventi a favore dei poveri e ad affrontare la questione della sostenibilità nella maggior parte degli otto progetti/programmi esaminati in India. Un'attenzione più sistematica a questi aspetti nell'arco dell'intero ciclo del progetto/programma avrebbe potuto, tuttavia, migliorare i risultati (cfr. paragrafi 11-37).

IV. Rispetto ad un approccio incentrato sui singoli progetti, un approccio settoriale può offrire dei vantaggi, tra cui politiche e strategie più armonizzate e coerenti, un impatto più rilevante e maggiori probabilità di durata nel tempo. Un approccio di questo tipo richiede inoltre che i donatori confidino in misura sufficiente nella capacità della struttura amministrativa del beneficiario di gestire programmi settoriali e di rendere conto della loro realizzazione, dei risultati e dei costi. In India, per quanto concerne i programmi nel campo dell'istruzione e della sanità, è mancato tuttavia, fino ad ora, un approccio veramente settoriale. Solo la CE era disposta a sostenere un approccio settoriale nei programmi attuati in India; altri donatori hanno adottato invece un approccio per progetto. Di conseguenza, in questi programmi nazionali non è stato possibile instaurare sistemi comuni per la presentazione di rendiconti e di relazioni. Per le ragioni suddette, non si è verificata l'opportunità di creare sinergie e migliorare l'efficienza attraverso un approccio settoriale veramente coordinato. Mentre per il programma settoriale in materia di istruzione il coordinamento fra donatori è sfociato in un sistema di missioni di controllo congiunte che ha riscosso molti consensi, nel settore della sanità il coordinamento è stato realizzato attraverso canali più informali (cfr. paragrafi 38-44).

V. La nuova strategia adottata dalla CE in materia di cooperazione con l'India non segue completamente l'approccio delineato nella recente comunicazione della Commissione sulla lotta alla povertà rurale, in quanto limita l'intervento CE ai settori della sanità e dell'istruzione, trascurando altri settori chiave (come l'agricoltura e la gestione delle risorse naturali), che la stessa comunicazione ritiene debbano essere presi in considerazione per affrontare il problema della povertà rurale in maniera efficace (cfr. paragrafi 45-47).

VI. A seguito delle proprie constatazioni e conclusioni, la Corte raccomanda quanto segue:

- «la focalizzazione sulle fasce povere della popolazione» e la «sostenibilità» meriterebbero un'attenzione più sistematica per l'intera durata di un progetto/programma (cfr. paragrafi 53 e 56);
- la potenziale sostenibilità dei progetti/programmi aumenterebbe se fin dall'inizio venissero stabiliti tempi di attuazione appropriati e contemplate verifiche regolari, nonché una strategia adeguata per quanto concerne la cessazione dell'azione di sostegno (cfr. paragrafo 56);

- nel contemplare un'eventuale partecipazione ad un programma settoriale attraverso un sostegno di bilancio, la Commissione (assieme ad altri donatori) dovrebbe assicurarsi — sia prima che nel corso dell'attuazione — che la direzione seguita dal paese interessato in materia di finanziamenti pubblici (compresi i sistemi di reporting, rendicontazione e audit) sia soddisfacente. Essendo improbabile che il potenziamento delle istituzioni permetta di rendere conto, in maniera adeguata, del sostegno di bilancio senza destinazione specifica, la Commissione dovrebbe considerare altre forme di sostegno (cfr. paragrafo 59);
- alla luce del proprio obiettivo generale di riduzione della povertà, la Commissione potrebbe completare la nuova strategia CE per l'India affrontando questioni importanti come l'agricoltura e la gestione delle risorse naturali (cfr. paragrafo 61).

## INTRODUZIONE

### Contesto

1. Il quadro giuridico di base per la cooperazione fra la CE e l'India attualmente in vigore è costituito dal «regolamento ALA» del 1992 <sup>(1)</sup> che descrive le finalità delle politiche comunitarie di sviluppo e cooperazione e i principali settori di aiuto. A norma dell'articolo 4 del regolamento, «l'aiuto finanziario e tecnico è destinato soprattutto alle fasce più bisognose della popolazione...».

2. Più specificatamente, la cooperazione con l'India è disciplinata dall'Accordo di cooperazione sulla compartecipazione e lo sviluppo, entrato in vigore nell'agosto 1994 <sup>(2)</sup>, in sostituzione dei precedenti accordi di cooperazione del 1973 e del 1981. In base all'articolo 16 di questo accordo, che tratta in particolare della cooperazione allo sviluppo, i progetti e i programmi devono essere destinati alle fasce più povere della popolazione. Particolare attenzione deve essere prestata allo sviluppo rurale, coinvolgendo i gruppi beneficiari e, se del caso, organizzazioni non governative qualificate. La cooperazione deve perseguire l'efficacia dei progetti e dei programmi, la loro sostenibilità e il rispetto dell'ambiente.

3. Successivamente alla firma dell'accordo di cooperazione, nel dicembre 1994 è stata concordata una strategia di cooperazione CE-India per il periodo 1994-2000, in cui sono indicate le strategie generali per lo sviluppo e la cooperazione economica. Vi si afferma che il sostegno comunitario allo sviluppo in India

dovrebbe avere un forte impatto sull'alleviamento della povertà, considerata uno dei problemi più gravi, e che il programma CE di cooperazione intende sostenere l'attuazione di politiche settoriali appropriate e di progetti di sviluppo.

4. All'epoca dell'audit della Corte era in corso l'elaborazione di un nuovo documento strategico per il periodo 2002-2006, approvato formalmente dalla Commissione nell'agosto 2002 <sup>(3)</sup>. Il documento definisce l'eradicazione della povertà come il principio guida generale alla base delle attività comunitarie di cooperazione in India. La Commissione continuerà a cooperare con il governo centrale attraverso i programmi settoriali di sostegno nel campo dell'istruzione elementare, della sanità e del benessere familiare. Essa prevede inoltre di sviluppare un partenariato speciale con un solo stato indiano e di utilizzare le risorse disponibili principalmente in questo stato, in particolare nel campo dell'istruzione elementare e della sanità di base.

### Incidenza di bilancio

5. Nel corso di 12 anni, dal 1990 al 2001, sono stati erogati in totale, per le attività di cooperazione, 657 milioni di euro, per una media annua di circa 55 milioni di euro. Tale importo comprende le spese a carico di tutte le linee di bilancio pertinenti, comprese quelle concernenti la cooperazione economica e lo sviluppo, gli aiuti umanitari e alimentari, i programmi delle organizzazioni non governative (ONG) e molti altri programmi minori. Come si evince dalla *tabella 1*, più del 70 % dei fondi totali erogati sono stati spesi per la cooperazione allo sviluppo.

<sup>(1)</sup> Regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio, del 25 febbraio 1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi (GU L 52 del 27.2.1992).

<sup>(2)</sup> GU L 223 del 27.8.1994.

<sup>(3)</sup> Procedura scritta E/1642/2002 [COM(2002) 3117 del 14 agosto 2002]

Tabella 1

**Esborsi effettuati per le attività di cooperazione in India (1990-2001)**

(in milioni di euro)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totale
Totale esborsi per tutte le linee di bilancio interessate	43	30	45	29	48	47	81	82	45	73	50	84	<b>657</b>
di cui:													
Cooperazione allo sviluppo	34	13	21	14	37	37	73	71	35	60	31	55	<b>481</b>
Cooperazione economica	2	5	2	3	4	4	1	2	1	2	3	3	<b>32</b>
Aiuti umanitari e alimentari	2	8	18	8	3	1	0	2	1	1	8	16	<b>68</b>
Cofinanziamento con le ONG	4	3	4	4	4	4	5	5	6	8	6	7	<b>60</b>
Altre linee di bilancio	1	1	—	—	—	1	2	2	2	2	2	3	<b>16</b>

Fonte: Dati forniti da EuropeAid.

6. Nell'arco dello stesso periodo, le spese per la cooperazione allo sviluppo sono ammontate in totale a 481 milioni di euro, ossia, in media, a 40 milioni di euro l'anno. Dai dati dettagliati della *tabella 1* risulta che il livello di esborsi per attività di cooperazione allo sviluppo è aumentato in maniera significativa tra il 1996 e il 2001 (con una media annua di 54 milioni di euro), rispetto ai sei anni precedenti (in cui la media annuale era di 26 milioni di euro). Questa differenza è direttamente riconducibile all'introduzione di programmi di sostegno settoriali nel campo dell'istruzione (nel 1994) <sup>(1)</sup> e della sanità (1998) <sup>(2)</sup>. La CE, con il proprio sistema di sovvenzioni, è un donatore importante per l'India, ma l'entità dell'aiuto è modesta se paragonata al totale dell'aiuto pubblico allo sviluppo (Official Development Assistance — ODA) ricevuto dall'India (pari a circa 1 500 milioni di dollari USA all'anno, compresi i prestiti agevolati, nel periodo 1997-1999) e agli importi investiti dall'India stessa. Nel medesimo periodo <sup>(3)</sup>, gli aiuti ODA sono ammontati ad appena lo 0,3 % del PNL indiano.

**Programma di cooperazione allo sviluppo**

7. Le attività 2001 della Commissione in materia di cooperazione allo sviluppo in corso in India possono essere ripartite in tre ampie categorie:

- dodici progetti di sviluppo agricolo e rurale attuati da enti governativi;
- due programmi settoriali di sostegno, uno a favore dell'istruzione, che giungerà a termine nel 2003 (ma che sarà seguito da un nuovo programma), e uno concernente la sanità e il benessere familiare;
- quattro progetti — eseguiti da importanti ONG indiane e di altri paesi — tre dei quali incentrati sullo sviluppo rurale e uno sull'istruzione.

<sup>(1)</sup> Negli esercizi 1994, 1996, 1997 e 1999 sono state versate quote pari a, rispettivamente 20, 40, 40, 40 milioni di euro.

<sup>(2)</sup> Quote dell'ordine di 16, 7, 14 e 27 milioni di euro sono state pagate, rispettivamente, negli anni 1998, 1999, 2000 e 2001.

<sup>(3)</sup> Sito dell'OCSE: «Recipient Aid at a Glance, India».

**L'audit della Corte**

8. L'audit della Corte aveva lo scopo di stabilire se la Commissione avesse gestito il programma di aiuto allo sviluppo a favore dell'India in maniera efficace. L'audit doveva rispondere ai quesiti fondamentali sottoindicati.

- La Commissione ha fatto in modo che i suoi progetti/programmi fossero destinati alle fasce più povere della popolazione?
- Ha gestito i progetti/programmi in modo da garantirne la sostenibilità <sup>(4)</sup>?
- La Commissione ha instaurato — assieme agli altri donatori principali — meccanismi di coordinamento efficaci onde assicurare che nei settori beneficiari del sostegno vengano adottati approcci coerenti?

9. L'audit ha compreso l'esame di otto progetti/programmi di sviluppo che coprono le tre categorie di attività descritte al paragrafo 7. Date le loro dimensioni, sono stati inclusi entrambi i programmi settoriali di sostegno nel campo dell'istruzione e della sanità <sup>(5)</sup>. Sono stati inoltre selezionati quattro (dei dodici) progetti attuati dal governo, nonché due (dei quattro) progetti eseguiti dalle ONG. Queste otto attività rappresentano il 74 % del valore totale impegnato (660 milioni di euro) dei programmi/progetti della Commissione a favore dell'India riguardanti la cooperazione allo sviluppo in corso nel 2001. L'elenco completo dei progetti/programmi esaminati figura nella *tabella 2*, unitamente alle informazioni di bilancio.

<sup>(4)</sup> Un'attività è considerata sostenibile quando è in grado di recare benefici ad una determinata categoria destinataria per un periodo di tempo prolungato, una volta cessata l'assistenza.

<sup>(5)</sup> I titoli ufficiali dei due programmi settoriali sono i seguenti: «Sector Programme for the Development of Primary Education» (Programma settoriale per lo sviluppo dell'istruzione primaria) e «Support for Health and Family Welfare sector development» (Sostegno allo sviluppo della sanità e del benessere familiare). Nella presente relazione vengono citati, rispettivamente, come programmi settoriali nel campo dell'istruzione e della sanità.

Tabella 2

## Progetti/programmi sottoposti a audit

(in milioni di euro)

Denominazione del progetto/programma	Anno di firma convenzione di finanziamento	Periodo di attuazione effettivo	Impegni	Esborsi all'1.12.2002
<b>PROGETTI ATTUATI DA AGENZIE GOVERNATIVE (AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE)</b>				
Progetto integrato di gestione del bacino idrico della Valle del Doon ( <i>Doon Valley</i> )	1991	1992-2001	23	23
Progetto di sviluppo dell'orticoltura — Kerala (KHDP)	1992	1993-2002	29	26
Prog. Irrigaz. su scala ridotta — Kerala (KMIP)	1992	1994-2000	12	6
Prog. di irrigazione Sidhmukh e Nohar	1993	1994-2001	45	40
<b>PROGETTI ATTUATI DA ONG</b>				
Trasferimento di tecnologie per uno sviluppo sostenibile (BAIF)	1995	1996-ad oggi	20	15
Programma per il miglioramento del livello di istruzione scolastica (PESLE)	1999	1999-ad oggi	11	4
<b>PROGRAMMI DI SOSTEGNO SETTORIALI</b>				
Programma settoriale per lo sviluppo dell'istruzione primaria (DPEP)	1993	1994-2003	150	149
Sostegno allo sviluppo del settore sanitario e del benessere familiare	1997 + 2001	1998-ad oggi	200 + 40	67
<b>Totale</b>			<b>530</b>	<b>330</b>

10. A Bruxelles, come presso la delegazione della Commissione a Deli, sono stati esaminati i fascicoli relativi ai progetti e si sono svolti colloqui con agenti della Commissione. Sono state compiute visite di audit presso tutti gli otto progetti/programmi selezionati, nel corso delle quali si sono svolti colloqui con funzionari del governo indiano e del governo dello stato interessato, con il presidente dell'organo nazionale di controllo indiano e con rappresentanti delle organizzazioni incaricate dell'esecuzione. In diverse occasioni si sono svolti incontri con i beneficiari dei progetti.

## OSSERVAZIONI

**Destinazione degli interventi a favore delle fasce più povere della popolazione**

11. Il regolamento ALA del 1992 esponeva la politica consistente nel destinare la cooperazione allo sviluppo a favore delle fasce più povere della popolazione. Durante il periodo esaminato dall'audit, la Commissione non aveva elaborato definizioni o indicatori per descrivere o identificare in maniera più precisa i gruppi destinatari, né nell'ambito della politica generale, né nel documento strategico della Commissione per l'India redatto nel 1994.

12. D'altro canto, a livello operativo, quattro degli otto progetti/programmi esaminati hanno fornito definizioni chiare identificando come gruppo destinatario le fasce povere e svantaggiate della popolazione<sup>(1)</sup>. Il programma settoriale in campo sanitario era meno specifico nella sua concezione e individuava nelle «donne e nei bambini» il proprio gruppo destinatario; nel corso dell'attuazione, sono state però introdotte misure di identificazione del target più specifiche. Gli obiettivi degli altri tre progetti erano formulati in termini di «output» tecnico, ma probabilmente ne hanno beneficiato le categorie più svantaggiate della popolazione.

13. Nell'ambito del programma settoriale in materia di istruzione sono stati fissati obiettivi specifici per le bambine in generale nonché per i bambini appartenenti a caste o a minoranze etniche classificate. Durante il periodo di attuazione, la definizione di gruppi svantaggiati è stata ampliata per includere i bambini che lavorano e i disabili. Particolare attenzione è stata prestata a questi gruppi destinatari nel corso delle regolari missioni di controllo che hanno monitorato il programma settoriale.

<sup>(1)</sup> Si tratta di due progetti di sviluppo rurale (Doon Valley e BAIF), del programma DPEP nel settore dell'istruzione e del progetto PESLE (nello stesso settore) svolto da una ONG.

14. Oltre ad aver istituito più di 28 000 scuole per circa 1,2 milioni di bambini nei distretti dell'ex Stato di Madhya Pradesh sovvenzionati dalla CE e dalla Banca mondiale, il programma ha introdotto delle riforme nel campo dell'istruzione (comprendenti la partecipazione degli adulti) in un contesto decentrato di recente creazione. Tali iniziative hanno comportato un aumento considerevole dei bambini iscritti appartenenti al gruppo destinatario, una diminuzione del numero di alunni che abbandonano gli studi e un incremento del tasso di alfabetizzazione.

15. Per i due progetti di sviluppo rurale «Doon Valley» e «BAIF», si è deciso, in fase di progettazione, di concentrare gli sforzi sul miglioramento della qualità di vita delle popolazioni povere nelle aree rurali. Successivamente sono stati individuati le zone di intervento, i villaggi, i singoli beneficiari, nonché i tipi di azione necessari<sup>(1)</sup>. Nonostante gli obiettivi fossero chiari sin dall'inizio, è stato necessario un monitoraggio continuo, dato che le popolazioni più povere erano in pratica molto difficili da raggiungere. Nel quadro del progetto «Doon Valley», gli obiettivi concernenti l'arresto del degrado del suolo e il miglioramento dei metodi agricoli, assicurando al contempo una gestione consapevole delle risorse naturali, sono stati conseguiti in un'area comprendente circa 300 villaggi, abitata da circa 400 000 persone. Riguardo al progetto BAIF, finora 26 000 famiglie (delle 33 000 previste in totale) hanno beneficiato di attività volte ad incrementare la produzione agricola, a stimolare attività su scala ridotta generatrici di reddito e ad avviare progetti sanitari a beneficio dei nuclei familiari (igiene, nutrizione). Un risultato importante conseguito da entrambi i progetti è stata inoltre la creazione, nell'ambito dei villaggi, di gruppi organizzati di persone addetti alla gestione del processo di sviluppo.

16. Il progetto PESLE, avviato recentemente, si prefigge di migliorare la qualità dell'istruzione. Benché abbia una portata relativamente ampia, molte attività sono destinate esplicitamente a gruppi tribali o a minoranze, nonché ai bambini che vivono nelle bidonvilles dei centri urbani.

17. L'obiettivo del programma settoriale in campo sanitario consisteva nel migliorare qualitativamente la sanità pubblica riformandone le strutture e le procedure organizzative; in particolare mediante la deconcentrazione della gestione. Sebbene non sia stato espressamente concepito per alleviare la situazione delle fasce più povere della popolazione, un miglioramento generale del sistema sanitario pubblico dovrebbe logicamente recare beneficio a tali categorie. Durante la fase di attuazione, sono state adottate delle misure per orientare il programma a favore di determinate aree svantaggiate del paese, come ad esempio alcuni stati in cui gli indicatori denotavano cattive condizioni sanitarie o le bidonvilles dei centri urbani. Tuttavia, le descrizioni delle azioni da svolgere nell'ambito del monitoraggio, ai fini del quale devono

essere svolte verifiche regolari, non contengono alcun riferimento ad obiettivi specifici in materia di target.

18. I tre progetti agricoli<sup>(2)</sup> avevano definito i propri obiettivi in termini tecnici, ossia il numero di impianti di irrigazione da realizzare, il numero di chilometri di canali di irrigazione o la superficie in ettari di terreno agricolo. Il numero e il tipo di beneficiari era quindi definito dall'intervento fisico e non era frutto di tentativi specifici di giovare in particolare alle fasce più povere.

19. L'obiettivo principale del progetto in materia di orticoltura per il Kerala consisteva nel fornire agli agricoltori locali un reddito supplementare aumentando la produzione orticola e migliorandone la commercializzazione. Il progetto interessava (come previsto) circa 40 000 agricoltori, i quali, in base a quanto rilevato nel corso di una missione di controllo, non risultavano appartenere alla categoria di agricoltori più povera dello stato in questione. Lo status esatto dei beneficiari del progetto era, a quanto pare, difficile da valutare, a causa della mancanza di indagini socio-economiche.

20. Benché nella fase preparatoria del progetto di irrigazione su scala ridotta nel Kerala fosse stata sottolineata la necessità di attribuire la priorità ai distretti più poveri dello stato, ciò non è stato fatto, né nella convenzione di finanziamento né in fase di attuazione. Il rapporto fra la superficie effettivamente irrigata (circa 7 000 ha rispetto ai 20 000 ha previsti in totale) e il numero degli agricoltori beneficiari (circa 13 000) indica che la maggior parte dei beneficiari sono piccoli agricoltori.

21. Il progetto di irrigazione nella regione di Sidhmukh e Nohar consiste in un'infrastruttura tecnica di irrigazione che riguarda un'area di circa 110 000 ha. L'area interessata dal progetto è situata in una regione dello Stato di Rajasthan regolarmente colpita dalla siccità e considerata povera. I beneficiari sono tutti gli agricoltori dell'area interessata dal progetto che possono fruire, senza ulteriori criteri di distinzione, di un sistema di irrigazione basato sulla forza di gravità.

### **La sostenibilità**

22. In base all'accordo di cooperazione sul partenariato e lo sviluppo stipulato fra la CE e l'India<sup>(3)</sup>, un elemento chiave da perseguire nell'ambito della cooperazione è la sostenibilità dei progetti e dei programmi. Un'attività è considerata sostenibile quando è in grado di recare benefici al gruppo destinatario per un lungo periodo di tempo, una volta cessata l'assistenza principale. La sostenibilità di un'attività può essere influenzata da vari fattori di natura tecnica, finanziaria o ambientale, nonché dalle capacità istituzionali e gestionali in causa o dal contesto politico in cui si

<sup>(1)</sup> Per il progetto «Doon Valley», il gruppo destinatario era costituito da nuclei familiari la cui principale fonte di sostentamento proveniva da risorse relative alla biomassa non agricola (in particolare la foresta). Il progetto BAIF era destinato a famiglie con un reddito annuo inferiore a 6 000 rupie indiane, quando la soglia di povertà stabilita ufficialmente era di 11 000 rupie.

<sup>(2)</sup> Irrigazione su scala ridotta (Kerala), orticoltura (Kerala) e irrigazione (Sidhmukh e Nohar).

<sup>(3)</sup> GU L 223 del 27.8.1994, già esaminato al paragrafo 2.

svolge. La Corte ha svolto un esame inteso ad accertare se la Commissione, conformemente alle proprie esigenze <sup>(1)</sup>, abbia valutato, durante la fase preparatoria, i vari fattori pertinenti che influenzano la sostenibilità dell'attività proposta. La Corte ha inoltre esaminato in che misura la Commissione abbia continuato a tenere conto di questo aspetto durante l'attuazione.

23. L'audit ha rivelato che in cinque <sup>(2)</sup> degli otto progetti/programmi esaminati la questione della sostenibilità è stata espressamente affrontata durante la fase di progettazione. Gli aspetti relativi alla sostenibilità ambientale e istituzionale, tuttavia, non erano solitamente ben documentati nelle diverse proposte di progetto. Nella maggior parte dei casi, la sostenibilità, in particolare l'aspetto istituzionale, veniva maggiormente considerata durante l'attuazione, come risulta dalle varie attività intraprese in tutti i progetti/programmi per coinvolgere i beneficiari e mobilitare le comunità locali, incoraggiandoli ad istituire vari tipi di organizzazioni di beneficiari.

24. Nel caso del progetto nel Kerala concernente un sistema di irrigazione su scala ridotta, le questioni inerenti alla sostenibilità hanno beneficiato di particolare attenzione nella fase di progettazione, in cui sono state considerate, ad esempio, la realizzabilità economica dagli impianti, l'importanza del funzionamento e della manutenzione degli stessi e la pianificazione del coinvolgimento degli agricoltori.

25. Nei primi tre anni, il progetto ha registrato seri ritardi nel conseguimento degli obiettivi fisici, a causa delle deficienze istituzionali dell'organismo governativo incaricato dell'esecuzione. Anche dopo la proroga del progetto, è stata prestata maggiore attenzione alla costruzione di impianti aggiuntivi che non ad attività di consolidamento quali la formazione degli agricoltori nella gestione e la manutenzione degli impianti. Di conseguenza, al termine del progetto, si riteneva che oltre il 60 % delle associazioni di beneficiari costituite dipendessero ancora dal sostegno fornito da quest'ultimo. Le loro possibilità di sopravvivenza sono quindi tutt'altro che certe.

26. Per quanto concerne il progetto di sviluppo dell'orticoltura nel Kerala, le questioni connesse alla sostenibilità non sono state automaticamente contemplate nella fase di progettazione. Esse hanno goduto di maggiore considerazione nel piano di lavoro biennale per il periodo di proroga. In pratica, il progetto ha seguito un approccio partecipativo istituendo gruppi di beneficiari auto-sufficienti, una misura che, in linea di massima, dovrebbe contribuire ad aumentarne le possibilità di sopravvivenza.

27. Il progetto ha raggiunto la maggior parte dei suoi obiettivi immediati. Tuttavia, le attività future della struttura di follow-up del progetto recentemente istituita, ossia il consiglio di promozione dei prodotti ortofrutticoli del Kerala, non erano chiare all'epoca della visita di controllo svolta nel marzo 2002, quando molte questioni importanti erano ancora in attesa di chiarimenti e/o di una decisione. Parimenti, la sostenibilità finanziaria dello stabilimento di trasformazione dei prodotti agricoli creato nell'ambito del progetto era lungi dall'essere garantita.

28. La questione principale in materia di sostenibilità per quanto concerne il progetto di irrigazione di Sidhmukh e Nohar riguarda la futura manutenzione dei canali d'irrigazione recentemente costruiti e delle relative strutture. Poiché la manutenzione dei canali primari e secondari è di competenza dei dipartimenti per l'irrigazione degli stati partecipanti, essa dipenderà dallo stanziamento di fondi sufficienti da parte dei rispettivi stati.

29. Lo stesso progetto prevedeva di istituire associazioni di utenti e di affidare ad esse parte della manutenzione, assoggettando il consumo idrico al pagamento di un canone. Questo provvedimento non è stato però predisposto durante l'attuazione del progetto; il dipartimento dell'irrigazione intendeva coinvolgere gli agricoltori solo una volta attivati i canali. Quanto alla sostenibilità finanziaria, le tariffe da riscuotere per il consumo idrico sono state inizialmente fissate a livelli così bassi da coprire appena il 25 % circa dei costi di manutenzione.

30. Tra le attività controllate, i due progetti di sviluppo rurale «Doon Valley» e «BAIF» sono quelli più concretamente orientati ad uno sviluppo sostenibile. Essi comprendevano infatti la partecipazione della comunità locale alle attività di pianificazione e di attuazione, l'organizzazione dei beneficiari a livello locale, la promozione di pratiche gestionali sostenibili e il supporto per quanto concerne la creazione di attività che generano entrate.

31. Il programma relativo al settore sanitario, ponendo l'accento su varie misure intese a consolidare le capacità, è chiaramente incentrato sulla sostenibilità istituzionale. Si osserva, tuttavia, che la componente della cooperazione istituzionale, prevista nella convenzione di finanziamento, è stata avviata solo nell'aprile 2002, ossia nel quarto anno di attuazione del programma.

32. Nel caso del programma settoriale in materia di istruzione, la questione della sostenibilità non era, in fase di pianificazione, un obiettivo dichiarato. Essa è divenuta però una preoccupazione importante durante l'attuazione e le missioni di controllo. I risultati del programma nel Madhya Pradesh, lo stato che ha effettivamente beneficiato dei fondi CE, sono stati considerevoli. Le riforme istituzionali attuate nello stato e l'impegno di quest'ultimo a provvedere all'istruzione di tutti i bambini indicano che nel Madhya Pradesh le prospettive di sostenibilità sono promettenti.

<sup>(1)</sup> In base alla metodologia di gestione del ciclo del progetto, adottata nel 1992 dalla Commissione, le proposte di finanziamento per i progetti/programmi dovrebbero comprendere una valutazione della sostenibilità. Cfr. inoltre la relazione speciale della Corte n. 21/2000 sulla gestione dei programmi di aiuti esterni della Commissione, paragrafi 28-30 (GU C 57 del 22.2.2001). (La proposta di finanziamento per un progetto o programma di sviluppo è il documento interno della Commissione, preparato dal personale di quest'ultima e presentato al Comitato consultivo dei rappresentanti degli Stati membri, su cui si basa la decisione di finanziamento della Commissione).

<sup>(2)</sup> «Kerala Minor Irrigation», «Sidhmukh e Nohar Irrigation», «Doon Valley», «BAIF» e il programma nel settore della sanità.

33. La sostenibilità finanziaria del programma nazionale rimane una componente a più lungo termine, specie se si considera che gli stati, molti dei quali hanno un gettito fiscale insufficiente, dovrebbero contribuire, in misura del 25 % (rispetto all'attuale 15 %), ai fondi necessari per il nuovo programma.

34. Per quanto concerne il Programma di miglioramento del livello di istruzione scolastica (PESLE), le questioni inerenti alla sostenibilità non sono finora adeguatamente considerate. I principali partner a livello locale sono, per la maggior parte, piccole ONG la cui sostenibilità finanziaria non è garantita. Benché in alcuni casi il lavoro svolto sia di ottima qualità, la vera difficoltà consiste nell'integrare eventuali metodi migliorati e strategie innovative in sistemi d'istruzione di più vasta portata.

35. La Corte ha rilevato che, nella maggior parte delle attività esaminate nell'ambito dell'audit, lo sviluppo di strutture suscettibili di durare nel tempo costituiva un elemento fondamentale da cui dipendeva la durata o meno, per un certo periodo di tempo, dei risultati conseguiti da un singolo progetto/programma. Pertanto, più la partecipazione locale veniva organizzata precocemente e integrata nell'approccio del progetto, migliori erano le prospettive di un impatto duraturo una volta concluso il progetto/programma.

36. La Corte ha constatato che tra gli aspetti che influiscono sulla sostenibilità vi è la durata prevista dei progetti/programmi. La maggior parte dei progetti/programmi esaminati hanno fruito di una o più proroghe dei rispettivi periodi di attuazione. Nonostante tali proroghe, nella fase finale diversi progetti si trovavano a dover lottare contro il tempo. I tempi necessari all'attuazione sembrano essere sistematicamente sottostimati nella fase di preparazione. Quando vengono successivamente prorogati, il relativo processo amministrativo è solitamente lento e farraginoso e finisce spesso con l'influire negativamente sulla realizzazione del progetto. I progetti, inoltre, sotto la pressione delle scadenze, tendono a dare priorità al conseguimento di obiettivi fisici a breve termine, a scapito di fattori a più lungo termine, forse meno visibili, come il rafforzamento della capacità istituzionale <sup>(1)</sup>.

37. A questo proposito va rilevato che il regolamento finanziario delle CE modificato <sup>(2)</sup>, applicabile dal 1° gennaio 2003, contiene una disposizione che limita il periodo durante il quale possono essere stipulati i contratti. In questo modo è probabile che venga ridotto il periodo di attuazione previsto per le attività di cooperazione allo sviluppo. Nel parere espresso sulla proposta relativa al nuovo regolamento finanziario, la Corte ha ritenuto che ciò non fosse consona all'aiuto allo sviluppo, in quanto il periodo massimo di attuazione sembra troppo breve <sup>(3)</sup>. Alla luce

<sup>(1)</sup> Ad esempio il KMIP, cfr. paragrafo 25.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativo al regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, articolo 166 (GU L 248 del 16.9.2002).

<sup>(3)</sup> Corte dei conti, parere n. 2/2001 su una proposta di regolamento del Consiglio concernente il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, paragrafo 63 (GU C 162 del 5.6.2001).

di queste osservazioni, la nuova disposizione renderà in genere più difficile integrare la sostenibilità nelle attività.

### **Un approccio e un coordinamento settoriali**

38. La Commissione <sup>(4)</sup> e molti altri donatori sono in genere concordi nel ritenere che, per quanto concerne talune attività di cooperazione allo sviluppo, un approccio settoriale sia, in linea di massima, preferibile al più tradizionale approccio per progetto, in quanto incoraggia una maggiore armonizzazione e coerenza nelle politiche e nelle strategie settoriali. I programmi settoriali su scala nazionale, come quelli sostenuti in India dalla Commissione nel campo dell'istruzione e della sanità, presentano il vantaggio di raggiungere un numero molto più elevato di destinatari e di avere quindi un impatto più ampio. Dato che questi programmi sono attuati e sostenuti attraverso i canali governativi esistenti, mediante i fondi stanziati nel bilancio centrale e in quelli dei singoli stati, il fatto che questi programmi settoriali vengano fatti propri dalle autorità locali ne aumenta le possibilità di sopravvivenza.

39. Nell'ambito di un approccio settoriale, tutte le parti interessate acconsentono a sostenere e finanziare un particolare programma settoriale con il governo responsabile dell'attuazione. Spesso i donatori contribuiscono al programma senza destinare i fondi a specifiche componenti. Il governo, unitamente all'insieme dei donatori, precisa gli obiettivi, i gruppi destinatari e l'organizzazione dei programmi, compresi aspetti quali la definizione degli indicatori di risultato, le condizioni di esborso e i meccanismi di monitoraggio, di presentazione di relazioni e di audit.

40. Evitando di stabilire una moltitudine di accordi con ciascun donatore, l'approccio settoriale consente un procedimento più efficiente che non l'approccio per progetto, frammentato fra i vari donatori. Una delle conseguenze di questo approccio è che i donatori non possono risalire all'impiego specifico riservato ai propri fondi. Essi dovrebbero pertanto confidare in misura sufficiente nella capacità dell'amministrazione del paese beneficiario di gestire programmi settoriali e di rendere conto della loro attuazione, dei risultati e dei costi.

41. L'audit ha tuttavia rivelato che nei programmi nazionali attuati nel campo dell'istruzione e della sanità non vi è stato un approccio settoriale vero e proprio. In India, finora solo la CE ha sostenuto, mediante fondi di bilancio, tale approccio per programmi settoriali. Tutti gli altri donatori, pur sostenendo gli stessi settori, hanno adottato un approccio per progetto, assegnando i rispettivi fondi a componenti e/o ad aree geografiche specifiche, per poter controllare in maniera diretta l'impiego dei fondi.

<sup>(4)</sup> Cfr. comunicazione della Commissione COM(2000) 212 def. sulla politica di sviluppo della CE.

42. Di conseguenza, non è stato possibile stabilire disposizioni comuni per quanto concerne l'obbligo di rendere conto e la presentazione di relazioni in merito ai programmi attuati su scala nazionale nel campo dell'istruzione e della sanità. Nel caso del programma in materia di istruzione, tale ostacolo è stato ampiamente superato assegnando la maggior parte dei fondi CE per questo settore attraverso un organismo creato appositamente per tutta la durata del programma in un unico stato. Per il programma sanitario non sono state adottate disposizioni simili; va rilevato, inoltre, che la Commissione non era riuscita ad ottenere dal governo indiano rendiconti finanziari aggiornati e controllati sul programma sanitario globale.

43. La principale attività di coordinamento per il programma in materia di istruzione è consistita in un sistema di missioni di controllo congiunte semestrali, in cui gruppi di rappresentanti dei donatori e dei governi hanno visitato le attività attuate nell'ambito del programma in alcuni stati partecipanti selezionati. In genere si ritiene che il sistema delle verifiche congiunte abbia avuto un effetto positivo sull'esecuzione del programma, in quanto ha riunito un insieme di competenze e consentito alla Commissione a ad altri donatori di avere un quadro globale del programma, piuttosto che dei soli Stati che beneficiano dei finanziamenti. Per il resto, il coordinamento si è svolto in modo informale.

44. Quanto al programma sanitario, non esiste un sistema simile di verifiche congiunte o altri meccanismi di coordinamento formale che interessino altri donatori. Il comitato di gestione congiunto, istituito in virtù dell'accordo CE-India su questo programma, sarebbe potuto diventare uno strumento di coordinamento efficace, poiché altri donatori sono invitati a parteciparvi, ma in pratica rappresenta soprattutto un luogo di incontro fra rappresentanti e consulenti tecnici dell'India e dell'UE. Fra donatori impegnati nel settore sanitario si sono svolti incontri informali.

### *La nuova strategia per paese*

45. Essendo la riduzione della povertà l'obiettivo centrale della politica di sviluppo comunitaria<sup>(1)</sup>, la Commissione ha recentemente constatato la necessità di affrontare in maniera più sistematica e globale le questioni inerenti allo sviluppo rurale<sup>(2)</sup>. Questo perché, come è stato affermato, la povertà e la fame sono problemi che affliggono principalmente il mondo rurale e il degrado ambientale, che si sta aggravando nelle zone rurali, è strettamente connesso alla povertà di queste zone. Il problema della povertà rurale deve essere affrontato agendo in diversi settori, tra cui l'agricoltura, la sanità, l'istruzione e la gestione delle risorse naturali rivestono particolare importanza. La comunicazione prosegue presentando la politica e l'approccio comunitario allo sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo, integrando in un insieme coerente gli obiettivi della riduzione della povertà, della sicurezza alimentare e della gestione sostenibile delle risorse naturali.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 212 def., pag. 5; cfr. inoltre «European Community's Development Policy — Statement by the Council and the Commission», 10.11.2000.

<sup>(2)</sup> COM(2002) 429 def.: comunicazione della Commissione sulla lotta alla povertà rurale.

46. La Commissione non ha tuttavia seguito pienamente questo approccio nel definire la nuova strategia specifica per l'India. Essa ha proposto di concentrare il proprio sostegno all'India per il prossimo quinquennio soprattutto nei settori della sanità e dell'istruzione. Benché la povertà in India sia descritta come un fenomeno prevalentemente rurale, dato che tre persone colpite su quattro vivono in aree rurali<sup>(3)</sup>, la strategia definita dalla Commissione non affronta problemi specifici della povertà rurale nei settori dell'agricoltura e della gestione delle risorse naturali.

47. Le osservazioni formulate dalla Corte a seguito dell'audit svolto confermano l'opinione della Commissione<sup>(4)</sup>, secondo cui le possibilità di sopravvivenza di alcuni suoi progetti in India in materia di sviluppo rurale e di risorse naturali, specialmente quelli a carattere più tecnico, potrebbero essere incerte. L'esito dei due progetti di sviluppo rurale esaminati può tuttavia essere ritenuto alquanto positivo per quanto concerne il conseguimento diretto, per le fasce poverissime della popolazione, di uno sviluppo sostenibile. Entrambi i progetti hanno intrapreso una serie di attività concernenti diversi aspetti della povertà rurale, come l'incremento della produttività del terreno e delle risorse idriche, la gestione delle risorse naturali, le condizioni sanitarie a livello familiare e le attività sanitarie nell'ambito della comunità locale, il rafforzamento del ruolo della donna e la partecipazione della collettività. La nuova strategia non indica però se verrà dato seguito a questi progetti di sviluppo rurale giunti a buon fine.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

### *Conclusione generale*

48. La Corte conclude che, per la maggior parte degli otto progetti/programmi esaminati in India, la gestione della Commissione è riuscita, in misura ragionevole, ad orientare gli interventi a favore dei poveri e ad includervi la ricerca della sostenibilità. Un'attenzione più sistematica a questi aspetti nell'arco dell'intero ciclo vitale del progetto/programma avrebbe potuto, tuttavia, migliorare i risultati.

49. Per quanto riguarda il coordinamento fra donatori sono stati compiuti sforzi considerevoli per instaurare un sistema di missioni di controllo congiunte nell'ambito del programma settoriale in materia di istruzione. Ciononostante, finora la CE è stata praticamente la sola a sostenere pienamente un approccio settoriale nei programmi in India; sotto questo aspetto, il coordinamento fra donatori può essere notevolmente migliorato.

<sup>(3)</sup> Documento strategico CE-India 2002-2006, paragrafo 3.2.2.

<sup>(4)</sup> Documento strategico CE-India 2002-2006, paragrafo 4.1.

***L'orientamento delle azioni a favore delle fasce povere della popolazione richiede un'attenzione esplicita in tutte le fasi***

50. Obiettivi e/o misure specifici per orientare le azioni a favore dei gruppi poveri e svantaggiati sono stati inclusi in tre dei sei progetti, nell'ambito del programma in materia di istruzione e, benché in maniera più indiretta, nel quadro del programma in campo sanitario.

51. In particolare, i progetti di sviluppo rurale offrivano chiare opportunità per destinare direttamente gli aiuti a determinate popolazioni indigenti. Per molti altri progetti, tuttavia, la scelta di un certo tipo di intervento, a causa delle relative restrizioni tecniche o geografiche (per esempio in materia di irrigazione) ha ridotto il margine di manovra nel destinare le azioni a favore di specifici gruppi di beneficiari.

52. I programmi settoriali hanno il vantaggio di raggiungere un numero ben più elevato di beneficiari e, potenzialmente, gruppi di destinatari molto più ampi. Nei programmi settoriali, che per natura differiscono dai progetti, le singole attività non sempre sono chiaramente definite sin dall'inizio. Ciò significa che durante l'attuazione devono essere intraprese misure specifiche per garantire che i benefici prodotti dai programmi giungano effettivamente alle popolazioni cui sono diretti.

*Raccomandazione n. 1*

53. L'obiettivo consistente nel destinare gli interventi alle fasce più povere della popolazione dovrebbe essere incluso e posto in atto sin dall'inizio della fase di identificazione e dovrebbe continuare ad essere perseguito nella fase di attuazione. Le attività di monitoraggio e di valutazione devono essere focalizzate sull'efficacia dell'orientamento delle azioni a favore dei poveri.

***Un'attenzione più sistematica e una pianificazione realistica contribuirebbero a migliorare la sostenibilità***

54. In cinque degli otto progetti/programmi esaminati, gli aspetti relativi alla sostenibilità sono stati sufficientemente considerati durante la fase di progettazione. Nella maggior parte dei casi, l'attenzione prestata a questi aspetti è migliorata durante l'esecuzione, specie per quanto riguarda la sostenibilità sul piano istituzionale. Tutti i progetti/programmi esaminati si prefiggevano di creare vari tipi di organizzazioni di beneficiari, ma la sostenibilità di tali istituzioni costituiva un punto debole.

55. Nella maggior parte dei casi, le previsioni relative ai tempi di attuazione necessari erano troppo ottimistiche; di conseguenza, veniva posto l'accento sul conseguimento degli obiettivi fisici a breve termine e risultava necessario richiedere la proroga delle scadenze stabilite per l'attuazione. Benché la concessione di una

proroga fosse, di norma, nell'interesse dei progetti/programmi e ne aumentasse le possibilità di sopravvivenza, la relativa procedura amministrativa era in genere lenta e farraginosa, con conseguenti ripercussioni negative sull'esecuzione.

*Raccomandazione n. 2*

56. Tutti gli aspetti relativi alla sostenibilità dei progetti/programmi dovrebbero essere esplicitamente ed accuratamente esaminati sin dalla fase di progettazione e attentamente monitorati durante l'intero periodo di attuazione. Le possibilità di sopravvivenza dei progetti/programmi migliorerebbero (specie quando sono contemplati il rafforzamento della capacità a livello istituzionale, eventuali riforme e lo sviluppo delle risorse umane) se sin dall'inizio fossero stabiliti tempi di attuazione appropriati e venissero regolarmente condotte delle verifiche. Dovrebbe inoltre essere prevista una fase specifica di ritiro graduale del sostegno per porre in atto una chiara strategia di conclusione dell'intervento.

***L'approccio settoriale richiede un più stretto coordinamento tra i donatori***

57. L'approccio per settore presenta alcuni vantaggi rispetto all'approccio per progetto, tra cui la possibilità di attuare un insieme di politiche e di strategie più armonico e coerente, un impatto più forte, una maggiore partecipazione a livello locale e maggiori probabilità in termini di sostenibilità. Tale approccio richiede inoltre che i donatori confidino in misura sufficiente nella capacità dell'amministrazione del paese beneficiario di gestire programmi settoriali e di rendere conto della loro attuazione, dei risultati raggiunti e dei relativi costi. Poiché l'approccio settoriale non è stato in realtà applicato, non sono stati predisposti, nei programmi nazionali in materia di istruzione e di sanità, sistemi comuni per la presentazione di relazioni, la rendicontazione e l'audit. Per il programma relativo all'istruzione, questo ostacolo è stato superato assegnando i fondi comunitari ad un unico Stato e creandovi apposite strutture. Per il programma sanitario non sono state previste azioni di questo tipo e la Commissione non è stata in grado di ottenere dal governo indiano rendiconti finanziari aggiornati e controllati sul programma globale.

58. Nel quadro del programma settoriale relativo all'istruzione, il coordinamento fra donatori si è svolto attraverso un sistema di missioni di controllo congiunte biennali che ha suscitato reazioni favorevoli. Nel settore della sanità il coordinamento è stato realizzato attraverso canali più informali.

*Raccomandazione n. 3*

59. Nel considerare l'eventuale partecipazione ad un programma settoriale attraverso un sostegno di bilancio, la Commissione (assieme ad altri donatori) dovrebbe assicurarsi — sia prima che nel corso dell'attuazione — che gli orientamenti seguiti dal paese interessato in materia di finanziamenti pubblici (compresi i

sistemi di reporting, contabilità e audit) siano soddisfacenti<sup>(1)</sup>. All'occorrenza, dovrebbe essere contemplato in questi campi, in aggiunta al sostegno settoriale specifico, un sostegno a favore del rafforzamento della capacità istituzionale. In una situazione in cui è improbabile che il potenziamento delle istituzioni permetta di rendere conto in maniera adeguata del sostegno di bilancio senza destinazione specifica, la Commissione dovrebbe considerare altre forme di sostegno.

***L'agricoltura e la gestione delle risorse naturali dovrebbero continuare a far parte della strategia concernente l'India***

60. Il nuovo documento che illustra la strategia CE per l'India non applica fino in fondo l'approccio delineato nella recente comunicazione della Commissione sulla lotta alla povertà rurale, in quanto limita l'intervento CE ai settori della sanità e dell'istru-

zione, trascurando altri settori fondamentali (come l'agricoltura e la gestione delle risorse naturali) che secondo la comunicazione dovrebbero essere presi in considerazione al fine di affrontare il problema della povertà rurale in maniera efficace.

*Raccomandazione n. 4*

61. Alla luce del suo obiettivo generale di riduzione della povertà, la Commissione potrebbe rendere la nuova strategia CE-India più completa affrontando questioni importanti come l'agricoltura e la gestione delle risorse naturali. Gli approcci vincenti in questi campi, come quelli sviluppati in alcuni progetti della Commissione, potrebbero essere proposti come modelli per essere applicati dal governo nell'ambito di programmi e strategie volti a ridurre la povertà.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 19 giugno 2003.

*Per la Corte dei conti*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*Presidente*

---

<sup>(1)</sup> Osservazioni simili sono state formulate dalla Corte nelle sue relazioni speciali sugli strumenti di adeguamento strutturale e l'assistenza macrofinanziaria: relazione speciale n. 5/2001 relativa ai fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato ad aiuti di bilancio (GU C 257 del 14.9.2001) e relazione speciale n. 1/2002 concernente l'assistenza macrofinanziaria (AMF) ai paesi terzi e lo strumento per l'adeguamento strutturale (SAF) nei paesi del Mediterraneo (GU C 121 del 23.5.2002). Nel maggio 2002, l'Ufficio della Commissione per la cooperazione EuropeAid ha adottato una guida sulla gestione delle operazioni di sostegno del bilancio, la quale raccomanda di verificare le condizioni locali prima di concedere tale sostegno.

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE****SINTESI**

I. In trenta anni di cooperazione allo sviluppo con l'India la strategia della Commissione è evoluta passando da un sostegno finanziato con i fondi di contropartita (ad esempio, l'«Operazione Flood») e da progetti di sviluppo rurale a programmi settoriali nel campo della sanità e dell'istruzione che sostengono il programma di riforme del governo, la buona governance e il miglioramento della prestazione di servizi. La decisione di abbandonare i tradizionali progetti di sviluppo rurale si basava sul riconoscimento che i singoli progetti, benché raggiungessero spesso gli obiettivi, avevano tendenzialmente un'incidenza limitata e localizzata e influivano poco sugli indirizzi politici.

La cooperazione CE-India ha beneficiato perciò di un processo dinamico di apprendimento nel quale l'esperienza acquisita con la realizzazione dei progetti ha alimentato l'elaborazione di nuove strategie.

IV. I programmi gestiti dalla Commissione nel campo della sanità e dell'istruzione sono intesi, tra l'altro, ad incoraggiare le autorità indiane ad adottare un approccio settoriale nell'affrontare le questioni di sviluppo sociale. In questo quadro ci si adopera per migliorare il coordinamento tra i donatori al fine di ridurre i costi delle operazioni e aumentare l'efficacia delle misure di aiuto. Un fattore essenziale per compiere progressi in questo campo è rappresentato dall'acquisizione di una crescente responsabilità da parte del governo; essa può essere sviluppata attraverso il potenziamento delle capacità e il dialogo. Gli orientamenti adottati dalla Commissione nel febbraio 2003 sui programmi di sostegno settoriale attribuiscono particolare importanza al coordinamento dei donatori. Intensificare tale coordinamento sarà uno dei compiti chiave della delegazione della Commissione in India, che ha recentemente ricevuto nuovi poteri nel quadro della deconcentrazione.

Per quanto riguarda il programma settoriale di sostegno al programma d'istruzione primaria distrettuale (DPEP) e il sostegno al programma di sostegno alla sanità e al benessere delle famiglie (HFWSP), le disposizioni relative alle relazioni, alla gestione contabile e alla revisione dei conti sono eseguite in conformità della convenzione di finanziamento conclusa tra la Commissione e il governo indiano.

Nel dialogo in corso viene esaminata tra l'altro la possibilità di ampliare queste disposizioni trasformandole in un quadro comune comprendente tutti i donatori presenti nel settore. L'istituzione di un siffatto quadro sarà agevolata, soprattutto nel settore della sanità, dal cambiamento di approccio che altri donatori importanti effettueranno passando da un approccio fondato sui progetti ad uno riguardante l'intero settore.

V. La mancanza di adeguate infrastrutture nei settori della sanità e dell'istruzione è un fattore fondamentale della povertà nelle campagne e tutti i donatori attivi in India sono ormai generalmente concordi nel ritenere che il rafforzamento di questi due settori possa incidere fortemente sulla riduzione della povertà. Selezionando questi due settori come campi d'intervento prioritari della sua nuova strategia (che ha riscosso un forte sostegno da parte degli Stati membri), la Commissione mira ad ottenere il massimo impatto senza disperdere gli sforzi in un numero troppo grande di settori o di approcci. Dovrebbero inoltre prodursi importanti sinergie con i programmi settoriali in corso in materia di sanità e istruzione nei futuri Stati partner.

La comunicazione della Commissione sullo sviluppo individua sei settori chiave per quanto riguarda la riduzione della povertà, ma ciò non significa che tutti e sei debbano essere rappresentati in ciascun nuovo programma. Gli indirizzi politici danno alla Commissione la possibilità di concordare, nel dialogo con il paese beneficiario, i settori d'intervento più appropriati per il paese in questione.

VI. La Commissione prende atto delle raccomandazioni della Corte riguardo agli obiettivi della focalizzazione sulle fasce povere della popolazione e della sostenibilità.

Dal 1992 la Commissione utilizza la «Guida metodologica» e altri strumenti relativi al ciclo di vita dei progetti quali il quadro logico di riferimento. Fa ormai parte della normale prassi inserire gli aspetti della sostenibilità (comprese le strategie di cessazione del sostegno) nei progetti e programmi di sviluppo della CE.

La Commissione prende atto della raccomandazione della Corte relativa ai programmi settoriali, che è in via di attuazione in applicazione sia della guida alla programmazione e all'attuazione del sostegno di bilancio ai paesi terzi, approvata nel marzo 2002, sia delle linee direttrici per il sostegno della Commissione europea ai programmi settoriali, approvate nel febbraio 2003.

La Commissione ritiene che vi siano buoni motivi per concentrare le sue risorse sui settori della sanità e dell'istruzione. Inoltre, i futuri partenariati che la Commissione intende concludere con i vari Stati dell'India dovrebbero prevedere una riforma globale nell'ambito della quale potrebbe essere aggiunta alle attività relative all'istruzione e alla sanità una componente rurale e delle risorse naturali.

## INTRODUZIONE

3. Nel corso dei trenta anni di esistenza della cooperazione allo sviluppo CE-India la strategia della Comunità è passata dai progetti di sviluppo rurale e dal sostegno finanziato dai fondi di contropartita (vedi l'«Operazione Flood») ai programmi di sostegno ai settori della sanità e dell'istruzione che sostengono il programma di riforme del governo, la buona governance e il miglioramento della prestazione di servizi. La decisione di cambiare forma d'intervento optando per programmi di sostegno settoriale è stata dettata dall'esperienza secondo la quale i singoli progetti, benché raggiungessero spesso gli obiettivi, avevano tendenzialmente un'incidenza limitata e localizzata e influivano poco sugli indirizzi politici.

6. In un'economia delle dimensioni dell'India ciò che conta non è tanto l'ammontare dell'aiuto, quanto il fatto che la Commissione sia impegnata in un dialogo con un grande attore e partner mondiale su ampie questioni politiche (delle quali la politica dell'istruzione e la politica della sanità sono parte).

## OSSERVAZIONI

11. L'articolo 4 del regolamento ALA del 1992 (Assistenza finanziaria e tecnica all'Asia e all'America latina) stabilisce che l'aiuto della Comunità sia indirizzato in via privilegiata alle fasce più povere della popolazione. Tra le altre categorie che meritano un'attenzione speciale sono citate inoltre le donne, i bambini e le minoranze etniche.

15. La Commissione conviene con la Corte che sia «Doon Valley» che «BAIF» costituiscano buoni esempi d'inclusione nella fase di progettazione della «focalizzazione sui poveri» e degli «indicatori».

17. Scopo della riforma della sanità e del relativo programma non è di sviluppare un sistema di assistenza speciale per i poveri, poiché l'esperienza insegna che in generale un progetto del genere produce servizi di scarsa qualità. Migliorare qualitativamente il

sistema sanitario pubblico ha perciò significato fin dall'inizio concentrare implicitamente gli sforzi, in termini sia operativi che di monitoraggio, per rendere il sistema esistente più accessibile e più sostenibile finanziariamente per i poveri e più adeguato alle loro esigenze, soprattutto nelle zone in cui è attualmente più carente sotto questo aspetto (ad esempio nelle baraccopoli e negli Stati più arretrati). Il fatto che il 50 % dei fondi a saldo del programma di investimenti settoriali per l'esercizio 2001-2002 sia stato assegnato agli Stati più bisognosi è un esempio ulteriore di tale preoccupazione implicita fondamentale del programma.

18-19. I progetti «Irrigazione su scala ridotta» (Kerala), «Orticoltura» (Kerala) e «Irrigazione» (Sidhmukh e Nohar) sono stati proposti alla Commissione come interventi tecnici destinati ad andare incontro alle esigenze dei beneficiari in zone poco sviluppate. La natura stessa dell'intervento fisico — in questo caso investimenti infrastrutturali — rende di per sé impossibile riservare esclusivamente l'intervento ai beneficiari al di sotto della soglia di povertà ed escludere la popolazione al di sopra di tale soglia dal beneficio dello stesso (irrigazione). Tutti i donatori presenti in India riconoscono ormai la necessità di sviluppare maggiormente i meccanismi proattivi volti ad assicurare una distribuzione più equa dei benefici in questi progetti infrastrutturali.

È per questo motivo che la Commissione ha abbandonato tale approccio. Nei progetti più recenti i poveri sono individuati esplicitamente come beneficiari e si tiene conto normalmente delle indagini di base e delle valutazioni partecipative nell'«anno 0» dell'attuazione del progetto.

20. Il progetto «Irrigazione su scala ridotta» in Kerala è un vecchio progetto nel quale era prestata maggiore attenzione al raggiungimento di obiettivi tecnici (cfr. anche il punto 18). Il progetto è riuscito tuttavia indirettamente a raggiungere i piccoli proprietari terrieri che fanno parte della popolazione povera.

Gli interventi specifici contro la povertà sono stati maggiormente privilegiati nei programmi recenti.

22-27. La Commissione prende atto con soddisfazione del fatto che secondo la Corte (paragrafo III della sintesi) la gestione della Commissione ha riportato un discreto successo per quanto riguarda la considerazione data alla sostenibilità.

26-27. La struttura istituzionale del progetto di sviluppo dell'orticoltura del Kerala è stata trasformata durante lo svolgimento del progetto. La Commissione ha preso misure per assicurare la sostenibilità finanziaria dello stabilimento di trasformazione dei prodotti agricoli. Ne è conseguito che l'impresa è stata in grado di ottenere il livello di certificazione più elevato ed è in buona posizione per assicurarsi una crescita futura.

La delegazione sta organizzando una valutazione finale per il settembre 2003 e porta avanti il dialogo con il VFPC (Consiglio di promozione degli ortofrutticoli del Kerala) e con la NAPC (Società di trasformazione agroalimentare di Nadukkara) riguardo all'eventuale concessione di un sostegno ad entrambi per metterli in grado di raggiungere la sostenibilità finanziaria.

29. I costi di recupero sono stati mantenuti ad un livello proporzionale alla capacità di pagamento dei beneficiari del progetto.

31. La componente relativa alla cooperazione istituzionale del programma per la sanità è ormai ben avanzata. Il suo avvio dipendeva dalla definizione e dall'approvazione da parte di tutti gli interessati del programma di investimenti settoriali, che getta le basi del processo di riforma e indica le varie entità istituzionali (esistenti o da creare) interessate dalla riforma.

33. La politica praticata dal governo centrale è di incoraggiare, attraverso programmi sostenuti al livello centrale, la riforma graduale del fisco e delle finanze pubbliche al livello dei singoli Stati. La Commissione sostiene questa politica.

34. La Commissione è consapevole delle questioni di sostenibilità che si pongono nell'ambito del Programma di miglioramento del livello di istruzione scolastica (PESLE); esse saranno affrontate nei dettagli nella fase di consolidamento.

35. Fin dal 1992 sviluppare strutture sostenibili e coinvolgere le comunità locali è una pratica corrente nella politica di sviluppo della CE.

36-37. Onde evitare problemi con le richieste di proroghe, per i progetti più recenti e per i programmi settoriali sono stati previsti periodi di attuazione più lunghi (ad esempio, BAIF: 9 anni, SSA: 7 anni).

37. Il termine per la stipulazione dei contratti (clausola di caducità) [art. 77, par. 2 e art. 166, par. 2 RF] e il termine di attuazione [art. 77, par. 3, punto 1) RF] sono due elementi diversi. La Commissione considera entrambe le scadenze strumenti essenziali per garantire una sana gestione finanziaria e un'efficace esecuzione del bilancio.

Le suddette disposizioni sono state adottate dall'autorità legislativa; la Commissione è tenuta a rispettare il nuovo regolamento e sta compiendo grandi sforzi per migliorare l'attuazione delle azioni esterne e per smaltire l'arretrato di impegni vecchi e dormienti. Le nuove norme rappresentano strumenti molto utili per il raggiungimento di questi obiettivi.

40. I donatori dovrebbero anche essere pronti ad aiutare i paesi beneficiari a rafforzare le loro capacità di gestire i programmi settoriali. Si tratta di una caratteristica fondamentale del sostegno dei donatori nell'approccio per settori.

42. La convenzione di finanziamento del programma della CE per la sanità stabilisce che la revisione contabile regolare sarà eseguita secondo le procedure del governo indiano. La Commissione accetta l'osservazione della Corte secondo la quale questa disposizione non è considerata adeguata ad assicurare la tempestiva presentazione di rendiconti finanziari opportunamente controllati per questo programma. Per questo motivo la Commissione ha chiesto che la questione sia affrontata nel riesame intermedio, il quale dovrebbe anche formulare raccomandazioni su come migliorare le disposizioni relative all'obbligo di rendiconto e di presentazione di relazioni. La Commissione ha ricevuto il progetto di relazione del riesame intermedio nell'aprile 2003. La relazione contiene una serie di raccomandazioni concrete a questo proposito, che la Commissione sta discutendo con il governo indiano.

44. I donatori che intervengono nel settore della sanità, quali la Banca mondiale, DFID, USAID e SIDA, sono invitati regolarmente dal ministero della sanità alle riunioni del comitato di gestione congiunto del programma CE. Tuttavia, la risposta dei donatori è stata in generale limitata, dato che nessuno di essi fornisce finanziamenti su base settoriale. Ai meccanismi di coordinamento informale che sono stati istituiti partecipano regolarmente tutti i donatori e rappresentanti ad alto livello del dipartimento del benessere della famiglia. Un maggiore coordinamento dei donatori in veste formale avviene al livello di singoli stati e distretti.

Nella comunità dei donatori sta crescendo il consenso sulla necessità di riforme nel settore della sanità. Secondo indicazioni attendibili, altri donatori aderirebbero in futuro alla strategia di riforma e parteciperebbero ad un sostegno coordinato per settore.

46. La mancanza di adeguate infrastrutture nei settori della sanità e dell'istruzione è un fattore fondamentale della povertà nelle campagne e tutti i donatori attivi in India sono ormai generalmente concordi nel ritenere che il rafforzamento di questi due

settori possa incidere fortemente sulla riduzione della povertà. Selezionando questi due settori come campi d'intervento prioritari della sua nuova strategia (che ha riscosso un forte sostegno da parte degli Stati membri), la Commissione mira ad ottenere il massimo impatto senza disperdere gli sforzi in un numero troppo grande di settori o di approcci. Dovrebbero inoltre prodursi importanti sinergie con i programmi settoriali in corso in materia di sanità e istruzione nei futuri Stati partner.

La comunicazione della Commissione sullo sviluppo individua sei settori chiave per quanto riguarda la riduzione della povertà, ma ciò non significa che tutti e sei debbano essere rappresentati in ciascun nuovo programma. Gli indirizzi politici danno alla Commissione la possibilità di concordare, nel dialogo con il paese beneficiario, i settori d'intervento più appropriati per il paese in questione.

47. In tutti i casi ai progetti CE viene dato un seguito attraverso le valutazioni finali, i risultati delle quali serviranno ad elaborare la nuova strategia.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

51. L'approccio basato sui progetti presenta di per sé limiti geografici e tematici per quanto riguarda la focalizzazione sui poveri; per questo motivo la Commissione si sta indirizzando verso un approccio globale per la sua strategia di riduzione della povertà (partenariati con gli Stati e programmi di sostegno settoriali).

52. I fondi dei programmi settoriali sono erogati al raggiungimento dei capisaldi delle misure di riforma e non a fronte di singole attività. Gli indicatori del monitoraggio dovrebbero mostrare se le fasce povere sono state raggiunte e se hanno beneficiato del programma. Ne consegue che nell'approccio settoriale sono sottolineati i risultati piuttosto che gli apporti e le attività.

### Raccomandazione 1

53. In linea con la politica di sviluppo della CE e i relativi orientamenti, la concentrazione dell'attenzione sulle fasce più povere della popolazione è normale prassi di tutti i programmi e progetti attuati in India e in altri paesi.

54. Nell'ambito dell'approccio basato sui progetti è difficile garantire la sostenibilità delle organizzazioni beneficiarie oltre la durata del progetto. Un approccio settoriale risolve la questione in modo più adeguato sviluppando la responsabilizzazione degli interessati e accrescendo la coerenza tra obiettivi, spesa e risultati.

55. Nel quadro della riforma della gestione dell'assistenza esterna, la Commissione, con il decentramento verso le sue delegazioni sul campo e con le misure qualitative di accompagnamento, attribuisce particolare importanza all'adozione di un maggiore realismo nell'elaborazione dei progetti/programmi. Ciò riguarda in particolare la fissazione di obiettivi e delle relative scadenze di attuazione.

### Raccomandazione 2

56. Dal 1992 la Commissione utilizza la «Guida metodologica» e altri strumenti relativi al ciclo di vita dei progetti quali il quadro logico di riferimento. Fa ormai parte della normale prassi inserire gli aspetti della sostenibilità (comprese le strategie di cessazione del sostegno) nei progetti e programmi di sviluppo della CE.

57. I donatori dovrebbero anche essere pronti ad aiutare i paesi beneficiari a rafforzare le loro capacità di gestire i programmi settoriali. Si tratta di una caratteristica fondamentale del sostegno dei donatori nell'approccio per settori.

La convenzione di finanziamento del programma della CE per la sanità stabilisce che la revisione contabile regolare sarà eseguita secondo le procedure del governo indiano. La Commissione accetta l'osservazione della Corte secondo la quale questa disposizione non è considerata adeguata ad assicurare la tempestiva presentazione di rendiconti finanziari opportunamente controllati per questo programma. Per questo motivo la Commissione ha chiesto che nel riesame intermedio siano formulate raccomandazioni su come migliorare le disposizioni relative all'obbligo di rendiconto e di presentazione di relazioni. La Commissione ha ricevuto il progetto di relazione del riesame intermedio nell'aprile 2003. La relazione contiene una serie di raccomandazioni concrete a questo proposito, che la Commissione sta discutendo con il governo indiano.

### Raccomandazione 3

59. La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte, che è in via di attuazione in applicazione sia della guida alla programmazione e all'attuazione del sostegno di bilancio ai paesi terzi, approvata nel marzo 2002, sia delle linee direttrici per il sostegno della Commissione europea ai programmi settoriali, approvate nel febbraio 2003.

60. La mancanza di adeguate infrastrutture nei settori della sanità e dell'istruzione è un fattore fondamentale della povertà nelle campagne e tutti i donatori attivi in India sono ormai generalmente concordi nel ritenere che il rafforzamento di questi due settori possa incidere fortemente sulla riduzione della povertà. Selezionando questi due settori come campi d'intervento prioritari della sua nuova strategia (che ha riscosso un forte sostegno da parte degli Stati membri), la Commissione mira ad ottenere il massimo impatto senza disperdere gli sforzi in un numero troppo

grande di settori o di approcci. Dovrebbero inoltre prodursi importanti sinergie con i programmi settoriali in corso in materia di sanità e istruzione nei futuri Stati partner.

La comunicazione della Commissione sullo sviluppo individua sei settori chiave per quanto riguarda la riduzione della povertà, ma ciò non significa che tutti e sei debbano essere rappresentati in ciascun nuovo programma. Gli indirizzi politici danno alla Commissione la possibilità di concordare, nel dialogo con il paese beneficiario, i settori d'intervento più appropriati per il paese in questione.

#### *Raccomandazione 4*

61. Come sottolineato nella risposta al paragrafo 60, la Commissione ritiene che vi siano buoni motivi per concentrare le sue risorse sui settori della sanità e dell'istruzione. Inoltre, i futuri partenariati che la Commissione intende concludere con i vari Stati dell'India dovrebbero prevedere un pacchetto organico di riforme nell'ambito del quale potrebbe essere aggiunta alle attività relative all'istruzione e alla sanità una componente rurale e delle risorse naturali.

---