

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 15/2003

sull'audit dei programmi di microprogetti finanziati dal FES corredata delle risposte della Commissione

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

(2004/C 63/01)

INDICE

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
SINTESI	I-III	4
INTRODUZIONE	1-7	4
I programmi pluriennali di microprogetti	1-4	4
Il controllo della Corte	5-7	6
L'ELABORAZIONE DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI	8-16	6
Un iter di pianificazione agile e flessibile	8-9	6
L'esperienza precedente viene presa in considerazione in modo uniforme	10	6
Scarsa attenzione per programmi analoghi	11	7
Scelte di pianificazione commisurate alle esigenze nazionali	12-13	7
Una definizione «aperta» di collettività beneficiarie	14-15	8
Un livello di responsabilizzazione diseguale, ma crescente, dell'amministrazione locale ..	16	9
L'ESECUZIONE DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI	17-37	9
I servizi centrali della Commissione non dispongono di informazioni sufficienti	17-20	9
Istruzioni specifiche poco omogenee	21-23	10
Una buona autonomia dei dispositivi gestionali nei paesi ACP	24-26	10
Una procedura di gestione adeguata e, in linea di massima, vincolante	27-28	11
Il ritmo di esecuzione dei programmi è talvolta troppo lento	29	11
L'organizzazione finanziaria e contabile ed il controllo sono soddisfacenti ma migliorabili	30-33	12
Buon rispetto del principio di cofinanziamento da parte dei beneficiari	34-35	13
Monitoraggio soddisfacente ma migliorabile	36-37	13
I RISULTATI DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI	38-56	14
Risultati immediati molto positivi	38-40	14
Un impatto difficilmente quantificabile	41-47	14

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
La continuità della risposta alle necessità è spesso fragile	48-56	15
I settori sociali: istruzione e sanità	51-54	16
I settori economici	55-56	17
CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI	57-65	18
Conclusione	57-64	18
Raccomandazioni	65	19
ALLEGATO I — Microprogetti finanziati dal sesto, settimo e ottavo FES (Situazione al 31/12/2002)		21
ALLEGATO II — Programmazione e gestione dei microprogetti		22
ALLEGATO III — Programmi di microprogetti selezionati per l'indagine della Corte dei conti		24
ALLEGATO IV — Numero di proposte di microprogetti esaminate dalla Corte dei conti		25
Risposte della Commissione		26

ABBREVIAZIONI E TERMINOLOGIA

Aidco - Ufficio di cooperazione EuropeAid

ACP - Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico firmatari della convenzione di Lomé

FES - Fondo europeo di sviluppo

OLAS - Sistema di contabilità on line

ONG - Organizzazione non governativa

RIFERIMENTI UTILIZZATI

Convenzione di Lomé: articoli 252, 290, 299.

SINTESI

I. I programmi pluriennali di microprogetti volti a finanziare piccole infrastrutture assorbono il 2 % circa dei contributi erogati dai Fondi europei di sviluppo (FES). La Corte ha esaminato la gestione e il controllo di tali programmi esercitati dai servizi centrali della Commissione e, nel caso di sei Stati ACP (Ghana, Madagascar, Malawi, Uganda, Zambia e Zimbabwe), dalle delegazioni. La Corte ha verificato inoltre se gli obiettivi perseguiti dai programmi siano stati raggiunti.

II. Le osservazioni principali vertono sull'elaborazione dei programmi, sulla loro esecuzione e sui risultati concreti conseguiti nei paesi selezionati. La Corte esprime un giudizio positivo sui programmi di microprogetti, pur avendo rilevato ⁽¹⁾ quanto segue:

- i servizi centrali della Commissione non dispongono di informazioni sufficienti su questi programmi e non hanno fornito alle delegazioni orientamenti adeguati (paragrafi 18-23); non sempre le cellule di gestione dei programmi nei paesi ACP hanno uno status giuridico ben definito (paragrafi 24-26); l'esecuzione dei programmi mediante «programmi a preventivo» è talora lenta o confusa (paragrafi 27-29); i dispositivi di gestione e di controllo sono complessivamente soddisfacenti, pur presentando ancora delle lacune; i sistemi informativi, infine, sono spesso mal concepiti o mal utilizzati (paragrafi 30-37);
- l'utilità dei microprogetti per la popolazione è largamente attestata e verificabile (paragrafi 38-47), nonostante le difficoltà di misurazione dell'impatto dei microprogetti siano sottovalutate; sembrano sussistere condizioni tali da garantire la continuità dei risultati, benché la debolezza delle amministrazioni locali possa incidere su di esse (paragrafi 48-57).

III. Al termine dell'indagine, la Corte invita la Commissione a:

- migliorare l'organizzazione dei servizi centrali, in maniera tale da valorizzare maggiormente questa forma di cooperazione;
- fornire alle delegazioni orientamenti precisi e coerenti, adeguati ai microprogetti; controllare più attentamente il sistema di gestione, inserendolo in uno specifico quadro normativo, per migliorare il monitoraggio della fase esecutiva dei programmi;
- accertarsi che l'esecuzione dei programmi consenta il monitoraggio del ciclo progettuale e il rispetto delle scadenze stabilite, conformemente alle aspettative prioritarie della popolazione;
- adottare metodi realistici di misurazione dei risultati, esaminare in maniera più approfondita le possibilità di garantire la continuità a medio termine dei microprogetti nei paesi ACP, con particolare riguardo al ruolo affidato all'amministrazione locale; privilegiare le valutazioni che riguardano più di un paese.

INTRODUZIONE

I programmi pluriennali di microprogetti

1. L'esistenza dei programmi di microprogetti finanziati dal FES per infrastrutture locali di piccola dimensione (scuole, dispensari, cisterne per la raccolta dell'acqua ecc.) risale alla prima con-

venzione di Lomé (1975-1980). Ai sensi della quarta convenzione di Lomé ⁽²⁾, il loro obiettivo è «rispondere alle esigenze di sviluppo delle collettività locali». Alla fine del 2002, considerando insieme il sesto, il settimo e l'ottavo FES, i finanziamenti per questi programmi ammontavano a 618 milioni di euro, pari al 2 % circa del totale delle decisioni di finanziamento (*allegato I*).

⁽¹⁾ Queste osservazioni sono basate su relazioni dettagliate rivolte alle delegazioni interessate ed ai servizi centrali, redatte al termine di ognuna delle sei missioni di audit effettuate tra novembre 2002 e marzo 2003.

⁽²⁾ La quarta convenzione di Lomé è stata firmata il 15 dicembre 1989 per una durata di dieci anni (dal marzo 1990 al marzo 2000), ed è affiancata da un protocollo finanziario di durata quinquennale corrispondente al settimo FES; modificata il 4 novembre 1995, è stata affiancata da un secondo protocollo finanziario quinquennale, corrispondente all'ottavo FES.

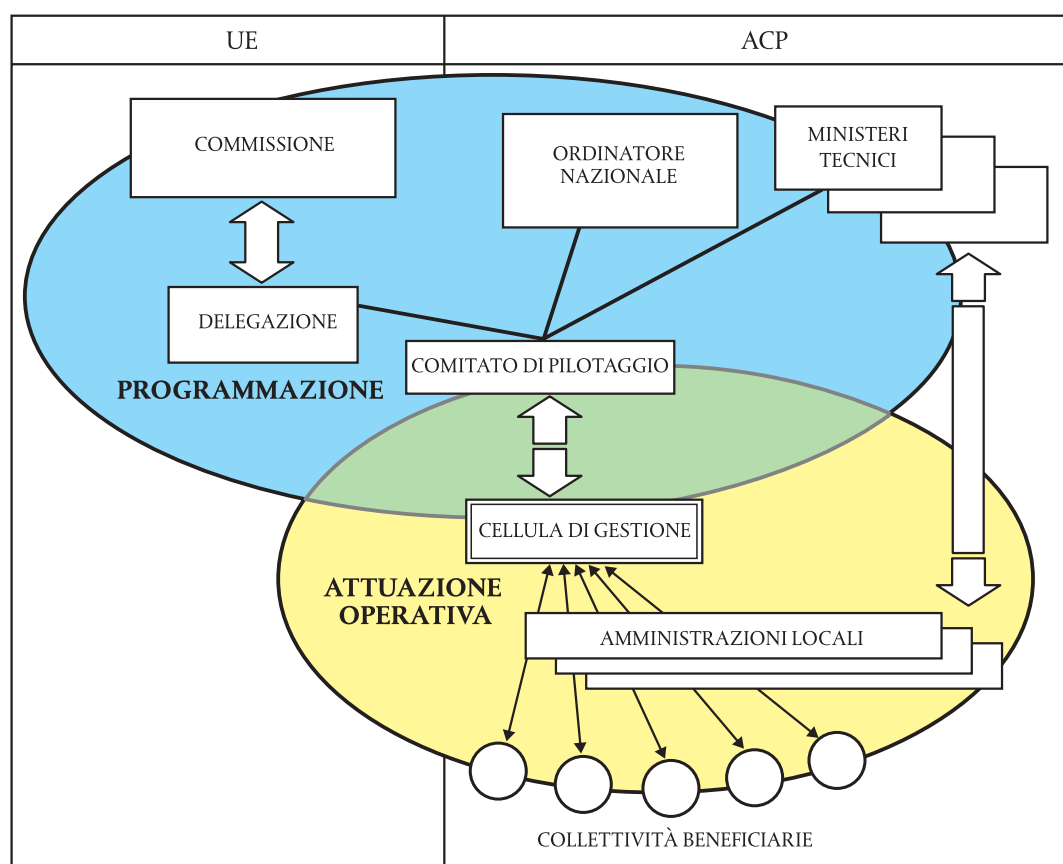
2. Tenuto conto della loro rispondenza agli obiettivi della cooperazione comunitaria, vale a dire fornire assistenza alla società civile ed alla lotta contro la povertà ⁽¹⁾, questi programmi sono stati ripresi dall'accordo di Cotonu ⁽²⁾ ed associati alla cooperazione decentrata ⁽³⁾.

3. Ai sensi della convenzione di Lomé ⁽⁴⁾, i microprogetti devono avere «un impatto economico e sociale sulla vita delle popolazioni», rispondere ad una «necessità prioritaria dimostrata e constatata» ed essere «attuati su iniziativa e con la partecipazione attiva delle collettività locali beneficiarie». Il contributo del FES non può, in alcun caso, essere superiore a 300 000 euro né, in linea di massima, superare i tre quarti del costo di ciascun progetto. La parte restante è finanziata dalla collettività locale bene-

ficiaria (sotto forma di apporti in natura o in contanti, oppure di prestazione di servizi) e, in via eccezionale, dallo Stato ACP interessato.

4. L'esecuzione dei programmi pluriennali di microprogetti è decentrata. In ogni Stato ACP interessato, l'esecuzione compete ad una cellula di gestione che svolge un ruolo determinante ed è diretta da un comitato di pilotaggio, di cui fanno parte rappresentanti dell'amministrazione comunitaria e dell'amministrazione nazionale. La cellula di gestione adempie a tre funzioni principali: far conoscere i programmi, selezionare i progetti ammissibili presentati dai potenziali beneficiari, assicurarne la realizzazione (cfr. *tabella 1* ed *allegato II*).

Tabella 1
Attori principali



Fonte: Corte dei conti.

⁽¹⁾ Dichiarazione del Consiglio e della Commissione, del 25 aprile 2000, relativa alla politica di sviluppo dell'Unione europea.

⁽²⁾ L'accordo di partenariato di Cotonu è stato firmato il 23 giugno 2000 per una durata di 20 anni, con una clausola di revisione quinquennale; è affiancato da un protocollo finanziario che ammonta a 15,2 miliardi di euro, di durata quinquennale, corrispondente al nono FES.

⁽³⁾ Accordo di partenariato di Cotonu: parte 4: cooperazione per il finanziamento dello sviluppo, titolo II: cooperazione finanziaria, capitolo 5: microprogetti e cooperazione decentralizzata.

⁽⁴⁾ Articolo 252.

Il controllo della Corte

5. Il controllo ha riguardato i servizi centrali della Commissione e sei ⁽¹⁾ paesi ACP che, a fine 2002, avevano beneficiato del 44 % dei finanziamenti del sesto, del settimo e dell'ottavo FES relativi a programmi di microprogetti (*allegato I*).



Controllo in loco di un progetto di irrigazione

6. In ogni paese, la Corte ha preso in esame un programma del settimo FES, un programma dell'ottavo FES ⁽²⁾ ed almeno venti microprogetti. Le 144 opere verificate sono state completate in gran parte prima del 2001: per ognuna si è proceduto all'esame della relativa documentazione e, in 104 casi, ad una verifica in loco. Queste opere sono rappresentative dei principali settori d'intervento: istruzione, sanità, sviluppo rurale ⁽³⁾. Sono state inoltre controllate 20 operazioni contabili dell'esercizio 2002 relative a microprogetti realizzati nei paesi selezionati. Per quanto riguarda i controlli in loco, la scelta delle opere è stata casuale, ma la Corte ha tenuto conto del parere delle delegazioni in materia di accessibilità o di sicurezza. (*allegati III e IV*).

7. I controlli sono stati effettuati presso i servizi centrali della Commissione, le delegazioni, le cellule di gestione dei microprogetti, le amministrazioni nazionali e locali dei paesi ACP, nonché presso i beneficiari finali. L'indagine della Corte era volta a valutare non soltanto come la Commissione gestisca e controlli i programmi di microprogetti, ma anche se gli obiettivi perseguiti siano stati raggiunti. Essa ha riguardato la pianificazione, l'esecuzione ed i risultati dei programmi, tenuto conto dei rischi già identificati negli audit e nelle valutazioni della Commissione, con particolare riferimento al rischio di mancata continuità.

⁽¹⁾ Ghana, Madagascar, Malawi, Uganda, Zambia e Zimbabwe.

⁽²⁾ In Zimbabwe, il dodicesimo programma pluriennale è finanziato contemporaneamente dal settimo e dall'ottavo FES.

⁽³⁾ Le diverse accezioni di questo termine sono esaminate più avanti.

L'ELABORAZIONE DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI

Un iter di pianificazione agile e flessibile

8. L'elaborazione dei programmi di microprogetti segue un iter che prevede l'intervento di tutti gli attori di cui alla *tabella I* ed all'*allegato II*. Affinché la Comunità europea si impegni a finanziare, nell'arco di un certo numero di anni ⁽⁴⁾, un programma proposto da uno Stato ACP, quest'ultimo deve essere in grado di valutare le proprie esigenze e priorità, oltre che la propria capacità di gestire le operazioni in causa.

9. La cosiddetta procedura di autorizzazione globale consente di finanziare diversi programmi nazionali sulla base di un'unica autorizzazione concessa dal comitato del FES, per un importo non superiore a 30 milioni di euro. Relativamente ai microprogetti, il modesto importo dei programmi presentati dai paesi ACP consente di ricorrere spesso a questa procedura, riservata ai programmi inferiori a 8 milioni di euro, anziché alla procedura normale, evitando pertanto di sovraccaricare il comitato del FES.

L'esperienza precedente viene presa in considerazione in modo uniforme

10. Le raccomandazioni contenute nella relazione di valutazione dei programmi di microprogetti sono senz'altro tenute in considerazione nella fase di preparazione dei programmi successivi. In genere, però, la valutazione viene effettuata a metà percorso, oppure poco dopo la chiusura dei programmi. Praticamente, dunque, non esistono valutazioni effettuate dopo un lungo periodo, anche se in alcuni paesi è da più di 20 anni che vengono attuati dei programmi pluriennali di microprogetti e la continuità delle opere realizzate è spesso controversa: eppure, valutazioni di questo tipo sarebbero utili ⁽⁵⁾. Inoltre, i servizi centrali della Commissione non procedono ad una comparazione sistematica dei lavori di valutazione disponibili, privandosi così di informazioni che potrebbero essere utili a fini gestionali. I lavori di valutazione che non riguardino un solo paese sono troppo rari e datati ⁽⁶⁾ perché possano essere di una qualche utilità per la Commissione.

⁽⁴⁾ Ai sensi dell'articolo 290 della convenzione di Lomé, talune decisioni di finanziamento possono riguardare programmi pluriennali.

⁽⁵⁾ Per esempio, sulle opere realizzate cinque — dieci anni prima.

⁽⁶⁾ Il più recente è del febbraio 1997 (Valutazione dei programmi di microprogetti nel quadro della quarta convenzione di Lomé, gruppo Ricerche e scambi tecnologici — GRET). Paesi interessati: Uganda, Senegal, Comore e Malawi.

Scarsa attenzione per programmi analoghi

11. Riguardo ai piccoli progetti che rispondono a necessità prioritarie, i programmi pluriennali di microprogetti finanziati dal FES non rappresentano l'unica forma di assistenza, in quanto i singoli Stati membri, altri finanziatori multilaterali e bilaterali, le ONG e le stesse amministrazioni nazionali gestiscono programmi analoghi. Accade dunque che questi aiuti non siano sufficientemente presi in considerazione nei programmi di microprogetti. Si tratta di un aspetto specifico della compartimentazione delle informazioni tra i vari finanziatori, in particolare tra gli Stati membri ed i programmi della Comunità europea ⁽¹⁾.

Riquadro n. 1

Programmi analoghi

1. In Malawi, la Banca mondiale finanzia un programma per la costruzione di piccole infrastrutture in zone rurali povere. Gli obiettivi e l'ampiezza di questo programma, nonché le modalità di intervento, sono molto simili a quelli dei programmi di microprogetti finanziati dal FES. Le collettività locali possono presentare dei progetti per entrambi i meccanismi di finanziamento. È stata constatata una mancanza reale di coordinamento: entrambi i sistemi, ad esempio, hanno finanziato due scuole vicine l'una all'altra. Questa lacuna è stata parzialmente colmata inserendo disposizioni specifiche nel quarto programma pluriennale di microprogetti, finanziato dal nono FES.

2. In Zambia, si è dato vita nel 1991 ad una cellula comune di gestione per coordinare la gestione dei programmi pluriennali di microprogetti finanziati dal FES e dei programmi finanziati dalla Banca mondiale. Tra il giugno 2000 ed il gennaio 2002, i programmi di microprogetti finanziati dal FES hanno risentito di problemi significativi dovuti al difficile rapporto tra le due tipologie di programmi (a causa di incertezze relative ai rispettivi supporti organizzativi). A partire dal gennaio 2003, data della loro separazione amministrativa, in svariate regioni i funzionari dei distretti interessati sono stati riassegnati ad attività legate ai programmi della Banca mondiale, a scapito dei programmi del FES. Per quanto le due tipologie di programma siano complementari, la mancanza di coordinamento e di cooperazione che ne ha caratterizzato la gestione ha impedito che si sviluppasse le sinergie positive.

3. In Zimbabwe, un programma europeo di cooperazione decentrata varato nel 1999 gestisce, fra l'altro, un fondo destinato a finanziare alcune piccole infrastrutture in aree urbane e rurali, in tutto e per tutto comparabili ai microprogetti. Il programma di cooperazione decentrata non prevede disposizioni che tengano conto di questa vocazione parzialmente comune; da parte sua, il dodicesimo programma di microprogetti, varato alcuni mesi dopo, ignora la cooperazione decentrata.

Scelte di pianificazione commisurate alle esigenze nazionali

12. I microprogetti sono inclusi tra i settori in cui si concentrano gli aiuti stabiliti dai Programmi indicativi nazionali (PIN) oppure vengono considerati come un settore particolare ⁽²⁾. I microprogetti riguardano in gran parte i settori sociali dell'istruzione e della sanità, fra cui le infrastrutture idriche e igienico-sanitarie, ma anche le attività economiche riguardanti l'agricoltura e l'artigianato, l'integrazione territoriale ed altre attività suscettibili di generare reddito.



Un'attività che genera reddito: un mulino per produrre farina di mais

13. Oltre ai settori d'intervento, le scelte di pianificazione possono interessare la copertura geografica (l'intero territorio o una parte di esso), i criteri di priorità (concentrazione più o meno marcata sull'area o sulle popolazioni più povere), la natura delle operazioni da finanziare (costruzione o recupero di infrastrutture quali scuole, dispensari, sistemi di approvvigionamento idrico, azioni di formazione), la natura del finanziamento (prestito o sovvenzione). In quasi tutti i casi, i programmi riguardano zone rurali.

⁽¹⁾ Trattato CE, articolo 180 (ex articolo 130 X):

1. La Comunità e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali ed in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto comunitario.
2. La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al paragrafo 1.

⁽²⁾ Questa diversità riflette la convenzione di Lomé, secondo la quale i microprogetti ora sono uno strumento (articolo 252), ora sono un settore d'intervento (articolo 229).

Riquadro n. 2**Le scelte di pianificazione**

1. In Ghana, il quarto ed il quinto programma, con una dotazione rispettivamente di 8,89 e 27 milioni di euro, si concentrano sul recupero delle infrastrutture esistenti nei settori dell'istruzione e della sanità, allo scopo di accrescerne l'utilizzo da parte delle popolazioni rurali.

2. In Madagascar, il terzo programma, finanziato dal settimo FES, varato nel 1998 per un periodo di un anno, con una dotazione di un milione di euro, prevedeva la costruzione ed il recupero, su tutto il territorio nazionale, di infrastrutture nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'approvvigionamento idrico, dell'agricoltura e delle vie di comunicazione rurali. Il quarto programma, finanziato dall'ottavo FES, varato nel marzo 2000 e con una dotazione di 8 milioni di euro, ha aggiunto alle attività di costruzione delle infrastrutture un importante obiettivo, quello del trasferimento delle conoscenze.

3. In Malawi, il primo, il secondo ed il terzo programma, con una dotazione rispettivamente di 3,1, 6,38 e 21 milioni di euro, coprono l'intero territorio nazionale e perseguono l'obiettivo comune di fornire alla popolazione rurale infrastrutture di base nei settori dell'istruzione, della sanità, delle comunicazioni (strade, agenzie postali) e delle risorse naturali. I programmi comprendono uno sportello per l'erogazione del microcredito. Le attività di costruzione e quelle di recupero sono considerate alla pari.

4. In Uganda, il programma principale dell'ottavo FES, con una dotazione di 15 milioni di euro, è attuato in otto dei ventinove distretti del paese, selezionati in base al livello di povertà. I settori d'intervento prescelti sono l'istruzione (in conformità del piano nazionale di scolarizzazione di massa «istruzione primaria universale»), la salute e lo sviluppo rurale. Le attività di costruzione ex novo e quelle di recupero sono considerate alla pari; sono previsti anche interventi finalizzati alla formazione. Viene realizzato parallelamente un programma specifico che prevede la costruzione di reti idriche ed igienico-sanitarie.

5. In Zambia, dal 1985, sono stati attuati sette programmi pluriennali di microprogetti. Nel quadro della quarta convenzione di Lomé, sono stati impegnati 38,5 milioni di euro, di cui 22,4 milioni di euro a titolo dell'ottavo FES, dopo il 1998. I settori interessati sono essenzialmente l'istruzione, che ha ricevuto più della metà dei finanziamenti, la sanità, le infrastrutture idriche e igienico-sanitarie.

6. In Zimbabwe, i sei programmi finanziati dal settimo e dall'ottavo FES, con una dotazione complessiva di 47,6 milioni di euro, coprono l'intero territorio nazionale e privilegiano il recupero delle infrastrutture esistenti, considerato il livello già ragguardevole delle attrezzature nel paese. I settori interessati sono l'istruzione, la sanità e lo sviluppo rurale, che copre le piccole infrastrutture riguardanti l'acqua, l'elettrificazione rurale ed alcuni progetti di sostegno all'artigianato rurale.

Una definizione «aperta» di collettività beneficiarie

14. Il termine «collettività locale», non definito dalla convenzione di Lomé, può assumere diverse accezioni: può designare un gruppo soggetto ad un'autorità tradizionale (il villaggio ed il capo villaggio), un raggruppamento di persone aventi interessi materiali o morali in comune (un'associazione), la popolazione residente in un determinato territorio avente una propria amministrazione e propri rappresentanti legali (una collettività locale secondo il diritto pubblico).

15. La diversità delle interpretazioni accolte consente a ciascun paese di adeguare l'attuazione dei programmi di microprogetti alle proprie strutture ed ai propri orientamenti politici. L'ammissibilità di un progetto, anche se risponde alle medesime necessità, è presentato dallo stesso numero di persone, ha lo stesso costo e caratteristiche tecniche analoghe, può quindi differire notevolmente da un paese all'altro.

Riquadro n. 3**La nozione di collettività locale**

1. In Ghana, le collettività ammissibili comprendono di fatto da 20 a 700 persone, il che corrisponde al numero delle persone che un comitato di progetto è abilitato a rappresentare.

2. In Madagascar, la popolazione beneficiaria è rappresentata dall'amministrazione locale. Le richieste di aiuto sono certificate al contempo dall'amministrazione locale (verbale del consiglio comunale) e dalla popolazione (verbale dell'assemblea della popolazione interessata dal progetto).

3. In Malawi, non è stata stabilita nessuna definizione formale, ma un gruppo formato da almeno cinque persone aventi interessi in comune è considerato essere una collettività locale ai sensi della convenzione di Lomé.

4. In Uganda, il termine designa un gruppo di persone aventi interessi comuni, che beneficino del sostegno dell'amministrazione locale (sotto-contea o distretto), la quale svolge un ruolo di intermediazione. Non è previsto alcun limite numerico, ma viene data la priorità ai progetti i cui beneficiari potenziali siano più numerosi.

5. In Zambia, la collettività locale comprende tutte le persone interessate ad un progetto, che siano pronte a partecipare alla sua realizzazione e traggano beneficio dai suoi risultati. L'assenza di una precisa definizione e di limiti numerici non ha posto problemi pratici.

6. In Zimbabwe, il termine designa, per trasposizione della legislazione nazionale riguardante le cooperative, un gruppo formato da almeno dieci persone, le quali siano in grado di dimostrare di avere un progetto in comune da almeno un anno.

Un livello di responsabilizzazione diseguale, ma crescente, dell'amministrazione locale

16. I programmi di microprogetti contengono disposizioni che prevedono il coinvolgimento delle autorità pubbliche locali, anche se di fatto tale coinvolgimento assume forme variabili e può essere di portata piuttosto limitata. In altri casi, invece, alle amministrazioni locali vengono affidate responsabilità significative finalizzate allo sviluppo delle rispettive capacità gestionali. In effetti, i programmi non mirano soltanto al soddisfacimento delle necessità sociali prioritarie, ma anche, in misura crescente, al potenziamento istituzionale locale ed al sostegno delle politiche di decentramento. Per quanto non compaia nella convenzione di Lomé, questo obiettivo più ambizioso è conforme ai principi generali della cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati ACP.

Riquadro n. 4

Il ruolo affidato all'amministrazione locale

1. In Ghana, l'assemblea del distretto è considerata il «punto focale» dell'attuazione decentrata del quinto programma di microprogetti. Un comitato locale specifico è incaricato di selezionare e di attribuire una priorità ai vari progetti da attuare sul territorio del distretto, vigilando sulla relativa esecuzione nel quadro dei programmi annuali locali.

2. In Madagascar, il programma principale di microprogetti dell'ottavo FES è denominato «Programma d'appoggio alle iniziative delle amministrazioni comunali e delle associazioni locali» (PAICAL) ed ha l'obiettivo di fornire assistenza allo sviluppo istituzionale, consentendo alle municipalità associate di migliorare la propria capacità gestionale. Questo programma, coinvolgendo strettamente le amministrazioni comunali nelle varie fasi del ciclo progettuale, mira a responsabilizzarle mediante il trasferimento delle conoscenze.

3. In Malawi, l'amministrazione locale (distretti rurali) si limita, nella maggioranza dei casi, a registrare le richieste di aiuto ed a trasmetterle a chi gestisce il programma di microprogetti. In alcuni casi, l'amministrazione locale partecipa alla valutazione ex ante dei progetti.

4. In Uganda, nel quadro del programma pluriennale finanziato dall'ottavo FES, l'amministrazione locale è incaricata non soltanto di individuare ed analizzare le necessità da soddisfare, ma anche di pianificare e gestire i microprogetti inseriti nei piani distrettuali di sviluppo. Il programma, che è volto a sviluppare la competenza gestionale delle amministrazioni locali, affidando loro una responsabilità estesa, prevede a tal fine interventi formativi destinati ai funzionari locali.

5. In Zambia, i distretti, in collegamento con i coordinatori regionali, assicurano la promozione dei programmi, valutano i progetti presentati, sulla scorta dei documenti e in loco, e raccomandano, se del caso, la loro approvazione al comitato di pilotaggio nazionale.

6. In Zimbabwe, i distretti rurali non sono coinvolti contrattualmente nei programmi ed il loro ruolo è definito in maniera succinta. Essi esprimono un parere sui progetti sottoposti alla cellula di gestione; i loro rappresentanti partecipano alle riunioni di valutazione e di gestione dei progetti. La qualità di questo metodo è apprezzata da chi gestisce i progetti e dalle altre parti interessate, quantunque sia difficile valutarne la portata.

L'ESECUZIONE DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI

I servizi centrali della Commissione non dispongono di informazioni sufficienti

17. Mentre la direzione generale dello Sviluppo definisce gli orientamenti generali dei programmi, la responsabilità del monitoraggio della loro attuazione spetta alla direzione dell'Ufficio di cooperazione EuropeAid (Aidco), il quale è incaricato dei programmi realizzati nell'area ACP.

18. Per quanto i programmi di microprogetti siano realizzati con continuità dal 1980, la conoscenza che i servizi centrali della Commissione hanno di essi presenta delle lacune. Data l'assenza nel sistema OLAS di campi continenti dati contabili specifici, i servizi di Aidco non hanno potuto fornire l'elenco completo dei programmi pluriennali eseguiti o in corso d'esecuzione. Non riuscendo a collegare i contratti, per esempio i contratti di assistenza tecnica, ai programmi di pertinenza, i servizi di Aidco non possono stabilire quale sia il costo reale dei microprogetti, né controllarne l'efficienza gestionale.

19. L'identificazione dei settori di attività interessati dai microprogetti è altrettanto lacunosa. Dallo studio più recente effettuato sull'argomento da Aidco ⁽¹⁾ è emerso che il settore dell'istruzione rappresentava il 26,5 % degli stanziamenti e quello della sanità il 18,7 %. Ma, in mancanza di informazioni sufficienti, questo studio classifica il 54,81 % delle spese nel settore «altro». I servizi centrali omettono di chiedere ⁽²⁾ le informazioni di sintesi predisposte nei paesi ACP dai gestori dei programmi di microprogetti.

20. È naturale che i servizi centrali della Commissione lascino alle delegazioni il compito di occuparsi dei dettagli attuativi delle migliaia di progetti in causa, ma è deplorabile che i servizi centrali non conoscano adeguatamente i principali orientamenti dei

⁽¹⁾ Studio del contenuto sociale dei programmi pluriennali di microprogetti finanziati dal sesto, settimo ed ottavo FES, Aidco, 28 giugno 2002.

⁽²⁾ Ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 3, della convenzione di Lomé, l'ordinatore nazionale trasmette alla Commissione una relazione sull'esecuzione dei programmi pluriennali.

programmi pluriennali nazionali. La Commissione non è pertanto in grado di sfruttare l'esperienza maturata dalle delegazioni in materia di microprogetti, identificando e disseminando gli esempi di buona prassi. Nel quadro della sua riorganizzazione, legata alla deconcentrazione dei suoi servizi ⁽¹⁾, non è prevista nessuna misura specifica volta a migliorare la situazione: ad esempio, nessuno dei gruppi tematici d'appoggio in via di creazione si occupa di microprogetti.

Istruzioni specifiche poco omogenee

21. A complemento della convenzione di Lomé, dell'accordo interno, dei regolamenti finanziari e dei relativi atti di esecuzione ⁽²⁾, la Commissione non ha predisposto regole interne e guide gestionali specifiche per i programmi di microprogetti. Nell'ambito delle procedure finanziarie del settimo e dell'ottavo FES, la pagina di guida per l'utente dedicata ai microprogetti non può sostituire orientamenti adeguati. Per quanto riguarda la gestione dei programmi nei paesi ACP, le guide pratiche generali della Commissione sono utilizzate ed interpretate in maniera disomogenea.

22. Per ovviare alla mancanza di regole specifiche, i gestori nazionali si sono dotati di guide pratiche che, pur essendo in genere chiare ed utili, sono abbastanza diverse nella veste, nei contenuti e nei dettagli. Questa profusione di guide locali, a volte molto ben fatte come quella del Madagascar, non può sostituire quegli orientamenti provenienti dalla sede centrale, chiari e semplici, che sono necessari per l'esercizio delle competenze deconcentrate di cui si vuole lo sviluppo.

23. L'assenza di regole interne specifiche è ancor più deplorabile se si considera che l'interpretazione della convenzione di Lomé varia da un paese all'altro, che i programmi di microprogetti esistono da più di vent'anni e che sono gestiti da organismi autonomi.

Una buona autonomia dei dispositivi gestionali nei paesi ACP

24. Le cellule di gestione dei microprogetti sono poste sotto l'autorità dell'ordinatore nazionale e rispondono ad un comitato di pilotaggio ⁽³⁾ comprendente rappresentanti dell'amministra-

zione nazionale e della delegazione. Le cellule di gestione dipendono, a seconda dei casi, dal ministero delle Finanze, degli Affari locali, dell'Agricoltura o dello Sviluppo rurale. Esse sono inoltre sottoposte alla vigilanza esercitata dai ministeri tecnici competenti rispetto ai diversi settori interessati (istruzione, sanità, agricoltura, acqua e fognature), i quali possono essere rappresentati nel comitato di pilotaggio.

25. La dipendenza dall'amministrazione nazionale è attenuata tuttavia da un'ampia autonomia di fatto. Le cellule di gestione dispongono di mezzi di funzionamento propri. In alcuni paesi, esse possono assumere liberamente lavoratori dipendenti a contratto, provenienti dal settore privato o dalla funzione pubblica. Le cellule di gestione sono dirette a volte da un assistente tecnico, titolare di un contratto di servizi e dotato di un ampio margine di manovra. In genere, la qualità del personale operante in queste cellule è parsa buona.

26. L'autonomia delle cellule è un fattore di efficacia, soprattutto nei casi in cui la cellula di gestione sia inquadrata in un dispositivo giuridico chiaro che le consenta di precisare i suoi rapporti con i terzi per via contrattuale. Viceversa, come avviene nei paesi in cui le cellule di gestione non hanno la capacità giuridica di stipulare contratti, il loro rapporto con le altre parti interessate all'attuazione dei programmi (l'amministrazione centrale, le autorità locali, le agenzie tecniche specializzate, le collettività beneficiarie, la delegazione) è troppo generico perché, qualora insorgano dei problemi nella fase di esecuzione, si possano identificare le responsabilità degli uni o degli altri.

Riquadro n. 5

L'inquadramento giuridico dei dispositivi gestionali

1. In Madagascar, il ruolo della cellula di gestione è affidato ad un'agenzia incaricata anche della cooperazione decentrata; questa agenzia è stata creata mediante decreto e dispone della piena capacità di stipulare contratti, distinti da quelli dell'ordinatore nazionale, con le amministrazioni comunali.

2. In Uganda, il programma dell'ottavo FES è attuato in conformità di un protocollo stipulato tra un'entità denominata «programma di microprogetti del FES» e definita come «programma autonomo del governo dell'Uganda» e ciascuno dei consigli dei distretti partecipanti. Il medesimo documento indica comunque che la cellula di gestione, il cui responsabile è firmatario del contratto, rappresenta l'ordinatore nazionale e l'Unione europea. Resta da precisare la portata di questo contratto, di cui persino il numero delle parti non è chiaro.

3. In Zimbabwe, su raccomandazione di un consulente giuridico, è allo studio un progetto di status di diritto privato, il quale prevede che l'ordinatore nazionale corrisponda di fatto ad un dirigente del consiglio d'amministrazione. Tuttavia, è lecito interrogarsi sui vantaggi di questa proposta.

⁽¹⁾ Cfr. relazione intermedia sulla deconcentrazione al 30 aprile 2003, punto II, direzione generale Relazioni esterne, in cui si indica che il ruolo della sede deve evolvere verso un ruolo di coordinamento, di controllo della qualità, di controllo di gestione, di assistenza tecnica e di miglioramento delle prassi di lavoro.

⁽²⁾ Per esempio, la decisione 3/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE, del 29 marzo 1990, riguardante le norme generali relative agli appalti pubblici di opere, forniture e servizi.

⁽³⁾ Il comitato di pilotaggio è denominato, a seconda dei casi, comitato di direzione, di orientamento o di valutazione; a volte, come in Zimbabwe, è scisso in due comitati (valutazione e pilotaggio).

Una procedura di gestione adeguata e, in linea di massima, vincolante

27. L'esecuzione dei programmi pluriennali di microprogetti avviene per fasi successive, le quali sono pianificate sotto forma di «programmi a preventivo». Questi «programmi a preventivo» individuano i microprogetti da effettuare nel corso di ciascun periodo di riferimento, ne stimano il costo e ne prevedono il finanziamento mediante anticipi; essi rappresentano inoltre il quadro di bilancio entro il quale le cellule di gestione possono operare. I periodi di esecuzione e le *tranche* finanziarie dovrebbero essere, per quanto possibile, annuali ⁽¹⁾, o almeno di una periodicità ben definita e di durata ragionevole, per procedere senza indugio al conseguimento degli obiettivi e per liquidare rapidamente gli anticipi versati. I «programmi a preventivo» perdono la loro utilità se la chiusura non interviene nei tempi previsti, oppure se il ricorso a clausole aggiuntive per estenderne la durata è sistematico. Il rispetto di queste regole di buona gestione ha conosciuto alcune eccezioni.

28. A volte, a margine dei «programmi a preventivo», vengono effettuate spese inerenti ai programmi di microprogetti, come avviene in generale per l'assistenza tecnica reperita con contratti di servizio e per i lavori di audit, oppure come avviene talvolta per certe spese riguardanti l'acquisizione di forniture o attrezzature.

Riquadro n. 6

I «programmi a preventivo»

1. In Ghana, i «programmi a preventivo» nazionali coprono periodi di un anno e mezzo o superiori. Essi si articolano con i programmi dei distretti e sono oggetto di un impegno contabile centrale ⁽²⁾.
2. In Malawi, i «programmi a preventivo» riportano tutte le spese inerenti al programma. Il finanziamento di ciascuno di essi è oggetto di un impegno unico.
3. In Uganda, i «programmi a preventivo» sono dettagliati e collegati ai piani di sviluppo dei distretti. Essi sono oggetto di un impegno contabile. A margine dei «programmi a preventivo», la gestione del contratto di servizio relativo alla direzione della cellula di gestione ha dato luogo nel 2002 ad un pagamento privo di contropartita, per il quale si sarebbe dovuto richiedere un parere legale.
4. In Zimbabwe, i «programmi a preventivo» contengono soltanto obiettivi sommari, come il numero delle opere da realizzare per ogni settore nell'anno in questione. Essi non sono oggetto, in quanto tali, di un impegno contabile. Le informazioni dettagliate relative ai progetti approvati figurano in una serie di schede descrittive separate, indirizzate ad Aidco per impegni contabili successivi, i quali sono comunque registrati ogni volta come «programmi a preventivo». Considerato inoltre che il dodicesimo programma è finanziato sia dal settimo, sia dall'ottavo FES, con questa parcellizzazione contabile diventa estremamente difficile seguire l'andamento finanziario dei progetti.

⁽¹⁾ La denominazione corrente è «programmi a preventivo annuali».

⁽²⁾ In questo riquadro, l'impegno contabile cui si fa riferimento è quello effettuato nell'ambito di OLAS.

Il ritmo di esecuzione dei programmi è talvolta troppo lento

29. Le necessità prioritarie da soddisfare sono numerose e la domanda proveniente dalle popolazioni locali resta considerevole: da parte dei paesi ACP, la capacità di assorbimento dei fondi assegnati ai programmi di microprogetti è pertanto molto elevata. Nell'esecuzione di alcuni programmi finanziati dal settimo e dall'ottavo FES sono stati tuttavia osservati alcuni ritardi significativi, i quali appesantiscono le spese amministrative relative ai programmi e costituiscono motivo di disappunto per le popolazioni interessate. Le cause sono svariate e attengono a vincoli di carattere esterno o a carenze gestionali interne.

Riquadro n. 7

Il ritmo di esecuzione dei programmi

1. In Ghana, per quanto la prima fase del quinto programma sia stata approvata il 31 maggio 1999, il primo «programma a preventivo» è stato firmato soltanto il 15 giugno 2000 e il primo anticipo è stato versato sui conti dei distretti soltanto nel maggio 2001. A partire dal maggio 2001, il periodo coperto è stato prorogato con sei successive modifiche. Il secondo «programma a preventivo» avviato nel luglio 2002, registrava già, a fine 2002, un ritardo di esecuzione significativo.
2. In Malawi, a causa del mancato coordinamento tra la cellula di gestione centrale e le sue antenne locali, il terzo programma non è stato in grado di finanziare tutti i progetti approvati. Nel 2002, il comitato d'orientamento ha emanato istruzioni volte a rendere più selettivo l'esame locale dei progetti.
3. In Uganda, il programma varato nella regione del Karamoja nel 1996 non era stato chiuso nel 2001 per ragioni in parte imputabili all'insicurezza locale. Il primo «programma a preventivo» di questo programma, relativo al periodo 1998-1999, è stato modificato tre volte e la durata è stata prorogata fino al 31 luglio 2002. Per il programma finanziato dall'ottavo FES, si sono registrate numerose proroghe e sovrapposizioni eccessive di «programmi a preventivo». Nel dicembre 2002, risultavano simultaneamente aperti tre «programmi a preventivo» relativi al medesimo programma.
4. In Zambia, nel marzo 2003, oltre un anno dopo la firma della convenzione di finanziamento della fase II del programma, quasi tutti i fondi risultavano impegnati per meno della metà dei progetti di cui era stata prevista la realizzazione. Alla medesima data, risultavano in attesa 125 progetti, molti dei quali approvati da più di un anno.
5. In Zimbabwe, nel 2001 e nel 2002, la situazione economica del paese (iperinflazione e tassi di cambio abnormi) ha reso insufficienti, nel corso dell'anno, le dotazioni destinate a numerosi progetti facenti parte del dodicesimo programma pluriennale. In molti casi, il completamento di questi progetti è stato rinviato.

L'organizzazione finanziaria e contabile ed il controllo sono soddisfacenti ma migliorabili

30. I fondi necessari per i progetti e per le spese amministrative delle cellule di gestione sono versati su conti di anticipi; l'importo del primo anticipo rappresenta in genere il 30-50 % del fabbisogno stimato. Il rifinanziamento dei conti è subordinato al buon utilizzo degli anticipi. La messa in atto di questo meccanismo comporta dei rischi, in quanto somme importanti vengono versate prima dell'esecuzione del servizio.

31. Un altro rischio intrinseco ai programmi di microprogetti deriva dalla dispersione delle operazioni su un gran numero di siti, che rende la supervisione difficile ed onerosa. La creazione di antenne regionali o il rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali hanno consentito di migliorare il monitoraggio dei progetti, senza però portare ad una riduzione dei costi amministrativi dovuti alla dispersione. L'incidenza dei costi amministrativi sul bilancio ⁽¹⁾ varia notevolmente da un paese all'altro (10 % in Malawi, 17 % in Zambia, 20 % in Madagascar e Zimbabwe). Tuttavia, non è sufficiente comparare i costi amministrativi per confrontare l'efficienza delle gestioni. La valorizzazione dei compiti affidati all'amministrazione locale ed i vincoli geografici ed economici variano infatti notevolmente da un paese all'altro.

32. Per affrontare questi rischi nel quadro dell'organizzazione dei circuiti di spesa e nella concezione del controllo interno, i paesi hanno combinato in vario modo le modalità di accentrato e decentramento contabile, audit esterno e controllo interno. In alcuni paesi, i responsabili della gestione aprono conti distinti per ciascuna categoria di spesa, mentre in altri tutte le spese transitano sui medesimi conti. La separazione tra i conti su cui transitano le spese operative e quelli su cui transitano le spese amministrative facilita il monitoraggio dei costi amministrativi e il loro contenimento.

33. I sistemi di gestione contabile e finanziaria dei programmi di microprogetti esaminati dalla Corte sono nel complesso soddisfacenti, pur essendo suscettibili di miglioramento dal punto di vista della definizione e del funzionamento, con particolare riguardo alla funzione di controllo. Sono state rilevate alcune disfunzioni specifiche, in particolare dall'audit finanziario di operazioni dell'esercizio 2002 selezionate ed esaminate a sostegno della dichiarazione di affidabilità della Corte in relazione alla gestione dei FES. Alcune di queste disfunzioni sono legate all'insufficiente competenza tecnica, altre all'estrema povertà di mezzi dell'amministrazione locale.

⁽¹⁾ Si tratta delle spese amministrative previste nelle convenzioni di finanziamento e nei «programmi a preventivo».

Riquadro n. 8

L'organizzazione finanziaria e contabile

1. In Ghana, i lavori sono pagati dai distretti, i quali applicano le proprie procedure di controllo preventivo e detengono conti locali alimentati con gli anticipi provenienti dalla cellula di gestione. I controlli che precedono il rifinanziamento del conto centrale avvengono all'interno. Tuttavia, la convenzione di finanziamento del quinto programma faceva dipendere il finanziamento della seconda fase da una valutazione esterna della prima fase, svoltasi dopo il versamento dei fondi. Sono stati rilevati numerosi casi di inosservanza delle procedure locali previste per i bandi di gara.

2. In Madagascar, sono le amministrazioni comunali a gestire i conti dedicati alle spese dei progetti, ma il controllo preventivo delle spese è effettuato dalle antenne regionali di gestione. Il controllo delle spese a posteriori, da cui dipende il finanziamento di un conto nazionale unico di anticipi, è affidato ad un servizio posto presso l'ordinatore nazionale, incaricato del controllo di tutte le operazioni del FES gestite mediante «programmi a preventivo». Le lacune rilevate riguardavano una documentazione giuridica a volte incompleta e l'accettazione di prezzi unitari abnormi in fase di esame delle offerte.

3. In Malawi, i conti delle spese operative sono distinti da quelli delle spese amministrative. Le procedure di acquisto e di spesa sono accentrate nella cellula di gestione nazionale, che ricerca così i prezzi più competitivi. Questo sistema rappresenta tuttavia un onere di lavoro che giustificerebbe la deconcentrazione a favore delle antenne regionali. Il rifinanziamento dei conti di anticipi dipende da audit esterni affidati a società private, le quali effettuano periodicamente controlli fisici. Ma le relazioni dei revisori, spesso contenenti riserve, restano senza seguito.

4. In Uganda, i distretti pagano i lavori utilizzando conti locali alimentati dagli anticipi versati dalla cellula di gestione ed eseguono il controllo preventivo delle spese. Il controllo a posteriori trimestrale è affidato ad una società di audit locale, la quale è incaricata sia dell'audit dei conti, sia della formazione sul posto dei contabili locali che si occupano di questi ultimi. Le funzioni di audit esterno e di consulenza non sono sufficientemente distinte. Le utili osservazioni del revisore generale dell'Uganda in merito alla contabilità dei microprogetti tenuta dai distretti sono ignorate dalla cellula di gestione e dalla delegazione.

5. In Zambia, la verifica interna del buon uso degli anticipi avrebbe dovuto essere svolta da un gruppo di tre persone; in realtà, fino al gennaio 2003, questo compito veniva svolto da una persona soltanto, la quale occupava un semplice posto di assistente, rendendo piuttosto fragile il sistema di controllo. Per di più, l'audit esterno più recente, i cui risultati sono stati comunicati ai revisori della Corte nel marzo 2003, verteva unicamente sulle spese amministrative dell'esercizio 2001; non era disponibile alcuna relazione sull'esercizio 2000.

6. In Zimbabwe, il controllo preventivo di tutte le spese è accentrato. Le spese operative vengono effettuate utilizzando un conto centrale gestito dalla cellula di gestione. Per le spese amministrative, le cinque cellule di gestione regionali utilizzano conti locali alimentati da versamenti provenienti dal conto amministrativo centrale. Il rifinanziamento dei conti si basa su audit trimestrali effettuati dalla filiale locale di una società internazionale. Questi audit non vertono sulle voci di entrata dei conti e non comportano controlli in loco, il che limita l'utilità delle certificazioni emesse.

Buon rispetto del principio di cofinanziamento da parte dei beneficiari

34. Il contributo dei beneficiari previsto dalla convenzione di Lomé avviene in gran parte in natura (fornitura di mattoni, di sabbia, di materiali diversi) oppure sotto forma di prestazioni (partecipazione ai lavori di costruzione), il che ne complica la contabilizzazione. Quando quest'ultima è ritenuta impossibile o troppo formale, la verifica riguarda l'esistenza di un contributo significativo. Nella maggior parte dei casi, nella contabilità del progetto viene inserita una valutazione dettagliata, la cui verifica però è spesso molto difficile per la mancanza di documenti giustificativi e di riferimenti economici formali.

35. È d'uopo che la convenzione di Lomé venga applicata con discernimento quando si tratta di calcolare il contributo dovuto dai beneficiari. È un fatto riconosciuto che l'epidemia di AIDS incida sulla capacità contributiva delle popolazioni rurali maggiormente colpite. Un'applicazione troppo rigida della norma che prevede il contributo dei beneficiari, norma che viene d'altronde unanimemente difesa, potrebbe, in alcuni contesti particolarmente difficili, privare popolazioni indigenti di quella risposta alle necessità prioritarie che è auspicata dalla convenzione di Lomé. La possibilità di sostituire al contributo dei beneficiari quello dello Stato ACP, vale a dire dell'amministrazione locale, dipende dalle capacità contributive di quest'ultima. L'indagine condotta sul campo ha dimostrato comunque che sussiste la possibilità di uno sforzo di maggior rigore nella gestione e la misura del contributo.

Monitoraggio soddisfacente ma migliorabile

36. Nonostante i vincoli inerenti alla dispersione delle operazioni, il monitoraggio dei lavori di costruzione o di recupero è in genere soddisfacente, grazie soprattutto al coinvolgimento dei beneficiari. Il monitoraggio resta comunque perfettibile per quanto riguarda in particolare i progetti più complessi, rispetto ai quali occorre una maggiore competenza tecnica.

Riquadro n. 9

Il monitoraggio tecnico delle infrastrutture

1. In Madagascar, la principale causa di insufficienza del monitoraggio tecnico risiede in una procedura di collaudo delle opere non sufficientemente definita, che ha portato l'equipe locale ad accettare un istituto scolastico di qualità mediocre.

2. In Malawi, il monitoraggio dei progetti avviene mediante ispezioni periodiche in loco effettuate da agenti specializzati facenti capo alle antenne locali della cellula di gestione e, talvolta, da membri del comitato di orientamento. I beneficiari partecipano all'attività di vigilanza verificando che i materiali acquistati a livello centrale siano effettivamente messi a disposizione.

3. In Uganda, nel quadro del programma finanziato dall'ottavo FES, la responsabilità del monitoraggio tecnico e della manutenzione è stata attribuita ai distretti in quanto collettività proprietarie delle infrastrutture. Il rispetto di questi obblighi è agevolato dalla qualità tecnica delle infrastrutture del FES, che è superiore a quella delle infrastrutture finanziate dall'amministrazione nazionale nel quadro dei suoi programmi di intervento in materia di attrezzatura.

4. In Zimbabwe, la supervisione tecnica è affidata ai distretti, oppure ad agenzie tecniche nazionali specializzate. In questo quadro, la qualità dell'aiuto fornito varia molto da un progetto all'altro, in funzione del livello di formazione e della disponibilità del personale interessato, oltre che dei vincoli geografici e finanziari da essi incontrati. A titolo complementare, i beneficiari vigilano sulle attività delle imprese nei cantieri, nella misura loro consentita dalle rispettive conoscenze tecniche, potenziate peraltro da iniziative di formazione e sensibilizzazione.

37. Oltre al monitoraggio dei singoli interventi sul piano tecnico, occorre che l'esecuzione dei programmi sia controllata mediante informazioni utili di carattere gestionale, relative a periodi, categorie di spesa o di beneficiari, aree geografiche. Spesso i sistemi informativi non consentono però questo tipo di monitoraggio, in quanto le informazioni pervenute possono essere modeste, oppure troppo abbondanti, confuse o poco pertinenti. I comitati di pilotaggio ricevono una molteplicità di relazioni contenenti informazioni spesso ridondanti e scarsamente utilizzabili.

Riquadro n. 10

I sistemi informativi

1. In Ghana, l'applicazione del monitoraggio informatico MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation), che doveva essere una chiave di volta della gestione del quinto programma ai sensi della convenzione di finanziamento (gennaio 1999) e contenere, oltre a tutti i dati fisici e finanziari del progetto, la valutazione da parte dei beneficiari e gli scenari di riferimento ⁽¹⁾, non era ancora stata realizzata alla fine del 2002.

⁽¹⁾ Il metodo degli scenari di riferimento («baseline data») intende ricostruire con la massima precisione possibile come sarebbe stata l'evoluzione della situazione di partenza senza l'intervento del programma teso a migliorarla.

2. In Madagascar, troppe informazioni fornite dalla cellula di gestione si disperdono tra diverse tipologie di relazioni (schede progetto, prospetti, relazioni periodiche ecc.), senza che sia facile distinguere con chiarezza quale sia il documento che contiene il dato esatto. Tante incoerenze verrebbero dunque evitate se le informazioni e le relazioni fornite dall'agenzia, oltre ad essere più semplici e incentrate sul progetto, attingessero alla stessa fonte.

3. In Malawi, le informazioni relative ai progetti figurano in documenti separati, rendendo pertanto impossibile la consultazione di tutti i dati di ogni realizzazione. Le informazioni che consentirebbero una migliore valutazione interna, con riguardo alla situazione socioeconomica delle popolazioni, ai settori interessati, alla situazione precedente il varo dei progetti, non sono utilizzabili. La cellula di gestione non dispone di un sistema informativo tale da consentire una migliore raccolta e un miglior utilizzo dei dati esistenti.

4. In Uganda è stata rilevata la tendenza alla moltiplicazione delle relazioni ed alla mancanza di sintesi. Per il solo programma dell'ottavo FES, il numero delle relazioni specifiche prodotte nel corso di un anno e ritenute essere utili per la cellula di gestione supera il centinaio.

5. In Zimbabwe, le carenze del sistema informativo sono aggravate dalla parcellizzazione del finanziamento dei progetti in vari impegni contabili. Questa situazione rende pressoché impossibile qualsiasi forma di monitoraggio che rispetti il principio della gestione del ciclo progettuale al quale fa riferimento la Commissione. Il sistema informativo, che si innesta sul sistema contabile, non è in grado di fornire rapidamente un'immagine completa della situazione fisica e finanziaria di un microprogetto.



Sono state costruite numerose scuole elementari

40. Nella maggior parte dei casi, i beneficiari sono organizzati in comitati di progetto, a volte preesistenti (nel caso di opere di recupero), a volte creati ad hoc. Nel corso dell'indagine sono stati interpellati i rappresentanti di questi comitati, i quali comprendono l'esigenza, propria dei programmi finanziati dal FES, che i beneficiari finali apportino un contributo sostanziale. Il rispetto del principio della partecipazione dei beneficiari è una condizione essenziale per la continuità dei progetti; può anche essere considerato, di per sé, un risultato positivo, in quanto corrisponde al principio dell'«assunzione della responsabilità» sottolineato dall'accordo di Cotonu.

Un impatto difficilmente quantificabile

41. La pianificazione dei progetti deve essere basata sulla misurazione delle necessità, definendo a priori alcuni indicatori che consentano di quantificarne l'impatto a posteriori. La metodologia seguita dalla Commissione per la gestione dei programmi, riassunta in quadri logici, opera una distinzione tra i risultati dei programmi (infrastrutture e servizi messi a disposizione) ed il relativo impatto (miglioramento della vita delle popolazioni).

42. Nei paesi ACP, le necessità prioritarie e le risposte date vengono quantificate a livello nazionale. La risposta al bisogno di acqua potabile può essere dunque misurata dalla vicinanza dei punti di approvvigionamento di acqua (¹). La risposta al bisogno di cure sanitarie può essere misurata con l'ausilio dei criteri utilizzati dall'OMS, mentre la risposta al bisogno di istruzione può essere misurata dal tasso di scolarizzazione o dal numero di alunni per classe.

I RISULTATI DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI

Risultati immediati molto positivi

38. La convenzione di Lomé prevede che i microprogetti abbiano un impatto economico e sociale sulla vita delle popolazioni e rispondano ad una necessità prioritaria dimostrata e constatata.

39. L'esame approfondito dei microprogetti selezionati dalla Corte nei sei paesi visitati, sulla scorta dei documenti e in loco, a contatto con le popolazioni beneficiarie, ha senz'altro consentito la rilevazione di alcune disfunzioni da correggere, di cui alcuni esempi significativi sono riportati qui di seguito. L'esame ha però dimostrato soprattutto che, nella grande maggioranza dei casi, era stata data una risposta utile a necessità essenziali, come previsto dalla convenzione di Lomé.

⁽¹⁾ La distanza da percorrere per accedere all'acqua potabile è un criterio corrente.

43. Tuttavia, per valutare l'impatto dei programmi finanziati dal FES non è sufficiente esaminare l'andamento dei dati statistici nazionali o regionali. Occorre, infatti, poter confrontare l'impatto dei programmi finanziati dal FES e quello di programmi analoghi, tanto più numerosi in quanto le opere finanziate sono di dimensioni modeste ⁽¹⁾.

44. I paesi donatori, le ONG e gli Stati ACP non si trasmettono reciprocamente le informazioni riguardanti i rispettivi interventi in materia di microprogetti. Eppure sarebbe utile conoscere, per ogni paese, il numero totale delle aule scolastiche, dei dispensari, dei sistemi di approvvigionamento idrico e di fognature realizzati o ripristinati nel corso di un determinato anno, a prescindere dalla fonte di finanziamento, consentendo così di valutare l'impatto dei microprogetti finanziati dal FES in funzione del loro peso relativo nel campo degli aiuti allo sviluppo.

45. La mancanza di informazioni sull'ambiente non costituisce l'unico ostacolo alla quantificazione dell'impatto dei microprogetti. Un'altra difficoltà è legata al carattere eccessivamente ambizioso degli indicatori di misura previsti dai programmi. A volte, il metodo del quadro logico dà luogo ad eccessi teorici. Alcuni programmi prevedono dunque «indicatori oggettivamente verificabili» troppo sofisticati, che spesso non diventano mai disponibili, perché si basano su un lavoro statistico troppo oneroso.

46. Un'altra difficoltà attiene all'esistenza, incontestabile ma diffusa, dell'impatto indiretto di taluni progetti, più marcato e più visibile a breve termine. Così, i microprogetti riguardanti opere di irrigazione o di elettrificazione, pur rispondendo alle necessità specifiche delle collettività che hanno originato i progetti, offrono possibilità di sviluppo economico a tutta la popolazione residente nelle aree interessate.



Un bacino idrico: numerosi beneficiari indiretti

47. A queste condizioni, piuttosto che azzardare cifre non verificabili, è preferibile ammettere che l'impatto non è quantificabile con precisione.

⁽¹⁾ Le opere di dimensioni modeste sono il campo d'intervento privilegiato delle ONG.

Riquadro n. 11

La misurazione dell'impatto

1. In Ghana, all'obiettivo del quinto programma, che era quello di aumentare l'utilizzo delle infrastrutture sociali mediante il loro rinnovamento, non è stato associato alcun dispositivo di misura adeguato. In particolare, la componente «valutazione da parte dei beneficiari», prevista dalla convenzione di finanziamento, non ha conseguito i risultati sperati. Gli indicatori di impatto contenuti nel quadro logico non sono stati di alcuna utilità.

2. In Madagascar, i risultati attesi dal programma finanziato dal settimo FES erano verificabili ed espressi in numero di infrastrutture. Al di là dell'opera realizzata, il PAICAL mira da parte sua a risultati difficilmente quantificabili, quali l'aumento dei servizi di base resi alla popolazione, il rafforzamento della concertazione tra la società civile, i rappresentanti eletti e le amministrazioni locali, il miglioramento delle competenze della gestione locale.

3. In Malawi, il terzo programma prevede la verifica dei risultati conseguiti in termini di lotta contro la povertà e di miglioramento delle condizioni di vita grazie ad indicatori che devono essere forniti dai ministeri dell'Istruzione e della Sanità. Non è stato però utilizzato nessun indicatore di questo tipo.

4. In Uganda non è stato eseguito il previsto studio dell'impatto dei microprogetti finanziati dall'ottavo FES. Il quadro logico di riferimento prevede, da un lato, «indicatori oggettivi e verificabili» la cui verifica per il solo FES a livello dei distretti interessati è impossibile, a causa dell'inadeguatezza degli strumenti statistici disponibili e, dall'altro, indicatori più realistici che considerino maggiormente il risultato materiale piuttosto che l'impatto. Nell'insieme, questi indicatori non consentono di quantificare un eventuale miglioramento della qualità di vita delle popolazioni.

5. In Zimbabwe, il dodicesimo programma pluriennale prevede indicatori di risultato realistici, quali il numero delle infrastrutture economiche o sociali realizzate, evitando indicatori di impatto il cui uso si è rivelato essere molto difficile. La valutazione esterna dei programmi ha dimostrato l'impossibilità di quantificare i benefici apportati dai microprogetti e persino di determinare il numero complessivo dei beneficiari facendo ricorso ad un metodo incontrovertibile. La valutazione dei programmi finanziati dal settimo FES ha rilevato l'assenza di dati quantitativi; il parere (peraltro molto favorevole) si basa su indicatori qualitativi, il cui tenore non è tuttavia specificato in dettaglio.

La continuità della risposta alle necessità è spesso fragile

48. È più opportuno esaminare la risposta che i programmi pluriennali di microprogetti hanno apportato ai bisogni delle popolazioni all'origine dei progetti, tenendo conto delle specificità

dei principali settori interessati, vale a dire istruzione, sanità e sviluppo economico rurale. Il carattere durevole di questa risposta, pur non essendo menzionato dalla convenzione di Lomé, è un criterio essenziale per valutarne il risultato.

49. Il primo fattore atto a garantire la continuità nel tempo delle opere realizzate resta la loro qualità iniziale. Per assicurarne la continuità, è comunque necessaria un'efficace politica di accompagnamento. Quando le opere realizzate generano dei proventi finanziari, vengono assegnati fondi per la loro manutenzione. Inoltre, l'appropriazione da parte dei beneficiari è una condizione di riuscita delle realizzazioni.

50. Al termine delle missioni effettuate nei sei paesi selezionati, la Corte giudica soddisfacenti le azioni compiute per assicurare la continuità dei microprogetti. Le opere ispezionate presentavano, salvo alcune eccezioni, condizioni soddisfacenti di continuità, oppure, per le meno recenti, uno stato di conservazione accettabile. Tuttavia, come precedentemente indicato, l'assenza di studi dedicati agli interventi meno recenti limita la conoscenza della continuità complessiva dei microprogetti. Nella maggior parte dei paesi africani, lo stato di funzionamento dei microprogetti, considerato soddisfacente in un determinato momento, resta fragile. Il criterio principale di continuità resta il sostegno dell'amministrazione nazionale, centrale o locale.

I settori sociali: istruzione e sanità

51. I settori dell'istruzione e della sanità presentano alcune specificità attinenti alle collettività beneficiarie, alla complessità tecnica dei microprogetti, al livello di competenza e di assistenza che essi esigono dall'amministrazione nazionale o locale.



Scuole secondarie costruite o attrezzate con successo

52. Nel settore dell'istruzione, i programmi di microprogetti finanziano la costruzione ed il ripristino di scuole elementari o secondarie, oppure la loro attrezzatura in termini di mobili, libri e materiali di laboratorio. Si tratta di un settore che è adatto per i microprogetti. Il livello di formazione e di motivazione dei promotori dei progetti, insegnanti e genitori di alunni, è un fattore essenziale di successo. Un altro fattore favorevole è costituito dalla semplicità e dalla standardizzazione degli edifici scolastici. Le risorse necessarie per il finanziamento dei piccoli lavori di manutenzione provengono dall'amministrazione nazionale, quando la scuola è gratuita, oppure dal contributo dei genitori, quando la scuola è a pagamento. In generale, per le ragioni sociologiche suindicate, queste risorse sono ben gestite.

53. Nel settore della sanità, i microprogetti incontrano vincoli più consistenti ed i risultati conseguiti sono più fragili. I programmi finanziano la costruzione ed il ripristino di dispensari, di piccoli ospedali, di alloggi per il personale sanitario e l'acquisizione di arredi medicali di base, mentre la fornitura dei medicinali spetta all'amministrazione nazionale. Nel settore sanitario, anche se i comitati degli utenti svolgono un ruolo attivo, una delle difficoltà riguarda i beneficiari, una popolazione più diffusa sul territorio ed interessata al servizio, ma con un approccio meno positivo rispetto ai genitori degli alunni. Inoltre, la fornitura regolare di medicinali da parte dell'amministrazione nazionale è una questione più sensibile rispetto alla fornitura di attrezzature scolastiche, il cui rinnovo avviene ad intervalli molto più lunghi.



Dispensari, di cui va assicurato il regolare funzionamento

54. Le opere realizzate per l'approvvigionamento di acqua potabile e per i servizi igienico-sanitari, quali pozzi o latrine, contribuiscono anch'esse al miglioramento della salute pubblica, ma incontrano un minor numero di vincoli.

Riquadro n. 12**I microprogetti nei settori sociali**

1. In Ghana, la maggioranza delle infrastrutture esaminate risultava utilizzata conformemente alla destinazione iniziale. In rari casi sono stati constatati utilizzi diversi da quelli originariamente previsti. Una clinica rurale finanziata dal quarto programma era in parte utilizzata come cucina ed alloggio di un'infermiera, mentre l'alloggio iniziale di quest'ultima era utilizzato da una levatrice e da un'insegnante. Un'altra clinica non ospitava più alcuna attività medica da oltre un anno. Circa un quarto delle infrastrutture esaminate presentava problemi visibili, crepe ad esempio, tali da richiedere un intervento tecnico, spesso al di fuori della portata dei beneficiari, e da giustificare un intervento dei servizi distrettuali. Oltre al finanziamento delle grandi riparazioni, era la presenza del personale necessario a risultare problematica, a causa del gran numero di scuole situate in aree rurali remote. Pur essendo evidente il miglioramento del livello di vita delle popolazioni, grazie ad un maggior utilizzo dei servizi pubblici sociali, i problemi di continuità nel tempo dei precedenti programmi non erano stati eliminati: insufficiente appoggio dei ministeri tecnici della Sanità e dell'Istruzione, assenza di forniture e mancata sostituzione delle attrezzature.

2. In Madagascar, ad eccezione di una scuola secondaria, i progetti visitati presentavano una qualità soddisfacente e rispondevano alle attese dei beneficiari.

3. In Malawi, sono stati creati dei comitati di gestione, che si sono fatti carico dei microprogetti dopo il loro completamento. Il personale delle cellule di gestione effettua interventi di sensibilizzazione, per sviluppare il sentimento di appropriazione ed il senso di responsabilità necessari per una buona conservazione delle infrastrutture. Poiché le scuole secondarie sono a pagamento, i relativi comitati di gestione hanno istituito dei fondi permanenti destinati alla manutenzione ordinaria. Nel caso delle scuole elementari gratuite, le collettività beneficiarie, considerando che in genere spettava al governo la responsabilità della manutenzione ordinaria, non hanno istituito fondi permanenti alimentati dai genitori degli alunni.

4. In Uganda, i due programmi esaminati finanziano la costruzione ed il rinnovo di scuole elementari. Un'importanza particolare è attribuita al servizio di refezione scolastica sul posto, che facilita la frequenza, e all'alloggio sul posto degli insegnanti, che facilita l'assegnazione di personale motivato. Il principio della gratuità scolastica è imposto dallo Stato nel quadro del programma di scolarizzazione elementare di massa. In compenso, sono previsti stanziamenti di bilancio destinati alla manutenzione degli edifici scolastici. Lo stato di manutenzione delle scuole e dei dispensari visitati risultava soddisfacente, per quanto la relativa attrezzatura (mobili) risultasse piuttosto disomogenea.

5. In Zimbabwe, la decisione del Consiglio dell'Unione europea di bloccare tutti gli aiuti che non vadano direttamente a beneficio della popolazione attribuisce una grande importanza ai microprogetti, il cui principale obiettivo è precisamente l'aiuto diretto.

— La situazione monetaria del paese produce conseguenze negative proprio sulle popolazioni più povere che dovrebbero beneficiare del FES. Nel 2002, le dotazioni finanziarie assegnate ai progetti infrastrutturali inseriti nel quadro del dodicesimo programma pluriennale di microprogetti si sono così rivelate a più riprese insufficienti, a causa dell'effetto congiunto di un tasso di cambio molto sfavorevole e di bruschi aumenti dei prezzi praticati dalle imprese contraenti. Conseguentemente, sono state decise alcune dotazioni supplementari e le prestazioni iniziali sono state riviste al ribasso, a scapito delle collettività beneficiarie, che avevano tuttavia fornito il loro contributo statutario alla realizzazione dei progetti.

— Un progetto di approvvigionamento di acqua potabile non ha potuto pertanto essere completato, se non grazie ad un contributo supplementare della collettività beneficiaria; un altro, per quanto fosse in gran parte completato, non ha potuto entrare in funzione, privando la popolazione locale dei relativi servizi. In un dispensario rurale, per esaurimento dei fondi, era stata fornita soltanto la metà delle attrezzature finanziate dal programma, pur trattandosi di una regione particolarmente colpita dall'epidemia di AIDS e dunque da considerarsi prioritaria. La collettività beneficiaria aveva scelto di mantenere i materiali da costruzione e di rinunciare all'impianto idraulico dell'alloggio dell'infermiera e alle attrezzature mediche supplementari.

— L'obiettivo del nono e del dodicesimo programma in materia di istruzione, che consisteva nel miglioramento della qualità della formazione impartita, è stato conseguito in maniera evidente. L'attrezzatura dei laboratori di scienze nelle scuole secondarie deve permettere agli istituti un migliore riconoscimento da parte del ministero dell'Istruzione, con il rilascio di diplomi di livello più elevato. Una certa attenzione è stata dedicata all'alloggio degli insegnanti. Nelle scuole visitate il materiale finanziato dal FES era in genere ben conservato e in condizioni di manutenzione soddisfacenti.

I settori economici

55. Le opere realizzate a sostegno di attività commerciali destinate a produrre reddito incontrano alcune difficoltà, legate al modesto livello di formazione delle collettività che hanno originato i progetti, alla complessità tecnica di questi ultimi, al loro delicato inserimento nei circuiti economici, ai rischi climatici. Di fatto è proprio in questo settore che l'indagine ha rilevato un maggior numero di disfunzioni. I microprogetti di carattere economico sono meno numerosi ed il loro costo unitario è spesso più elevato. Il bisogno di competenza e di assistenza tecnica è più forte, ma i benefici in termini di sviluppo e di miglioramento durevole del tenore di vita giustificano il fatto che i programmi affrontino questi rischi.



Un mulino per produrre farina, di cui resta da assicurare la redditività

56. In tale campo, le principali attività riguardano in particolare la costruzione di attrezzature per l'irrigazione (bacini, canali, pompe), lo stoccaggio dei raccolti (silos), la loro trasformazione (mulini), la commercializzazione dei prodotti (mercati), la loro distribuzione (rete viaria locale), la cura del bestiame (corridoi di vaccinazione)⁽¹⁾. Vengono finanziate anche attività artigianali di interesse locale. Il finanziamento mediante prestito è praticato in alcuni paesi, mentre è stato abbandonato in altri, a causa del basso tasso di rientro dei prestiti, oppure per la mancanza di esperienza dei gestori in questo campo.

Riquadro n. 13

Le attività generatrici di reddito

1. In Malawi le principali disfunzioni rilevate riguardavano alcuni progetti suscettibili di produrre reddito finanziati mediante prestiti e sotto il controllo diretto della cellula di gestione nazionale. Un allevamento di maiali gestito da un gruppo di cinque persone aveva beneficiato di un prestito iniziale della durata di un anno e mezzo e di una sovvenzione che non era stata formalmente approvata. I ritardi sui rimborsi, alla data della visita, ammontavano a cinque mesi, perché i gestori non erano riusciti a nutrire gli animali in maniera tale da rivenderli adeguatamente. Una delle opere realizzate, un panificio, non era ammissibile, perché il prestito era stato accordato ad una sola persona, la quale per di più fruiva di un impiego amministrativo presso la delegazione alla data in cui era stata assunta la decisione. Un'altra opera realizzata, una segheria, non funzionava a seguito di un'avaria tecnica non riparata.

2. In Uganda, il fallimento dei finanziamenti di progetti economici mediante prestito, previsto dal programma di microprogetti del Karamoja, ne ha comportato il trasferimento ad un programma autonomo, gestito da una cellula specializzata nel microcredito. Il programma di microprogetti ha tuttavia sovvenzionato la costruzione di numerosi recinti e di due edifici, di cui uno ad uso veterinario destinato a favorire il regolare svolgimento del mercato del bestiame e l'altro destinato all'esazione di imposte di carattere locale calcolate sugli animali venduti. Queste opere, la cui costruzione era stata interrotta e che non erano state ufficialmente consegnate ai beneficiari, a fine 2002 registravano una modesta attività; meno di tre anni dopo la fine dei lavori, una di esse registrava sensibili segni di degrado (recinzioni non concepite per resistere alla pressione degli animali).

3. In Zimbabwe, i progetti di natura economica sono finanziati mediante sovvenzione. La cellula di gestione privilegia le tecniche semplici e poco costose, come l'irrigazione per gravitazione. Il ripristino di un sistema di irrigazione per gravitazione, varato nel 1932 nella parte sud-orientale del paese nonostante forti vincoli — insabbiamento, elevato tasso di accrescimento naturale della popolazione beneficiaria — costituisce un esempio positivo di aiuto a progetti esistenti che presentano sia un passato storico convincente, sia un potenziale di sviluppo significativo. Con un altro sistema di irrigazione situato nella medesima regione, al contrario, la produzione e la commercializzazione di un buon raccolto, che era la condizione attesa per la riuscita del progetto, non è potuta avvenire. In questa zona pianeggiante, infatti, si è dovuto fare ricorso ad una tecnologia fragile — la pompa elettrica — al posto del sistema per gravitazione, di gran lunga più resistente. Al momento della visita, i rischi di tenuta e di durata nel tempo erano elevati; la pompa elettrica, già parzialmente arrugginita, registrava anche perdite d'acqua.

CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI

Conclusione

57. Con finanziamenti limitati, i programmi pluriennali di microprogetti consentono di rendere a popolazioni indigenti un servizio reale, nel rispetto delle regole della convenzione di Lomé e dei principi di iniziativa e di partecipazione. Così facendo, forniscono un esempio convincente di utilizzo efficace, economico ed efficiente delle risorse del FES (paragrafi 38-40). Ciascun paese ha potuto adattare la realizzazione dei programmi di microprogetti alle proprie strutture e ai propri orientamenti politici. I criteri di ammissibilità ai programmi pluriennali di microprogetti possono differire notevolmente da un paese all'altro a seconda dell'interpretazione data alla Convenzione di Lomé (paragrafi 14-15).

58. Per quanto l'impatto specifico dei programmi del FES non sia misurato e sembri essere difficilmente quantificabile al di là delle singole opere realizzate (paragrafi 41-47), nella stragrande

⁽¹⁾ Un corridoio di vaccinazione consente di immobilizzare gli animali per facilitare la somministrazione dei vaccini.

maggioranza dei casi i microprogetti apportano una risposta utile a necessità essenziali.

59. L'indagine della Corte ha tuttavia evidenziato alcune insufficienze gestionali ed alcuni rischi inerenti ai programmi che, senza peraltro rimettere in discussione l'interesse a proseguirli, richiedono o un'azione correttiva o una particolare vigilanza.

60. I servizi centrali della Commissione non dispongono di informazioni sufficienti sui programmi pluriennali di microprogetti: un fattore che limita l'aiuto che essi potrebbero apportare alle delegazioni (paragrafi 17-20). Nella concezione e nella valutazione dei programmi finanziati dal FES non si tiene conto a sufficienza dell'esistenza di programmi analoghi (paragrafo 11).

61. La Commissione non ha stabilito regole interne e guide gestionali specifiche per i programmi di microprogetti, il che ha portato ad una moltiplicazione di guide locali di qualità disomogenea (paragrafi 21-23). Lo status giuridico delle cellule di gestione non viene esplicitato a sufficienza nei documenti di riferimento dei programmi (paragrafo 26). Non sempre le regole di gestione dei «programmi a preventivo» sono seguite con rigore, con particolare riferimento alla proroga dei periodi d'esecuzione (paragrafi 27-28). Nell'esecuzione dei programmi sono stati rilevati ritardi pregiudizievoli (paragrafo 9).

62. Per quanto i sistemi di gestione contabile e finanziaria dei programmi siano complessivamente soddisfacenti, le procedure di controllo interno comportano alcune lacune; l'informazione sulla gestione dei progetti è inoltre spesso carente, troppo abbondante, confusa o poco pertinente (paragrafi 30-33).



Necessità di curare la manutenzione dei sistemi di irrigazione

63. Per lunghi periodi di tempo non vengono effettuate valutazioni dei programmi nazionali di microprogetti: eppure da esse si potrebbero trarre insegnamenti utili circa la continuità nel tempo delle opere meno recenti, con riflessi importanti per la concezione degli interventi successivi. Le valutazioni che non siano limitate ad un solo paese sono troppo rare e troppo datate perché possano essere di una qualche utilità per la Commissione (paragrafo 10). L'assenza di informazioni consolidate ed affidabili in merito agli aiuti al finanziamento delle piccole infrastrutture nei paesi ACP impedisce la valutazione dell'apporto specifico del FES in questo campo (paragrafo 44).

64. A distanza di alcuni anni, le condizioni generali delle opere realizzate si mantengono soddisfacenti: ciononostante, in molti casi la loro continuità nel tempo resta fragile e la qualità del servizio reso permane incerta, in particolare nei campi della sanità e dello sviluppo economico rurale (paragrafi 53 e 55-56).

Raccomandazioni

65. La Commissione è invitata ad attuare le seguenti raccomandazioni:

- a) organizzare i propri servizi centrali in maniera tale da raccogliere ed analizzare le informazioni pertinenti relative agli orientamenti generali ed ai risultati globali dei programmi pluriennali di microprogetti, per poter essere in grado di appoggiare, migliorare e promuovere più diffusamente questo interessante strumento di sviluppo locale;
- b) mettere a disposizione delle delegazioni una guida comune per la gestione dei microprogetti, che tenga conto delle specificità di questo strumento e dell'esperienza acquisita in questo campo;
- c) prestare maggior attenzione allo status giuridico delle cellule di gestione dei microprogetti ed alla formalizzazione giuridica delle loro relazioni con i rispettivi partner, in particolare con le amministrazioni locali;
- d) fare in modo che l'esecuzione mediante «programmi a preventivo» sia oggetto di un controllo migliore, in maniera tale da assicurare un buon monitoraggio del ciclo progettuale ed il rispetto dei tempi, in conformità delle aspettative prioritarie della popolazione;
- e) esaminare con maggiore attenzione le condizioni di continuità nel tempo dei microprogetti, con particolare

riferimento al ruolo da affidare, nelle varie fasi di ogni progetto, alle amministrazioni locali. La Corte ritiene infatti auspicabile compiere uno sforzo maggiore per coinvolgere più strettamente le amministrazioni locali dei paesi ACP nell'esecuzione dei programmi pluriennali di microprogetti ⁽¹⁾;

- f) adottare, per ciascun paese, metodi realistici di misurazione dei risultati e sfruttare maggiormente le valutazioni effettuate. Far eseguire un maggior numero di valutazioni riguardanti più di un paese, al fine di identificare gli esempi di prassi migliori da diffondere presso le delegazioni.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 17-18 dicembre 2003.

Per la Corte dei conti

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

⁽¹⁾ Cfr. nel medesimo spirito le raccomandazioni contenute nei paragrafi 101-102 della relazione speciale n. 2/2003 della Corte sull'attuazione della politica di sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo finanziata dal bilancio generale dell'Unione europea (GU C 93 del 17.4.2003).

ALLEGATO I
MICROPROGETTI FINANZIATI DAL SESTO, SETTIMO E OTTAVO FES
(Situazione al 31/12/2002) ⁽¹⁾

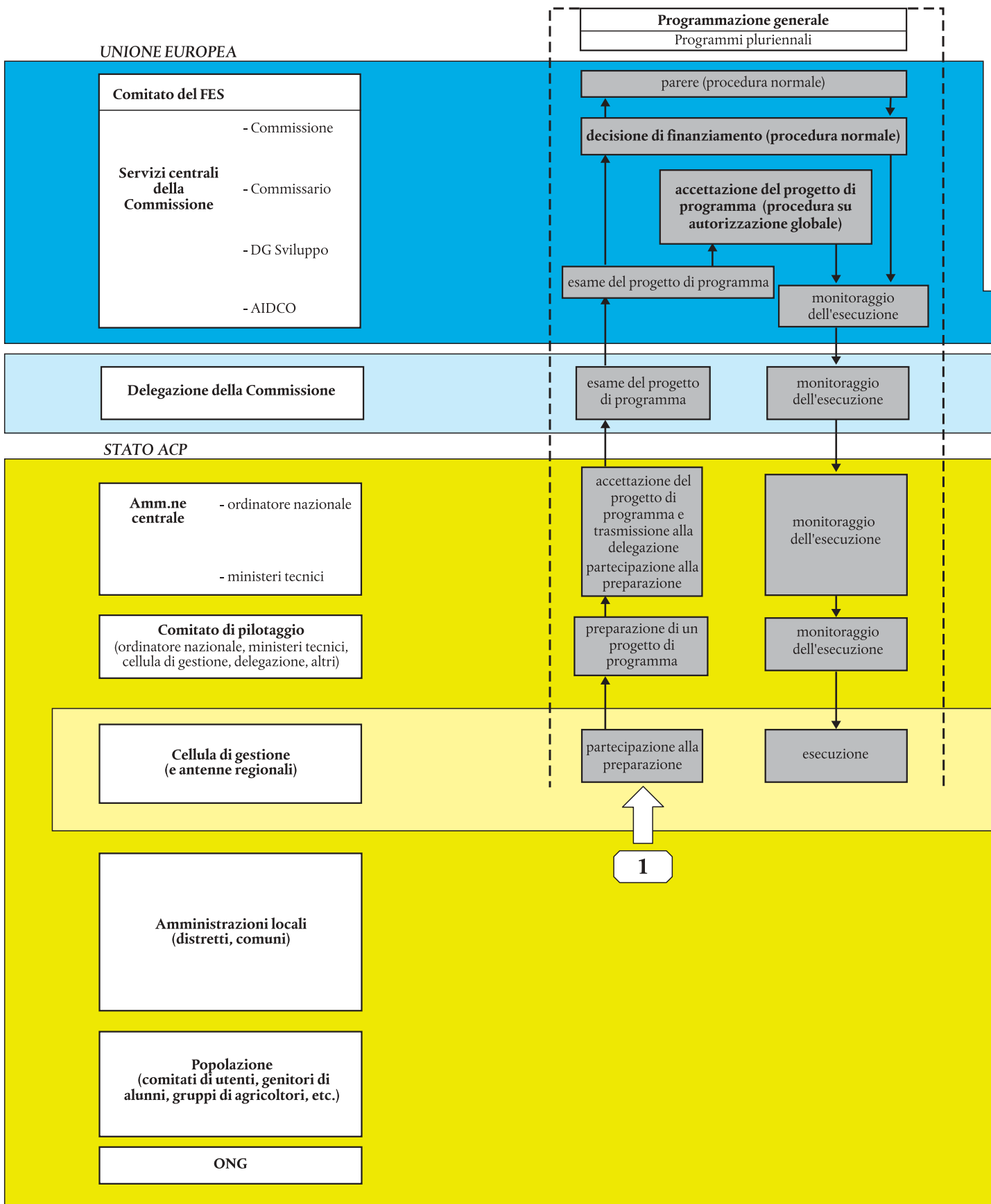
(in milioni di euro)

Paese	Deciso
Malawi	64,47
Zimbabwe	64,12
Nigeria	63,10
Ghana	47,72
Zambia	42,87
Togo	36,78
Uganda	33,32
Madagascar	20,88
Ciad	18,10
Mali	17,91
Rwanda	15,78
Papuasias Nuova Guinea	15,76
Congo	14,28
Angola	13,91
Lesotho	10,66
Swaziland	9,75
Senegal	9,70
Mozambico	9,21
Kenya	8,24
Burundi	7,78
Repubblica Dominicana	7,57
Tanzania	7,53
Suriname	7,21
Comore	7,17
Guinea	6,25
Niger	6,18
Repubblica Centrafricana	6,15
Costa d'avorio	5,64
Maurizio	5,36
Botswana	4,00
Namibia	4,00
Salomone	3,18
Sudan	3,11
Figi	3,03
Dominica	3,00
Capo Verde	2,65
Etiopia	2,17
Samoa	2,05
Sierra Leone	1,96
Tonga	1,50
Haiti	1,00
Nuova Caledonia	1,00
Benin	0,49
Gambia	0,31
Isole Turks e Caicos	0,26
Wallis et Futuna	0,25
Grenada	0,21
Seicelle	0,17
Trinità e Tobago	0,09
Liberia	0,09
Guiana	0,06
Belize	0,05
Camerun	0,02
20 Paesi senza microprogetti ⁽²⁾	
Totale dei microprogetti del sesto, settimo e ottavo FES — tutti i paesi	618,03
Totale dei microprogetti — paesi selezionati	273,37
Microprogetti dei paesi selezionati in % del totale dei microprogetti FES (6°, 7° e 8° FES)	44 %
Totale dei programmi sottoposti a audit nei paesi selezionati	148,01
Programmi controllati in % del totale dei microprogetti FES (6°, 7° e 8° FES)	24 %
Totale aiuto 6°, 7° e 8° FES	29 921,20
Totale dei microprogetti FES (6°, 7° e 8° FES — tutti i paesi) in % del totale sovvenzioni FES (6°, 7° e 8° FES)	2,07 %

⁽¹⁾ I programmi esaminati nel quadro della presente relazione riguardano i paesi in grassetto.⁽²⁾ Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Gibuti, Eritrea, Gabon, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Giamaica, Kiribati, Mauritania, Repubblica democratica del Congo, São Tomé e Príncipe, Somalia, Saint-Kitts-e-Nevis, Saint-Lucia, Saint-Vincent-e-Grenadine, Tuvalu, Vanuatu, Burkina Faso.

Fonte: Conti della Commissione al 31/12/2002.

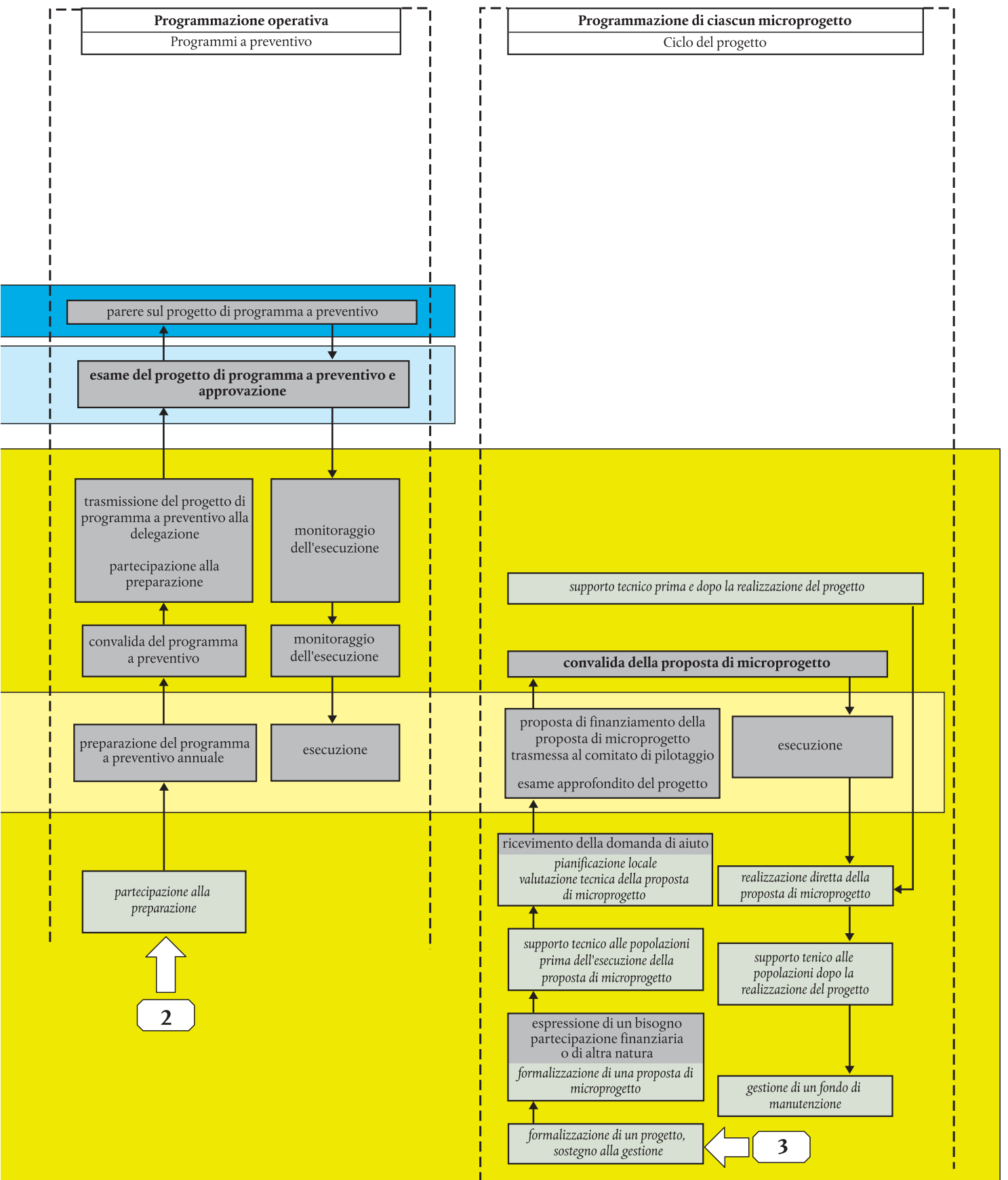
ALLEGATO II
PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DEI MICROPROGETTI



In corsivo : funzioni più o meno presenti a seconda dei paesi o dei casi.

1 **2** **3** La tabella va letta nell'ordine 1, 2, 3, sapendo che una volta avviata ciascuna delle procedure 1, 2 e 3 interagisce con le altre due.

Fonte: Corte dei conti.



ALLEGATO III

PROGRAMMI DI MICROPROGETTI SELEZIONATI PER L'INDAGINE DELLA CORTE DEI CONTI

(In euro)

Paese	Descrizione	Importo deciso	Importo impegnato	Importo pagato				Data CF/DAG ⁽¹⁾
		a	b	c (=b/a)	d	e (=d/b)	f (=d/a)	
Ghana	4° programma di microprogetti 7° FES — Prima quota	4 990 590	4 990 590	100 %	4 990 590	100 %	100 %	12.2.1997
	4° programma di microprogetti 7° FES — Seconda quota	3 903 386	3 903 386	100 %	3 903 386	100 %	100 %	2.9.1997
	5° programma di microprogetti 8° FES — fase 1	3 200 000	3 101 692	97 %	1 763 932	57 %	55 %	1.1.1999
	5° programma di microprogetti 8° FES — fase 2	23 800 000	21 821 263	92 %	11 602 163	53 %	49 %	1.10.1999
	Totale parziale Ghana	35 893 976	33 816 931	94 %	22 260 070	66 %	62 %	
Madagascar	3° programma di microprogetti 7° FES	311 362	311 362	100 %	294 267	95 %	95 %	1.4.1998
	3° programma di microprogetti 7° FES (residuo del 5° FES)	788 166	788 166	100 %	743 641	94 %	94 %	1.4.1998
	PAICAL — Sostegno alle iniziative dei comuni e delle associazioni locali - 8° FES	8 000 000	5 483 512	69 %	2 344 064	43 %	29 %	8.9.1999
	Totale parziale Madagascar	9 099 528	6 583 040	72 %	3 381 972	51 %	37 %	
Malawi	2° programma di microprogetti 7° FES	4 547 737	4 547 737	100 %	4 547 737	100 %	100 %	24.6.1996
	3° programma di microprogetti 8° FES	21 000 000	17 985 124	86 %	17 965 656	100 %	86 %	3.12.1999
	Totale parziale Malawi	25 547 737	22 532 861	88 %	22 513 393	100 %	88 %	
Uganda	4° programma di microprogetti- Regione Karamoja 7° FES	2 000 000	1 939 668	97 %	1 918 607	99 %	96 %	16.9.1996
	Aiuto all'Unità di coordinamento di microprogetti 7° FES	2 002 423	2 002 423	100 %	2 002 423	100 %	100 %	30.9.1996
	Contratto di assistenza tecnica del programma di microprogetti dell'8° FES	332 278	332 278	100 %	332 278	100 %	100 %	2.8.1999
	Programma di microprogetti- 8° FES	15 000 000	13 085 121	87 %	9 789 845	75 %	65 %	6.4.2000
	Totale parziale Uganda	19 334 701	17 359 491	90 %	14 043 153	81 %	73 %	
Zambia	Pogramma di microprogetti 7° FES (Fase II)	5 000 000	4 837 682	97 %	4 820 681	100 %	96 %	16.2.1994
	Programma di microprogetti 7° FES(Fase III) — residuo del 5° FES	2 361 122	2 356 489	100 %	2 352 993	100 %	100 %	9.11.1995
	Programma di microprogetti 7° FES (Fase III)	260 850	260 850	100 %	260 850	100 %	100 %	9.11.1995
	Programma di microprogetti 7° FES (Fase IV) — residuo del 5° FES	711 494	700 392	98 %	691 208	99 %	97 %	10.6.1997
	Programma di microprogetti 7° FES (Fase IV)	788 506	760 000	96 %	644 514	85 %	82 %	10.6.1997
	Programma di microprogetti 8° FES (Fase I)	8 000 000	7 994 265	100 %	7 312 484	91 %	91 %	22.7.1998
	Programma di microprogetti 8° FES (Fase II)	14 500 000	14 444 942	100 %	11 472 246	79 %	79 %	14.12.2000
	Totale parziale Zambia	31 621 972	31 354 620	99 %	27 554 977	88 %	87 %	
Zimbabwe	9° programma di microprogetti 7° FES — residuo del 5° FES	720 336	720 336	100 %	720 336	100 %	100 %	15.4.1996
	9° programma di microprogetti 7° FES	3 713 636	3 713 636	100 %	3 713 636	100 %	100 %	15.4.1996
	12° programma di microprogetti 7° FES	7 821 379	3 860 723	49 %	1 343 538	35 %	17 %	3.10.2000
	12° programma di microprogetti 7° FES — residuo del 5° FES	2 523 885	2 105 400	83 %	1 808 212	86 %	72 %	3.10.2000
	12° programma di microprogetti 8° FES	12 454 736	9 693 368	78 %	6 181 905	64 %	50 %	3.10.2000
	Totale parziale Zimbabwe	26 513 636	19 373 127	73 %	13 047 291	67 %	49 %	
Totale programmi paesi selezionati		148 011 551	131 020 069	89 %	102 800 855	78 %	69 %	

⁽¹⁾ CF = Convenzione di finanziamento; DAG = Decisione su Autorizzazione globale.

Fonte: Corte dei conti.

ALLEGATO IV

NUMERO DI PROPOSTE DI MICROPROGETTI ESAMINATE DALLA CORTE DEI CONTI

Natura del progetto \ Paese	Totale	Ghana	Madagascar	Malawi	Uganda	Zambia	Zimbabwe
INFRASTRUTTURA SOCIALE	106	23	16	9	16	28	14
Istruzione/Cultura	59	9	11	7	9	16	7
Scuole elementari	35	5	3	3	8	11	5
Scuole secondarie	15	3	4	4		2	2
Centro di apprendimento	2	1				1	
Scuola per giovani non udenti	1					1	
Scuole normali	1				1		
Infrastrutture sportive	2		2				
Alloggio allievi	1		1				
Cinte murarie	1					1	
Centri culturali	1		1				
Sanità	29	8	1	2	4	10	4
Piccole strutture sanitarie	29	8	1	2	4	10	4
Settori idrico e igienico-sanitario	18	6	4		3	2	3
Costruzione di pozzi	3		2				1
Sistemazione di punti d'acqua naturali	3				3		
Sistemi di rifornimento idrico	4		2				2
Strutture igienico-sanitarie	8	6				2	
INFRASTRUTTURA ECONOMICA	38	0	11	13	5	3	6
Agricoltura	12		2	4	2		4
Corridoi di vaccinazione	3		2		1		
Bacini di raccolta d'acqua per il bestiame	2						2
Sistemi di irrigazione	2						2
Mulino per granoturco	3			3			
Silos per cereali	1				1		
Porcili	1			1			
Mercati	8		5		3		
Infrastruttura stradale	5		3	2			
Stazioni stradali	1		1				
Ponti	2		1	1			
Piste rurali	2		1	1			
Altro	13		1	7		3	2
Segherie	1			1			
Sistemi di microcredito	3					3	
Rimboschimento	4			4			
Elettrificazione	2						2
Uffici postali	1			1			
Panifici	1			1			
Dighe di protezione	1		1				
TOTALE PROGETTI ESAMINATI	144	23	27	22	21	31	20
Esaminati in loco e su fascicolo	104	23	9	19	18	15	20
Esaminati solo su fascicolo	40	0	18	3	3	16	

Fonte: Corte dei conti.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

II. La Commissione si compiace della valutazione globalmente positiva sui programmi di microprogetti (PMP).

Se in passato i servizi centrali hanno incontrato difficoltà per monitorare più attentamente i PMP, ora essi intendono svolgere un ruolo sempre più importante in termini di sostegno tematico e diffusione delle migliori pratiche e stanno preparando una guida generale per i PMP.

Le cellule di gestione non sono sempre dotate di uno statuto giuridico chiaro, ma le loro relazioni fondamentali con l'ordinatore nazionale (ON) sono definite da protocolli o contratti.

I progetti che richiedono una lunga preparazione sono caratterizzati da lentezza nell'avvio e nell'esborso dei fondi; hanno però il vantaggio di favorire la comprensione dei progetti da parte delle comunità locali, che ne percepiscono meglio lo spirito.

Nel quadro del 9° FES vengono ora introdotte disposizioni adeguate per migliorare l'affidabilità e l'efficacia della gestione dei «programmi previsionali».

L'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha completato ora un registro dei microprogetti in corso e di quelli chiusi dal gennaio 2003.

La Commissione attribuisce grande importanza al rafforzamento delle capacità istituzionali a tutti i livelli al fine di promuovere la sostenibilità. Per quanto possibile, le amministrazioni locali e le municipalità sono incoraggiate a sostenere l'acquisizione di proprietà e la sostenibilità.

III. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid dovrà:

- Svolgere maggiormente un ruolo di sostegno.
- Tradurre le migliori pratiche in una guida dettagliata e vigilare a migliorare l'affidabilità e l'efficacia della gestione dei programmi.
- Per quanto possibile, coinvolgere le amministrazioni locali e le municipalità al fine di favorire l'efficacia e la sostenibilità. Le disposizioni previste dall'accordo di Cotonou consentono agli operatori decentrati di svolgere un ruolo più importante.
- Avviare nel 2004 una valutazione sistematica dei PMP a livello trasversale.

L'ELABORAZIONE DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI

10. La Commissione attribuisce grande importanza alle attività di valutazione e ha valutato ogni programma di microprogetti singolarmente. Una valutazione più sistematica su base trasversale verrà avviata nel 2004.

11. Un approccio coordinato è proficuo per qualsiasi attività e, dato che nel contesto della deconcentrazione le delegazioni ricevono un'autonomia decisionale sempre maggiore, dovrebbe essere migliorato.

Riquadro n. 1 — I programmi analoghi:

1. *Malawi*: Lo scarso coordinamento con il progetto MASAF (Banca mondiale — Governo del Malawi (GoM)) è dovuto al fatto che il progetto è soggetto al rischio di frequenti interventi politici. Si ha tuttavia uno scambio di informazioni in merito alle richieste delle comunità locali e i casi in cui il FES e il MASAF hanno eseguito/finanziato progetti con le stesse comunità locali sullo stesso sito sono estremamente rari e nella maggior parte dei casi pienamente giustificati.

3. *Zimbabwe*: La delegazione riconosce l'esigenza di un maggior coordinamento fra i PMP e altre iniziative. Nel caso dello ZDCP, una sua recente valutazione ha rivelato che

l'approccio seguito ha dato ottimi risultati e ha messo in rilievo anche l'analoga fra i progetti. Il PMP ha adottato un approccio «materiale» (costruzione di infrastrutture) mentre lo ZCDP si concentra maggiormente sugli aspetti «non materiali» (come utilizzare le infrastrutture). Il fatto che progetti analoghi siano emersi alla fine del processo è dovuto alle difficoltà incontrate dallo ZCDP nello sviluppo di progetti più innovativi nella sua fase pilota. Una questione chiave che viene ora affrontata nei nuovi programmi in fase di elaborazione, sia per il PMP che per lo ZCDP, sarà il coordinamento e la complementarità dei due programmi.

15. La varietà delle impostazioni e l'adattabilità dei programmi alle strutture e ai contesti locali costituiscono effettivamente uno degli aspetti positivi dei programmi di microprogetti, poiché sono adeguati alle realtà locali.

16. Il livello di coinvolgimento delle autorità locali dipende dal livello di decentramento: se un paese ha già una tradizione di decentramento con istituzioni locali solide, capaci di gestire il programma, è opportuno promuovere un PMP decentrato. Se invece il decentramento è meno sviluppato, un'assistenza, nonché il sostegno del governo centrale si rivelano essenziali.

L'ESECUZIONE DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI

18-19. I PMP non sono un settore, ma piuttosto uno strumento attuativo. Per quanto riguarda l'OLAS, è pertanto difficile attribuire un codice DAC specifico alle operazioni PMP a causa dell'ampia gamma di attività coperte. A ciò si deve una certa confusione.

EuropeAid ha ora completato un registro dei microprogetti in corso e di quelli chiusi dal gennaio 2003. Il registro contiene informazioni sulle aree di intervento per settore e sottosettore e fornisce una base dati utile per il monitoraggio e la valutazione dei microprogetti. Il registro, ad esempio, è servito come base dati per uno studio sulle attività sostenute dai PMP a livello di settore. I risultati di questo studio saranno disponibili nel gennaio 2004.

20. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid intende assumere un ruolo maggiore come risorsa tematica, e fornire una guida ai PMP attuali (insegnamenti da trarre dall'esperienza) nonché informazioni di base riguardo al tipo di attività finanziate e ai modelli attuativi utilizzati nei vari scenari. Si tratta di un obiettivo raggiungibile a breve termine; nel medio-lungo termine si potrebbe mettere a punto un documento quadro più dettagliato. Dall'audit della Corte, i risultati delle missioni di controllo sui PMP e i vari insegnamenti che se ne sono tratti sono stati comunicati a tutte le delegazioni e lo stesso verrà fatto con altri documenti di riferimento sui PMP (come la relazione del Governo del Botswana sul workshop da esso organizzato sui PMP nell'Africa orientale e

australe, tenutosi nel novembre 2002 — si tratta di un ottimo esempio di come esperienze singole in questo campo specifico possano essere diffuse a vantaggio di tutti e di un esercizio che anche altre regioni potrebbero avviare).

Verranno sistematicamente raccolte informazioni sui riesami intermedi (calendari, feedback, ecc.).

21-22. La diffusione degli insegnamenti appresi potrebbe migliorare la progettazione, non necessariamente mediante un approccio uniforme in tutti i casi. L'esperienza mostra che i paesi hanno esigenze diverse e livelli di capacità molto diversi. Una relazione recente rivela che l'adeguamento alle esigenze specifiche di un paese produce i migliori risultati — si afferma che quando la situazione del paese viene tenuta in considerazione nell'elaborazione del PMP quest'ultimo è più efficace — e che non esiste un'elaborazione standard adatta per tutti i paesi. La guida generale per i PMP attualmente in preparazione metterà l'accento sulla flessibilità e definirà delle norme di base, nonché pratiche accettabili in materia. Dovrebbe essere disponibile entro il marzo 2004.

23. Le divergenze interpretative riguardo alle condizioni relative ai PMP nella convenzione di Lomé costituiscono un aspetto che dovrebbe essere migliorato nel quadro dell'accordo di Cotonou prestando maggiore attenzione alla concezione. Le disposizioni previste consentono anche di attribuire un ruolo più importante agli operatori decentrati e garantiscono un maggiore coinvolgimento degli operatori non governativi nella fase di preparazione.

26. Un protocollo d'accordo (nel caso di un organismo pubblico che assume le funzioni di cellula di gestione del progetto) o un contratto di servizi (per gli organismi privati che svolgono le stesse funzioni) definiscono il mandato dato dall'ON alla cellula e le modalità di gestione ed esecuzione del progetto. Tale mandato stabilisce la responsabilità della cellula di gestione, i suoi legami con lo Stato ACP, il livello di delega di poteri concessi dall'ON per quanto attiene alla conclusione e aggiudicazione dei contratti, e garantisce quindi una forte autonomia giuridica alle cellule di gestione dei progetti.

La Commissione è consapevole che in alcuni casi la delega di poteri non è uniforme; questo problema verrà risolto nel quadro del 9° FES e della realizzazione di una nuova guida pratica per la gestione degli appalti in economia. Le questioni relative alla capacità giuridica citate dalla Corte possono effettivamente porre dei problemi. La Commissione esaminerà insieme ai paesi partner come risolvere tali problemi.

27-29. I progetti che richiedono una lunga preparazione sono caratterizzati da lentezza nell'avvio e nell'esborso dei fondi; hanno però il vantaggio di favorire la comprensione dei progetti da parte delle comunità locali, che ne percepiscono meglio lo spirito.

In alcuni casi, la durata dei «programmi previsionali» annuali è dovuta a una proroga della fase di chiusura (normalmente prevista al più tardi sei mesi dopo il periodo coperto dalla cassa) che non mette in discussione l'utilità dei «programmi previsionali».

Riquadro n. 6 — I «programmi a preventivo»

4. *Zimbabwe*: La decisione di passare nel 2001 a un sistema di impegni contabili successivi mirava ad evitare un impegno unico di importo consistente che non poteva essere chiuso a causa del numero elevato di progetti previsti nel suo ambito, con calendari di esecuzione diversi. Il nuovo sistema doveva facilitare la chiusura degli impegni entro i termini previsti. Si sta ancora cercando una soluzione più favorevole agli utenti.

29. I progetti che richiedono una lunga preparazione sono caratterizzati da lentezza nell'avvio e nell'esborso dei fondi; hanno però il vantaggio di favorire la comprensione dei progetti da parte delle comunità locali, che ne percepiscono meglio lo spirito. Le regole e le procedure forniscono ai gestori i meccanismi necessari per il seguito dei loro progetti e consentono alle comunità locali di comprendere la natura dell'accordo che hanno concluso.

Riquadro n. 7 — Il ritmo di esecuzione dei programmi

1. *Ghana*: L'attuazione concreta ha subito ritardi, fra l'altro, a causa dei ritardi registrati nel versamento ai distretti delle quote del fondo comune dei distretti da parte del governo centrale.

I servizi della Commissione e l'ON esamineranno modalità opportune per consentire il completamento di tutti i micro-progetti e preparare il programma che probabilmente vi farà seguito, al fine di evitare l'interruzione delle attività fra il 5° PMP e il programma successivo.

2. *Malawi*: Al fine di porre rimedio alla situazione, a fine 2002 il comitato di orientamento ha deciso di sospendere l'approvazione di nuovi progetti e di eseguire un audit organizzativo, sistemico globale che copre tutto il periodo del progetto (PMP I, II e III). Le raccomandazioni dell'audit in materia hanno indotto il comitato di orientamento, nel 2003, ad adeguare i suoi termini di riferimento. Un rafforzamento degli strumenti di lavoro delle antenne regionali è previsto nel quadro del PMP 4.

3. *Uganda*: Il fatto che vari programmi previsionali siano aperti allo stesso tempo e/o prorogati è dovuto a ritardi nei lavori e nel versamento di un deposito di garanzia del 10 % ai contraenti, con conseguenti difficoltà nella chiusura degli impegni. A partire dal 2003/04, i programmi previsionali saranno

integrati in un programma previsionale unico che abbinerà impegni (passivi) riportati e nuove attività, consentendo quindi di chiudere i vecchi programmi previsionali in pochi mesi.

5. *Zimbabwe*: I problemi economici che lo Zimbabwe sta affrontando hanno provocato, in taluni casi, la soppressione di alcune attività. Con il nuovo tasso di cambio, tuttavia, il PMP riesamina tutti i progetti recenti al fine di prevedere dotazioni supplementari per i progetti che hanno dovuto ridurre o sopprimere alcune iniziative e garantirne così il completamento.

30. Per coprire il rischio, viene richiesta una garanzia bancaria in caso di esecuzione da parte di una cellula di gestione del progetto di status privato. In caso di amministrazione diretta, è l'ON ad essere finanziariamente responsabile di fronte alla Commissione. Il riapprovvigionamento dell'anticipo viene effettuato solo dopo la verifica delle spese effettuate. Questa struttura di controllo deve di norma garantire la regolarità e la buona gestione delle operazioni.

33. Nel quadro del 9° FES e degli appalti in amministrazione indiretta, un contratto di servizi precisa i compiti delegati all'organismo pubblico o privato responsabile dell'esecuzione. Esso contiene obbligatoriamente disposizioni adeguate per il controllo dell'utilizzo delle risorse del FES, il che dovrebbe migliorare l'affidabilità e l'efficacia della gestione dei «programmi previsionali».

Riquadro 8 — L'organizzazione finanziaria e contabile

1. *Ghana*: Il riesame intermedio ha avuto luogo durante l'attuazione del secondo ciclo e prima dell'avvio del terzo. La conclusione e le raccomandazioni presentate devono essere analizzate e, se risulteranno appropriate, verranno tenute in considerazione per l'attuazione del 3° ciclo.

2. *Madagascar*: In effetti, l'amministrazione comunale gestisce un conto destinato al progetto su cui deposita il proprio contributo in contanti. La convenzione di finanziamento firmata fra l'AMCD e l'amministrazione comunale fissa esplicitamente le modalità di pagamento da parte dell'AMCD a detta amministrazione. Il dispositivo contrattuale è completato da una lettera di appalto firmata dall'amministrazione comunale e dall'aggiudicatario dell'appalto (vistata dall'AMCD in quanto supervisore del programma). L'AMCD versa le varie quote di versamento sul conto dell'amministrazione comunale in funzione dello stato di avanzamento dei lavori. Quest'ultima versa quindi l'importo stabilito all'aggiudicatario dell'appalto. L'effettivo pagamento delle varie quote viene controllato dall'AMCD.

3. *Malawi*: Il problema della gestione finanziaria troppo centralizzata del programma è noto. Ne sono consapevoli sia il comitato di orientamento che i gestori del progetto. Se ne è parlato nel corso dell'audit organizzativo condotto nel 2003. A seguito di ciò, e al fine di evitare che si ripeta la stessa situazione, il governo del Malawi dovrebbe proporre un rafforzamento del ruolo delle istituzioni decentrate. I risultati dei controlli di certificazione effettuati da società esterne sono un

elemento fondamentale per il rifinanziamento dei conti. La gestione del progetto è ora incaricata di presentare, a ciascuna riunione del comitato di orientamento, i risultati e le raccomandazioni delle relazioni di controllo esterno.

4. *Uganda*: A partire dal quarto trimestre del 2002, la funzione di controllo e quelle di formazione/consulenza sono state separate ed è stato concluso un contratto con un'altra società di controllo a questo scopo.

I microprogetti finanziati dal PMP sono integrati nel Piano di sviluppo dei distretti e ne sono responsabili questi ultimi; di conseguenza, la contabilità dei microprogetti è di norma già verificata dal revisore generale. Il RG, tuttavia, non informa il PMP degli esiti e i distretti sono restii a comunicarli. Ne risulta che la qualità della contabilità dei distretti deve essere valutata mediante controlli e audit interni del PMP, completati dalle relazioni di valutazione del LGDP (Local Government Development Program- programma di sviluppo dell'amministrazione locale — finanziato dalla Banca mondiale e dal altri donatori).

36. Il monitoraggio e il seguito in generale dei programmi è un fattore chiave per il successo di qualsiasi iniziativa. La verifica e l'adeguamento della concezione generale e delle singole iniziative devono essere accuratamente pianificati nella fase di elaborazione del programma e dovrebbero tenere conto, per quanto possibile, degli stimoli forniti dai beneficiari. I programmi devono essere sufficientemente flessibili per consentire una valutazione costante, nonché interventi volti a dare seguito a quanto accertato.

Riquadro n. 9 — Il monitoraggio tecnico delle infrastrutture

1. *Madagascar*: I progetti presentano una qualità soddisfacente, con rare eccezioni. Sulla scorta delle raccomandazioni della Corte, è stato introdotto un sistema di controllo dell'avanzamento dei lavori prima del versamento di ciascuna quota. Nel caso di alcuni dei progetti avviati, è necessario un giorno di piroga o 40 km a piedi per effettuare una vista di due ore.

37. La Commissione è d'accordo sull'esigenza di migliorare e semplificare ulteriormente il sistema di monitoraggio e preparazione delle relazioni a livello di attuazione; in molti casi le delegazioni hanno già adottato le misure necessarie.

Riquadro n. 10 — I sistemi informativi

1. *Ghana*: L'elaborazione del sistema di monitoraggio è ormai completa ed è attualmente oggetto di test in loco. La risposta a livello della comunità locale è piuttosto insoddisfacente perché gli abitanti dei villaggi spesso non sono sufficientemente alfabetizzati per compilare i moduli di monitoraggio.

2. *Madagascar*: Il sistema è stato modificato, consolidato e semplificato al fine di facilitare il reperimento diretto e rapido delle informazioni. Uno strumento unico è attualmente disponibile per il seguito. Le informazioni dettagliate sono disponibili nelle relazioni tecniche e finanziarie.

3. *Malawi*: Il problema citato è stato uno dei temi dell'audit organizzativo del 2003, le cui raccomandazioni sono state discusse in modo approfondito dal comitato di orientamento, che nel 2003 ha deciso di sostituire il responsabile del progetto.

A seguito dell'audit 2003 e al fine di garantire una gestione ottimale dei dati di origine contabile, è stato acquisito dal progetto il programma «PASTEL®» e, nel quadro del varo del PMP 4, verrà creata un base dati (relazioni tecniche, valutazioni, ecc.).

4. *Uganda*: In considerazione delle procedure previste per la preparazione delle relazioni, vengono prodotte in totale circa 70 relazioni all'anno, che sono però sintetizzate in meno di dieci relazioni per diffusione esterna.

5. *Zimbabwe*: Cfr. risposta al riquadro 6.

I RISULTATI DEI PROGRAMMI PLURIENNALI DI MICROPROGETTI

39. È incoraggiante osservare il giudizio globalmente positivo in merito ai programmi di microprogetti.

41. L'elaborazione dei programmi deve comprendere una valutazione globale delle esigenze, in modo da definire chiaramente tanto i criteri per la selezione dei singoli progetti quanto gli indicatori di impatto. La matrice logica dovrebbe essere utilizzata come strumento di sviluppo e aggiornata e modificata per tutta la durata del programma/singoli progetti.

42. Qualsiasi programma dovrebbe essere concepito in modo da inserirsi nella programmazione delle strategie e dei piani nazionali. Tuttavia, dato che i microprogetti sono volti a sviluppare le capacità locali, i loro risultati non si misurano esclusivamente sulla base degli indicatori tradizionali (come il numero di pompe idriche). Se è vero che, in questo contesto, è difficile misurare l'impatto dei microprogetti, ciò non è però impossibile — tutto dipende dalla linea di condotta adottata dai paesi e dalle loro priorità.

44. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid ha realizzato un registro dei PMP e le informazioni sugli esami intermedi (calendari, feedback, ecc.) verranno raccolte sistematicamente. L'Ufficio di cooperazione EuropeAid sta elaborando un sistema per monitorare più da vicino i PMP.

45. È necessario dar prova di sufficiente flessibilità perché i microprogetti siano effettivamente «progetti processo». Un approccio a matrice logica è pertinente ma talvolta non viene utilizzato come strumento di lavoro ed è troppo vago con indicatori non realistici. Gli indicatori dovrebbero essere perfezionati nel corso di tutta la durata del progetto.

46. L'impatto indiretto è per lo più un fenomeno positivo, ma può essere vero anche il contrario. Si dovrebbe tenere conto anche di questo elemento al momento della concezione, dell'attuazione e del monitoraggio dei programmi.

47.

Riquadro n. 11 — La misurazione dell'impatto

1. *Ghana*: La valutazione dei risultati del 5° programma di microprogetti da parte dei beneficiari è sempre stata considerata necessaria e importante. A causa di ciò, durante il 5° PMP, la valutazione dei beneficiari è stata inclusa come parte integrante del MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation — Monitoraggio e valutazione del sistema informatico di gestione).

La risposta a livello di distretto e di comunità locale, tuttavia, è stata piuttosto insoddisfacente (cfr. anche i commenti al riquadro 10, paragrafo 1). Essi non hanno infatti esperienza nella valutazione dei beneficiari. Il tasso elevato di analfabetismo fra le popolazioni locali non consente a queste ultime di compilare i moduli. Nel primo trimestre del 2004 si prevede pertanto di concludere contratti con una o più ONG locali perché effettuino studi di valutazione dei beneficiari generali.

2. *Madagascar*: È difficile misurare i risultati relativi allo sviluppo socio-organizzativo e alla strutturazione del mondo rurale. Si osserva tuttavia che l'attuazione partecipativa e socialmente concertata dei progetti del PAICAL ha consentito di ridurre considerevolmente il tasso di abbandono e di fallimento dei progetti, rispetto ai vecchi microprogetti. Un lavoro di archiviazione e di valutazione ex post del PAICAL sarà condotto nel corso del 2004. Tale studio non potrà essere un esercizio convenzionale e darà grande importanza a una metodologia partecipativa.

3. *Malawi*: Il MPRSP (Malawi Poverty Reduction Strategy Paper — Strumento strategico del Malawi per la riduzione della povertà) individua una serie di indicatori, ma pochi sono adeguati ai microprogetti. L'avvio del PMP 4, tuttavia, sarà accompagnato da studi per stabilire dei valori di base, nonché una serie di indicatori obiettivamente verificabili.

4. *Uganda*: Il quadro logico del programma è stato modificato nella seconda metà del 2002 e indicatori misurabili e verificabili sono stati introdotti per le attività, i risultati e gli obiettivi. Nel corso del 2002/03 il programma ha stabilito una serie di dati di riferimento, e gli effetti nonché l'impatto del programma possono essere monitorati (misurati) rispetto all'anno di riferimento (giugno 2000). Lo stesso vale per la messa a disposizione di strutture sociali (attività), l'accesso ad esse (risultati attesi) e l'utilizzo che ne viene fatto (obiettivi), quest'ultimo elemento direttamente connesso alla qualità della vita delle popolazioni.

L'accuratezza dei dati di riferimento è ulteriormente migliorata grazie alla diffusione dei dati del censimento 2002 (popolazione e unità amministrative).

I risultati ottenuti in termini di rafforzamento delle capacità sono monitorati tramite 1) il funzionamento dei comitati di attuazione dei progetti, 2) la qualità dei microprogetti proposti, e 3) l'aggiudicazione e la gestione dei contratti da parte delle amministrazioni dei distretti, nonché la loro responsabilizzazione.

49. Il coinvolgimento delle amministrazioni locali e delle municipalità (per quanto possibile) può favorire l'efficacia e la sostenibilità. Il contributo del 25 % richiesto non è sufficiente a favorire l'acquisizione della proprietà da parte dei beneficiari e deve essere sfruttato in modo utile. Senza proprietà, i microprogetti rischiano sempre di ridursi a semplici progetti di costruzione, anziché diventare progetti che creano un tessuto sociale nell'ambito delle comunità locali.

50. Lo sfruttamento sistematico degli insegnamenti appresi dai vecchi programmi dovrebbe migliorare grazie all'esercizio di seguito avviato dalla Commissione, nonché alla fase di valutazione sistematica pianificata (cfr. sopra). I microprogetti vengono visti spesso come una panacea per i paesi in cui i progetti più tradizionali sono più difficili da attuare a causa delle carenze di governance. Se si vuole che essi abbiano risultati duraturi, tuttavia, si deve garantire che siano chiaramente connessi al rafforzamento delle capacità istituzionali a tutti i livelli.

Riquadro n. 12 — I microprogetti nei settori sociali:

1. *Ghana*: Bisogna migliorare la qualità delle costruzioni e gli aspetti legati al controllo di qualità. Il riesame intermedio proponeva una valutazione di tutti i microprogetti del 1° e 2° ciclo da parte di ingegneri specializzati in controllo di qualità al fine di determinare caso per caso se dovranno essere adottate misure correttive e di che tipo.

L'esigenza di migliorare la sostenibilità delle strutture create con i microprogetti e di migliorarne la manutenzione è stata presa in considerazione nella versione rivista del memorandum d'intesa concluso fra le assemblee dei distretti, l'IMPMU, l'ON e la delegazione, che entrerà in vigore con l'attuazione concreta del 3° ciclo.

5. *Zimbabwe*: I problemi economici che lo Zimbabwe sta affrontando hanno provocato, in taluni casi, la soppressione di alcune attività. Con il nuovo tasso di cambio, tuttavia, il PMP riesamina tutti i progetti recenti al fine di prevedere dotazioni supplementari per i progetti che hanno dovuto ridurre o sopprimere alcune iniziative e garantirne così il completamento.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

59. La Commissione sta adottando varie misure per migliorare la sua gestione dei microprogetti come indicato nei seguenti paragrafi.

60. Mentre in passato i servizi centrali hanno incontrato difficoltà nel monitoraggio più attento dei PMP, nel contesto della deconcentrazione EuropeAid svolge ora un ruolo sempre più importante in termini di sostegno tematico e fornendo orientamenti agli attuali PMP (insegnamenti da trarre) e informazioni di base in merito alle attività finanziate e ai modelli di attuazione utilizzati in vari scenari. EuropeAid ha ora completato un registro dei PMP in corso e di quelli chiusi dal gennaio 2003. Il registro fornisce una base dati utile per il monitoraggio e la valutazione dei microprogetti. I risultati delle missioni di controllo sui PMP e i vari insegnamenti che se ne sono tratti sono stati comunicati a tutte le delegazioni e lo stesso verrà fatto con altri documenti di riferimento sui PMP. È in preparazione una guida generale per i PMP che presenterà delle norme di base, nonché pratiche accettabili in materia, mettendo l'accento al tempo stesso sulla flessibilità per quanto concerne le modalità di attuazione.

Risulta chiaro dalle valutazioni, dai riesami intermedi e dalle missioni di controllo che (come accade per tutti i progetti di sviluppo) i programmi più efficaci sono quelli progettati ed elaborati in consultazione con i beneficiari potenziali e con altri interlocutori come donatori, ONG e amministrazioni nazionali. Un approccio coordinato è proficuo per qualsiasi attività e, dato che nel contesto della deconcentrazione le delegazioni ricevono un'autonomia decisionale sempre maggiore, dovrebbe essere migliorato.

61. Ora che EuropeAid assume un ruolo di supporto maggiore, le delegazioni comunicheranno più sistematicamente informazioni sui progressi dei PMP, che sono in seguito integrate in una guida sulle migliori pratiche e si traducono in orientamenti in merito alle modalità di intervento accettabili.

La diffusione degli insegnamenti appresi può favorire una migliore elaborazione dei programmi. Qualsiasi guida, tuttavia, dovrebbe rispettare il diritto dell'ON di scegliere le modalità di attuazione ed essere sufficientemente flessibile per tenere conto delle situazioni e delle priorità locali. È in preparazione una guida generale per i PMP che presenterà delle norme di base, nonché pratiche accettabili in materia.

La Commissione esaminerà insieme ai paesi partner come risolvere il problema della capacità giuridica di alcune cellule di gestione, ma ricorda che vengono conclusi protocolli e contratti per regolamentare le relazioni fra l'ON e tali organismi e che essi definiscono il mandato dato dall'ON alla cellula, nonché le modalità di gestione ed esecuzione del progetto. Tale mandato stabilisce la responsabilità della cellula di gestione, i suoi legami con lo Stato ACP, il livello di delega di poteri concessi dall'ON per quanto attiene alla conclusione e aggiudicazione dei contratti, e garantisce quindi una forte autonomia giuridica alle cellule di gestione dei progetti.

Le divergenze interpretative riguardo alle condizioni relative ai PMP nella convenzione di Lomé costituiscono un aspetto che dovrebbe essere migliorato nel quadro dell'accordo di Cotonou prestando maggiore attenzione alla concezione.

I progetti che richiedono una lunga preparazione sono caratterizzati da lentezza nell'avvio e nell'esborso dei fondi; hanno però il vantaggio di favorire la comprensione dei progetti da parte delle comunità locali, che ne percepiscono meglio lo spirito. Le regole e le procedure forniscono ai gestori i meccanismi necessari per il seguito dei loro progetti e consentono alle comunità locali di comprendere la natura dell'accordo che hanno concluso.

62. Nel quadro del 9° FES e degli appalti in amministrazione indiretta, un contratto di servizi precisa i compiti delegati all'organismo pubblico o privato responsabile dell'esecuzione. Esso contiene obbligatoriamente disposizioni adeguate per il controllo dell'utilizzo delle risorse del FES, il che dovrebbe migliorare l'affidabilità e l'efficacia della gestione dei «programmi previsionali».

63. La Commissione attribuisce grande importanza alle attività di valutazione e ha valutato ogni programma di microprogetti singolarmente. È chiaro tuttavia che il carattere duraturo dei risultati dei programmi può essere valutato accuratamente solo qualche tempo dopo il loro completamento. Una valutazione sistematica dei PMP su base trasversale verrà avviata nel 2004.

65. a) EuropeAid intende assumere un ruolo maggiore come risorsa tematica, e fornire una guida ai PMP attuali (insegnamenti da trarre dall'esperienza) nonché informazioni di base riguardo al tipo di attività finanziate e ai modelli attuativi utilizzati nei vari scenari. Si tratta di un obiettivo raggiungibile a breve termine; nel medio-lungo termine si potrebbe mettere a punto un documento quadro più dettagliato.

EuropeAid ha realizzato un registro dei PMP e verranno raccolte sistematicamente informazioni sui riesami intermedi (calendari, feedback, ecc.). EuropeAid sta elaborando un sistema per monitorare più da vicino i PMP.

b) Ora che EuropeAid assume un ruolo di supporto maggiore, le delegazioni comunicheranno più sistematicamente informazioni sui progressi dei PMP, che sono in seguito integrate in una guida sulle migliori pratiche e si traducono in orientamenti in merito alle modalità di intervento accettabili.

È in preparazione una guida generale per i PMP che metterà l'accento sulla flessibilità ma definirà delle norme di base, nonché pratiche accettabili in materia.

c) La Commissione esaminerà insieme ai paesi partner come risolvere il problema della capacità giuridica di alcune cellule di gestione.

- d) La Commissione si è già impegnata in un approccio più strutturato e spera così di rispettare i termini di attuazione dei programmi di microprogetti, consapevole delle attese che questi programmi creano fra le popolazioni beneficiarie.
- e) Il coinvolgimento delle amministrazioni locali e delle municipalità (per quanto possibile) può favorire l'efficacia e la sostenibilità. Senza proprietà, i microprogetti rischiano sempre di ridursi a semplici progetti di costruzione, anziché diventare progetti che creano un tessuto sociale nell'ambito delle comunità locali. Le disposizioni dell'accordo di Cotonou consentono anche di attribuire un ruolo più importante agli operatori decentrati e garantiscono un maggiore coinvolgimento degli operatori non governativi nella fase di preparazione.
- f) La Commissione attribuisce grande importanza alle attività di valutazione e ha valutato ogni programma di microprogetti singolarmente. Una valutazione più sistematica su base trasversale verrà avviata nel 2004.
-