

CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 6  
2008

LE AZIONI DI RISANAMENTO FINANZIATE  
DALLA COMMISSIONE EUROPEA A SEGUITO  
DELLO TSUNAMI E DELL'URAGANO MITCH



IT





Relazione speciale n. 6 // 2008

# LE AZIONI DI RISANAMENTO FINANZIATE DALLA COMMISSIONE EUROPEA A SEGUITO DELLO TSUNAMI E DELL'URAGANO MITCH

(presentata a norma dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

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

Tel. (352) 4398 45410  
Fax (352) 4398 46430  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relazione speciale n. 6 // 2008

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2008

ISBN 978-92-95009-45-5

© Comunità europee, 2008  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Belgium*

# INDICE

## Paragrafi

<b>I-VI</b>	<b>SINTESI</b>
<b>1-11</b>	<b>CAPITOLO 1 — INTRODUZIONE</b>
<b>1-6</b>	<b>SEZIONE 1.1. CONTESTO DELL'AUDIT</b>
<b>7-11</b>	<b>SEZIONE 1.2. QUADRO NORMATIVO</b>
<b>12-16</b>	<b>CAPITOLO 2 — ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT</b>
<b>17-41</b>	<b>CAPITOLO 3 — OSSERVAZIONI</b>
<b>17-22</b>	<b>SEZIONE 3.1. IDENTIFICAZIONE DEI BISOGNI IN TERMINI DI RISANAMENTO E CONCEZIONE DEI PROGETTI</b>
18-19	UNA STRATEGIA DI RISANAMENTO TEMPESTIVA CHE INCORPORA ASPETTI PIÙ AMPI
20-22	RISPETTO ALL'URAGANO MITCH, IN OCCASIONE DELLO TSUNAMI LA FASE DI CONCEZIONE È STATA PIÙ RAPIDA E LA PARTECIPAZIONE DA PARTE DEI BENEFICIARI MAGGIORE
<b>23-29</b>	<b>SEZIONE 3.2. ATTUAZIONE DEGLI AIUTI</b>
24-26	ATTUAZIONE RAPIDA PER L'INDONESIA, LENTA PER LO SRI LANKA E L'URAGANO MITCH
27-29	NECESSITÀ DI RAFFORZARE I SISTEMI DI SUPERVISIONE PER ASSICURARE L'EFFICIENZA
<b>30-41</b>	<b>SEZIONE 3.3. RISULTATI</b>
31-33	CONSEGUIMENTO DI MOLTE REALIZZAZIONI UTILI
34-37	LEGAMI CONTRASTANTI CON IL PRECEDENTE AIUTO UMANITARIO
38	UN FORTE COLLEGAMENTO CON LO SVILUPPO A PIÙ LUNGO TERMINE
39-41	PREOCCUPAZIONI PER LA SOSTENIBILITÀ DEI PROGETTI
<b>42-45</b>	<b>CAPITOLO 4 — CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b>
	<b>RISPOSTE DELLA COMMISSIONE</b>

# SINTESI

## I.

A seguito dello tsunami che ha investito l'Oceano Indiano il 26 dicembre 2004, mettendo oltre 200 000 vittime e causando danni per circa 10 miliardi di euro, la Corte dei conti ha pubblicato una relazione sull'aiuto umanitario immediato fornito dalla Commissione e inteso a prevenire o alleviare la sofferenza umana. Nel corso della discussione di tale relazione, il Parlamento e il Consiglio hanno pregato la Corte di esaminare la fase di risanamento successiva con obiettivi più a lungo termine, alla quale la Commissione ha contribuito in ragione di circa 300 milioni di euro. Il presente audit riguarda quindi l'esame delle azioni di risanamento finanziate in risposta allo tsunami. L'estensione dell'audit è stata ampliata per includere anche i 250 milioni di euro erogati dalla Commissione per azioni di risanamento a seguito dell'uragano Mitch, che ha colpito l'America centrale nell'ottobre 1998 (cfr. paragrafi 1-14).

## II.

L'audit ha inteso rispondere ai seguenti tre quesiti, allo scopo di valutare la gestione, da parte della Commissione, degli aiuti per il risanamento successivi all'uragano Mitch e allo tsunami (cfr. paragrafi 15-16).

- a) La Commissione ha individuato adeguatamente i bisogni in termini di risanamento delle popolazioni colpite da calamità?
- b) Le procedure operate dalla Commissione assicurano che gli aiuti vengano attuati in maniera efficiente e tempestiva?
- c) I progetti hanno raggiunto i risultati attesi, garantendo anche collegamenti soddisfacenti con i soccorsi a breve termine e lo sviluppo a più lungo termine?

## SINTESI

### III.

A seguito sia dell'uragano Mitch sia dello tsunami, la Commissione ha sviluppato una strategia di risanamento in meno di sei mesi, riconoscendo la necessità non solo di ricostruire le infrastrutture danneggiate ma anche di considerare lo sviluppo più a lungo termine e i bisogni di coloro che non sono stati colpiti direttamente dalle calamità. In seguito all'uragano Mitch, il processo di progettazione, che ha in seguito tradotto la strategia di risanamento in progetti specifici, è stato lungo e si è protratto sino all'ottobre 2002, quattro anni dopo il disastro. Al contrario, a seguito dello tsunami, il processo di progettazione, svolto dalle organizzazioni internazionali attraverso le quali la Commissione ha erogato i finanziamenti, è stato più rapido e progetti più importanti sono stati approvati entro otto mesi dalla catastrofe in Indonesia ed entro undici nello Sri Lanka. Inoltre, al fine di garantire il processo di individuazione dei bisogni reali, la risposta della Commissione ha subito un'evoluzione, in modo da includere un coordinamento e una consultazione più appropriati con i paesi beneficiari, sia a livello nazionale che locale (cfr. paragrafi 17-22).

### IV.

In America centrale, dopo il lungo processo di progettazione svoltosi successivamente all'uragano Mitch, si sono verificati ulteriori ritardi nell'attuazione dovuti alla difficoltà di trovare contraenti validi e terreni adatti. L'attuazione delle azioni di risanamento della Commissione è stata più rapida in Indonesia dove, attraverso un fondo fiduciario che coinvolge una pluralità di donatori (*Multi-Donor Trust Fund*), molte realizzazioni sono state attuate nei due anni seguenti lo tsunami. Nello Sri Lanka, al contrario, si sono raggiunti pochi risultati, in particolare a causa della ripresa del conflitto. La Commissione non ha ovviato a tutte le principali carenze riscontrate nel monitoraggio e nella supervisione dell'efficienza degli aiuti

al risanamento, sebbene sia riuscita a migliorare la qualità delle informazioni sul monitoraggio fornite dal fondo fiduciario multidonatori in Indonesia. Nello Sri Lanka non erano state ancora attuate per tutti i progetti procedure di monitoraggio e supervisione adeguate per quanto riguarda le organizzazioni internazionali. Successivamente ad entrambe le calamità, la Commissione non ha assicurato che venissero definiti obiettivi di realizzazione chiaramente quantificati per tutti i progetti e che i sistemi generassero informazioni sufficienti per monitorare e dimostrare l'efficienza della loro attuazione (cfr. paragrafi 23-29).

### V.

Ciononostante, sono stati realizzati molti interventi utili. In America centrale, i progetti completati grazie ai finanziamenti della Commissione comprendono la realizzazione di scuole, abitazioni, centri sanitari, fognature e sistemi di fornitura di acqua potabile. In Indonesia si sono realizzate abitazioni, strade, scuole e centri sociali. L'aumento dei prezzi che si è verificato dopo entrambe le calamità ha ridotto il numero delle realizzazioni. I progetti consistono, in generale, in attività di sviluppo e non di risanamento e i collegamenti con i precedenti aiuti umanitari sono stati di tenore variabile. Uno stretto collegamento con un obiettivo di sviluppo a più lungo termine migliora le prospettive di sostenibilità, sebbene, al momento di concepire i progetti, non siano state sufficientemente identificate eventuali fonti di finanziamento, in modo da garantire il proseguimento delle attività anche una volta giunto a termine il finanziamento del progetto (cfr. paragrafi 30-41).

### VI.

Sulla base delle osservazioni che precedono, la Corte formula alcune raccomandazioni che potrebbero aiutare la Commissione a fornire un aiuto più efficiente ed efficace al risanamento (cfr. paragrafi 42-45).

# CAPITOLO 1 INTRODUZIONE

## SEZIONE 1.1. CONTESTO DELL'AUDIT

- 1.** Il 26 dicembre 2004, lo tsunami che ha investito l'Oceano Indiano ha mietuto oltre 200 000 vittime e causato danni per 10 miliardi di euro. La provincia di Aceh, in Indonesia, ha subito le maggiori devastazioni, con più di 160 000 morti e dispersi e oltre mezzo milione di sfollati. Nello Sri Lanka, il secondo paese maggiormente colpito, sono stati registrati circa 35 000 morti e dispersi e mezzo milione di sfollati.
- 2.** La relazione speciale n. 3/2006 della Corte dei conti<sup>1</sup> ha esaminato la risposta della Commissione alla catastrofe in termini di aiuto umanitario. La Corte è stata una delle prime organizzazioni a presentare una relazione di audit sulla risposta allo tsunami e, a così immediata distanza dalla catastrofe, si è occupata in particolare dei soccorsi umanitari a breve termine forniti dalla Commissione. Durante la discussione della relazione di audit, la commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo ha pregato la Corte di riferire in merito alla fase di risanamento successiva, con obiettivi più a lungo termine<sup>2</sup>, un suggerimento accolto favorevolmente dal Consiglio<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Relazione speciale n. 3/2006 concernente l'aiuto umanitario della Commissione europea in risposta allo tsunami (GU C 170 del 21.7.2006, pag. 1).

<sup>2</sup> Riunione della commissione per il controllo dei bilanci del 19 e 20 giugno 2006.

<sup>3</sup> Conclusioni del Consiglio sulla relazione speciale n. 3/2006 della Corte dei conti concernente l'aiuto umanitario della Commissione europea in risposta allo tsunami, adottate dal Consiglio dell'ottobre 2006 in materia di relazioni esterne.

- 3.** In questo contesto, la Corte ha deciso di condurre un audit sull'aiuto al risanamento erogato in seguito allo tsunami, con l'obiettivo di valutare l'operato della Commissione nella gestione di tale aiuto. L'estensione dell'audit è stata ampliata per includere la risposta della Commissione all'uragano Mitch che ha colpito diversi paesi dell'America centrale, segnatamente Honduras, Nicaragua, El Salvador e Guatemala, il 30 e 31 ottobre 1998, causando la morte di più di 10 000 persone e danni materiali per circa 5 miliardi di euro. Il totale dei contributi della Commissione, pari a circa 550 milioni di euro per il risanamento a seguito dell'uragano Mitch e dello tsunami, rappresenta circa il 70 % dei finanziamenti per il risanamento, a carico del bilancio generale, erogati successivamente a calamità naturali a partire dal 1998.
- 4.** A seguito dell'uragano Mitch, la Commissione ha erogato circa 250 milioni di euro, a carico della linea di bilancio per il risanamento, a favore del programma regionale per la ricostruzione in America centrale (*Programa Regional de Reconstrucción para América Central*, PRRAC). La maggior parte dei finanziamenti è stata erogata tramite 15 unità di gestione del programma<sup>4</sup> (PMU, *Programme Management Unit*), come illustrato nella tabella 1.

<sup>4</sup> Le PMU sono state istituite a seguito di una gara d'appalto internazionale. Le unità, con a capo un direttore, sono responsabili per l'attuazione di programmi concernenti attività di risanamento approvati dalla Commissione.

TABELLA 1

## INTERVENTI PRRAC PER PAESE E PER PARTNER

(milioni di euro)

Paese	Grandi progetti gestiti da 15 unità di gestione del programma (PMU)	Progetti di medie dimensioni gestiti da istituzioni pubbliche e dalle Nazioni Unite	Piccoli progetti gestiti da ONG	Totale
Honduras	111,0	5,2	3,1	<b>119,3</b>
Nicaragua	72,9	5,1	5,3	<b>83,3</b>
El Salvador	24,5	0,9	3,1	<b>28,5</b>
Guatemala	13,6	2,7	2,3	<b>18,6</b>
<b>Totale</b>	<b>222,0</b>	<b>13,9</b>	<b>13,8</b>	<b>249,7</b>

Fonte: Relazione annuale PRRAC 2005.

- 5.** Dopo lo tsunami, la Commissione ha convogliato gli aiuti per l'Indonesia (circa 200 milioni di euro) attraverso il fondo fiduciario multidonatori della Banca mondiale, come illustrato nella tabella 2. Un comitato direttivo, presieduto congiuntamente da Commissione, Banca mondiale e da un'agenzia governativa responsabile del coordinamento dello sforzo di ricostruzione<sup>5</sup>, aveva il compito di definire le priorità d'intervento, di approvare i progetti e di monitorare lo stato di avanzamento del fondo fiduciario multidonatori. I progetti erano supervisionati da un'agenzia partner, in genere la Banca mondiale, e attuati da un'agenzia esecutiva, solitamente un ente governativo<sup>6</sup>.
- 6.** Gli aiuti della Commissione a favore dello Sri Lanka a seguito dello tsunami sono stati forniti attraverso organizzazioni internazionali, segnatamente la Banca asiatica di sviluppo e le Nazioni Unite (cfr. tabella 3).

<sup>5</sup> L'agenzia per il risanamento e la ricostruzione ad Aceh e Nias (BRR, *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi*).

<sup>6</sup> La Commissione europea era il maggiore donatore all'interno del fondo fiduciario multidonatori, con un contributo di 200 milioni di euro, pari al 40 % dell'aiuto globale. Gli altri contribuenti, in ordine di grandezza, erano i Paesi Bassi (26 %), il Regno Unito (11 %) e la Banca mondiale (4 %).

TABELLA 2

#### CONTRIBUTI DI BILANCIO UE AL FONDO FIDUCIARIO MULTIDONATORI IN INDONESIA

(milioni di euro)

Contributo	Fonte	Data concordata	Totale
Meccanismo di reazione rapida	Meccanismo di reazione rapida	12.8.2005	<b>3,5</b>
Primo contributo	Cooperazione Asia e America latina	29.8.2005	<b>29,9</b>
Secondo contributo		21.9.2005	<b>37,7</b>
Terzo contributo		16.12.2005	<b>13,9</b>
Quarto contributo	Risanamento	25.4.2006	<b>117,5</b>
<b>Totale</b>			<b>202,5</b>

## SEZIONE 1.2. QUADRO NORMATIVO

7. Il regolamento sul risanamento<sup>7</sup> descrive le procedure pertinenti alle linee di bilancio specifiche e ravvisa nell'aiuto al risanamento la seconda delle tre fasi fondamentali che seguono una catastrofe naturale:

- a) l'aiuto umanitario immediato e a breve termine, che mira a salvare vite umane e a provvedere ai bisogni contingenti delle persone colpite dall'insorgere di una crisi, fornendo ad esempio aiuti alimentari, acqua, alloggi e medicinali d'emergenza;
- b) l'aiuto a medio termine al risanamento, che mira a ricostruire le infrastrutture di base, a riavviare la produzione e a rafforzare le istituzioni;
- c) la ripresa di un aiuto allo sviluppo più a lungo termine.

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 2258/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo ad azioni di risanamento e di ricostruzione a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS) (GU L 306 del 28.11.1996, pag. 1).

TABELLA 3

### PROGETTI FINANZIATI NELLO SRI LANKA

(milioni di euro)

Decisione	Bilancio	Partner	Descrizione del progetto	Importo
2005 45 milioni di euro	Cooperazione Asia e America Latina	Agenzia delle Nazioni Unite	Programma sussistenza immediata	5,4
		Banca asiatica di sviluppo	Ripristino strada Matara-Batticaloa	39,4
2006 50 milioni di euro	Risanamento	Organizzazione internazionale	Sviluppo sussistenza locale	9,9
		Agenzia delle Nazioni Unite	Strade di accesso locali	29,9
		Agenzia delle Nazioni Unite	Risanamento ambientale	9,9
<b>Totale</b>				<b>94,5</b>

- 8.** La comunicazione della Commissione relativa al collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo (CARS)<sup>8</sup>, sottolinea che queste tre fasi non dovrebbero essere prese in considerazione separatamente ma coordinate in modo da garantire un forte collegamento tra loro.
- 9.** Il regolamento sulla cooperazione con i paesi dell'Asia e dell'America latina<sup>9</sup> comprende anche disposizioni per finanziare il risanamento a seguito di calamità<sup>10</sup>. L'ufficio di cooperazione EuropeAid è responsabile per l'attuazione degli aiuti al risanamento finanziati attraverso il regolamento sul risanamento e quello sulla cooperazione con l'Asia e l'America latina.
- 10.** Il meccanismo di reazione rapida, istituito dal regolamento (CE) n. 381/2001<sup>11</sup> del Consiglio, fa capo alla direzione generale delle Relazioni esterne ed è stato creato per rispondere urgentemente ai bisogni dei paesi colpiti da calamità. Esso non può finanziare l'aiuto umanitario ma solo azioni di durata semestrale o inferiore, che non si sono potute avviare con sufficiente rapidità nell'ambito degli strumenti esistenti. Tale meccanismo consente una risposta rapida perché la Commissione deve semplicemente informare il Consiglio circa le azioni che intende intraprendere senza che esse necessitino di un'adozione formale.
- <sup>8</sup> COM(96) 153 del 30.4.1996 relativa al collegamento tra aiuto, ricostruzione e sviluppo (CARS).
- <sup>9</sup> Regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio, del 25 febbraio 1992, riguardante l'aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell'America latina e dell'Asia nonché la cooperazione economica con tali paesi (GU L 52 del 27.2.1992, pag. 1).
- <sup>10</sup> Il regolamento sul risanamento consente alla Commissione di approvare finanziamenti inferiori a 2 milioni di euro senza chiedere il parere del comitato degli Stati membri, mentre nel regolamento riguardante la cooperazione economica con l'Asia e l'America latina il massimale è di 1 milione di euro.
- <sup>11</sup> GU L 57 del 27.2.2001, pag. 5.

- 11.** A partire dal 2007, lo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo<sup>12</sup> e lo strumento di stabilità<sup>13</sup>, attuati dalla direzione generale delle Relazioni esterne, hanno sostituito i regolamenti esistenti. Entrambi includono procedure più veloci per far fronte alle calamità<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41).

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce uno strumento per la stabilità (GU L 327 del 24.11.2006, pag. 1).

<sup>14</sup> Le decisioni sui finanziamenti vengono prese generalmente dopo l'adozione da parte del comitato di gestione degli Stati membri. Tuttavia, in una situazioni di crisi, lo strumento di stabilità prevede la possibilità di finanziare misure fino a 20 milioni di euro, senza previa approvazione da parte del comitato di gestione degli Stati membri. Lo strumento per la cooperazione allo sviluppo contempla la possibilità di fornire una risposta rapida attraverso misure speciali che possono arrivare a 10 milioni di euro, in caso di circostanze impreviste come catastrofi naturali, senza l'approvazione del comitato di gestione degli Stati membri.

### Impianto di trattamento delle acque reflue in costruzione in Honduras



Fonte: Corte dei conti.

## CAPITOLO 2 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 12.** Il presente audit esamina la risposta fornita dalla Commissione in termini di aiuto al risanamento in seguito allo tsunami che ha colpito l'Oceano Indiano nel dicembre del 2004 e completa il quadro esaminando la risposta della Commissione all'uragano Mitch. Sebbene l'uragano Mitch abbia colpito l'America centrale nel 1998, nel 2007 i progetti erano ancora in fase di ultimazione.
- 13.** L'aiuto umanitario non rientra nell'ambito del presente audit, in quanto la Corte ne ha fatto oggetto di esame nella relazione speciale n. 3/2006 sull'aiuto umanitario della Commissione europea in risposta allo tsunami. L'audit esamina tuttavia il collegamento tra aiuto umanitario a breve termine e risanamento a lungo termine, nonché il contributo del meccanismo di reazione rapida a tale riguardo.
- 14.** L'esame della risposta della Commissione a queste due immani calamità consente di focalizzare l'audit su tre diversi meccanismi di attuazione:
- a) le unità di gestione dei programmi (PMU) in America centrale;
  - b) i contributi a un fondo fiduciario multidonatori in Indonesia;
  - c) i contributi a organizzazioni internazionali nello Sri Lanka.
- 15.** I quesiti principali analizzati dalla presente relazione, allo scopo di valutare l'operato della Commissione nella gestione degli aiuti per il risanamento a seguito dell'uragano Mitch e dello tsunami, sono i seguenti.
- a) La Commissione ha individuato adeguatamente i bisogni in termini di risanamento delle popolazioni colpite da calamità?
  - b) Le procedure operate dalla Commissione assicurano che gli aiuti vengano attuati in maniera efficiente e tempestiva?
  - c) I progetti hanno raggiunto i risultati attesi, garantendo anche collegamenti soddisfacenti con i soccorsi a breve termine e lo sviluppo a più lungo termine?
- 16.** L'audit si è basato sull'esame della documentazione, su colloqui e su visite in loco. I sistemi di gestione, monitoraggio e controllo degli aiuti sono stati valutati e corroborati da visite presso partner e progetti in Nicaragua, Honduras, Indonesia e Sri Lanka. La **tabella 4** indica i progetti e i partner visitati in loco. Per ottenere un quadro d'insieme ragionevole, i progetti sono stati selezionati, ai fini delle visite in loco, in base a criteri quali il settore d'attività, l'ubicazione, l'importo, la fase di realizzazione e il tipo di partner.

TABELLA 4

## PROGETTI DI RISANAMENTO VISITATI IN LOCO

(milioni di euro)

Partner	Descrizione del progetto	Finanzia- mento della Commis- sione <sup>1</sup>
<b>NICARAGUA</b>		
PMU	Rafforzare il settore dell'istruzione (FOSED)	18,7
PMU	Progetto integrato Estelí-Ocotol (Prieso)	18,9
PMU	Risanamento e rafforzamento dei servizi sanitari a Managua (FORSIMA)	10,2
PMU	Progetto integrato periferico Managua (Promaper)	23,9
Nazioni Unite	Acqua e servizi igienici nel dipartimento di León	1,5
<b>Valore complessivo dei progetti visitati in Nicaragua</b>		<b>73,2</b>
<b>HONDURAS</b>		
PMU	Acqua e servizi igienici in Tegucigalpa	26,7
PMU	Sanità e istruzione	23,1
PMU	Sostegno alla gestione municipale, all'edilizia abitativa e al settore privato (sviluppo locale)	23,9
<b>Valore complessivo dei progetti visitati in Honduras</b>		<b>73,7</b>
<b>INDONESIA</b>		
Banca mondiale	Ricostruzione del sistema amministrativo catastale di Aceh	8,4
Banca mondiale	Progetto di sviluppo Kecamatan (KDP)	19,0
Banca mondiale	Progetto povertà urbana (UPP)	5,3
Banca mondiale	Progetto di risanamento, insediamento e ricostruzione su scala locale (Rekompak)	24,9
Nazioni Unite	Programma di gestione dei rifiuti — Emergenza tsunami	4,2
<b>Valore complessivo dei progetti visitati in Indonesia</b>		<b>61,8</b>
<b>SRI LANKA</b>		
Nazioni Unite	Programma sussistenza immediata	5,4
Banca asiatica di sviluppo	Risanamento della strada Matara-Batticaloa	39,4
Organizzazioni internazionali	Sviluppo sussistenza locale	9,9
Nazioni Unite	Strade di accesso locali	29,9
Nazioni Unite	Risanamento ambientale	9,9
<b>Valore complessivo dei progetti visitati in Sri Lanka</b>		<b>94,5</b>

<sup>1</sup> Per i progetti in Indonesia il valore in tabella rappresenta il 40 % del finanziamento proveniente dal fondo fiduciario multidonatori, che riceve il 40 % dei suoi finanziamenti dalla Commissione.

# CAPITOLO 3 OSSERVAZIONI

## SEZIONE 3.1. IDENTIFICAZIONE DEI BISOGNI IN TERMINI DI RISANAMENTO E CONCEZIONE DEI PROGETTI

- 17.** L'audit ha esaminato se, all'indomani dell'uragano Mitch e dello tsunami, nel corso della fase iniziale dei soccorsi umanitari, la Commissione abbia sviluppato una strategia per la successiva fase di risanamento, concentrata non solo sul risanamento materiale delle infrastrutture di base ma anche su bisogni più ampi<sup>15</sup>. Inoltre, l'audit ha esaminato se la strategia di risanamento sia stata tradotta in progetti in tempo utile, valutando altresì la portata del contributo del beneficiario alla sostenibilità dell'aiuto.

### UNA STRATEGIA DI RISANAMENTO TEMPESTIVA CHE INCORPORA ASPETTI PIÙ AMPI

- 18.** In seguito all'uragano Mitch dell'ottobre 1998, la Commissione ha sviluppato, in meno di sei mesi, una strategia di risanamento. Le azioni di risanamento programmate sono state definite nel piano d'azione comunitaria per la ricostruzione in America centrale dell'aprile 1999<sup>16</sup>. Il documento conteneva le basi per stabilire il programma regionale per la ricostruzione in America centrale (PRRAC), che si concentrava su istruzione e sanità, mirando non solo a risanare le infrastrutture danneggiate ma anche a migliorare e trasformare i servizi e a fornire altresì una base per uno sviluppo più sostenibile.
- 19.** A seguito dello tsunami che ha colpito l'Oceano Indiano nel dicembre 2004, le azioni di risanamento programmate dalla Commissione sono state sviluppate anch'esse in meno di sei mesi ed esposte nel programma indicativo «tsunami» del maggio 2005<sup>17</sup>. Il programma prevedeva la ricostruzione di strade, abitazioni, scuole e ospedali e il ripristino dei mezzi di sussistenza. Esso riconosceva che l'impatto dello tsunami andava al di là dell'esigua striscia costiera che era stata effettivamente investita dall'onda e mirava a fornire un sostegno, a favore di un più ampio sviluppo, all'intera popolazione delle zone interessate. Riconosceva inoltre la necessità di prendere atto dell'esistenza di conflitti di lunga data tra i rispettivi governi nazionali e le organizzazioni separatiste, sia nella provincia di Aceh che nello Sri Lanka. Nella provincia di Aceh, il conflitto tra il governo indonesiano e il movimento di liberazione di Aceh (GAM) ha provocato 15 000 morti in 30 anni. Nello Sri Lanka, la guerra civile tra il governo e il movimento di liberazione delle Tigri Tamil Eelam (LTTE) si trascina con fasi alterne dal 1983 e ha causato 60 000 morti. Quando lo tsunami ha colpito, nel dicembre 2004, dopo tre anni dal cessate il fuoco e nonostante il ritorno ai luoghi di origine di 400 000 persone, si stimava che, a causa del conflitto, vi fossero ancora circa 400 000 profughi.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione COM(2001) 153 def., del 23.4.2001, «Collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo — Valutazione», e comunicazione della Commissione COM(2005) 153 def., del 20.4.2005, «Rafforzare la risposta dell'Unione europea a calamità e crisi nei paesi terzi».

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione COM(1999) 201, del 28.4.1999, al Consiglio e al Parlamento europeo, relativa a un piano d'azione comunitaria per la ricostruzione in America centrale.

<sup>17</sup> C(2005) 1490 del 23.5.2005, *Tsunami Indicative Programme, Indonesia, Sri Lanka, Maldives* (2005-2006).

## RISPETTO ALL'URAGANO MITCH, IN OCCASIONE DELLO TSUNAMI LA FASE DI CONCEZIONE È STATA PIÙ RAPIDA E LA PARTECIPAZIONE DA PARTE DEI BENEFICIARI MAGGIORE

- 20.** Dopo l'uragano Mitch, la strategia iniziale, definita nel piano d'azione comunitario per la ricostruzione in America centrale dell'aprile 1999, è stata tradotta in progetti specifici da un ufficio di assistenza tecnica. La fase di concezione ha avuto inizio nell'ottobre 1999 ed è continuata per tre anni, fino all'ottobre 2002, quattro anni dopo il verificarsi dell'uragano. A causa delle lungaggini che hanno caratterizzato questa fase, alcuni progetti hanno dovuto essere rielaborati dalle unità di gestione del programma (PMU) responsabili dell'attuazione, allungando così ulteriormente il periodo precedente l'avvio del progetto. Inoltre, l'aver optato per 15 unità di gestione del programma prive di una controparte nazionale ha ridotto i legami con le autorità nazionali nella fase progettuale.
- 21.** Al contrario, in Indonesia, all'indomani dello tsunami, il processo di progettazione è stato più rapido. La prima riunione del comitato direttivo del fondo fiduciario multidonatori, svoltasi nel maggio 2005, ha appoggiato quattro proposte di concezione di progetti per un totale di circa 150 milioni di euro e, in seguito, sono state approvate proposte dettagliate, per tutti e quattro i progetti, prima dell'agosto 2005. Il miglioramento del coordinamento era una delle principali ragioni che hanno spinto la Commissione a convogliare i propri finanziamenti tramite il fondo fiduciario multidonatori. Quest'ultimo ha approvato solo progetti già precedentemente vagliati dall'agenzia governativa responsabile del coordinamento dello sforzo di ricostruzione. Inoltre, i progetti hanno spesso incorporato un approccio alla progettazione fondato sulla partecipazione, affinché venissero presi in considerazione i bisogni reali dei beneficiari e migliorate le prospettive di sostenibilità dei progetti stessi.
- 22.** Analogamente, nello Sri Lanka, la fase di progettazione è stata più rapida e le convenzioni sono state firmate nel novembre 2005 per la prima quota di 45 milioni di euro, convogliati tramite organizzazioni internazionali. Inoltre, come già in Indonesia, la Commissione ha operato attraverso il meccanismo di coordinamento del paese beneficiario, benché a livello distrettuale, in quanto considerato più efficace, e i progetti hanno spesso scelto un approccio alla programmazione fondato sulla partecipazione, per migliorare la sostenibilità. Nello Sri Lanka, invece, si sono verificati ritardi nella fase di progettazione per la seconda quota, di 50 milioni di euro, a causa dei seri problemi politici che interessavano il paese. Questi finanziamenti dovevano inizialmente essere veicolati attraverso il fondo fiduciario della struttura per la gestione delle operazioni post-tsunami (PTOMS), creata nel giugno 2005<sup>18</sup>. Tuttavia, nel dicembre 2005, la PTOMS è stata dichiarata incostituzionale e, a seguito di ciò, la delegazione ha dato immediatamente avvio alla riprogettazione.

<sup>18</sup> La struttura per la gestione delle operazioni post-tsunami (PTOMS, Post-tsunami Operational Management Structure) era un meccanismo per l'assegnazione di fondi post-tsunami, finanziati esternamente, al nord-est del paese, attraverso una serie di comitati che includevano rappresentanti governativi (rappresentanti principalmente la popolazione cingalese), del movimento di liberazione delle Tigri Tamil Eelam (LTTE) e della comunità musulmana.

## SEZIONE 3.2. ATTUAZIONE DEGLI AIUTI

- 23.** L'audit ha esaminato l'attuazione degli aiuti al risanamento per accertare se sia stata abbastanza rapida da soddisfare i bisogni delle popolazioni colpite dai disastri<sup>19</sup> e se i sistemi sui quali la Commissione ha fatto affidamento per monitorare l'efficienza dell'attuazione e i progressi rispetto ai piani stabiliti le abbiano consentito di assicurare una sana gestione finanziaria degli aiuti<sup>20</sup>.

### ATTUAZIONE RAPIDA PER L'INDONESIA, LENTA PER LO SRI LANKA E L'URAGANO MITCH

- 24.** Dopo le lungaggini della fase di concezione dei progetti in America centrale, si sono verificati ulteriori ritardi nel corso dell'attuazione, spesso collegati alla difficoltà di reperire contraenti validi e terreni adatti (cfr. riquadro n. 1).

<sup>19</sup> Regolamento (CE) n. 2258/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo ad azioni di risanamento e di ricostruzione a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS) (GU L 306 del 28.11.1996, pag. 1).

<sup>20</sup> Comunicazione COM(2005) 153 def. della Commissione, del 20.4.2005, «Rafforzare la risposta dell'Unione europea a calamità e crisi nei paesi terzi».

#### RIQUADRO N. 1

#### ESEMPI DI RITARDI

In [Nicaragua](#), un progetto per impianti di fognatura non ha avuto inizio prima del 2006, vale a dire più di sette anni dopo l'abbattersi dell'uragano Mitch, a causa di una lunga fase progettuale, della necessità di rivedere il progetto iniziale perché deludente, nonché delle difficoltà incontrate nel reperire un contraente idoneo. Le scadenze sono state prorogate per l'[unità di gestione del programma](#) responsabile del progetto per impianti idrici e fognari in [Honduras](#), a causa delle difficoltà di reperimento di terreni adatti, e per l'unità di gestione del programma responsabile del progetto sanità e istruzione dello stesso paese, a causa della mancanza di capacità dell'agenzia esecutiva.

Nello [Sri Lanka](#), la Commissione ha erogato 40 milioni di euro attraverso la [Banca asiatica di sviluppo](#) per il risanamento delle strade nazionali. I lavori sulla A2, situata nel sud del paese, hanno avuto inizio solo nel 2007, mentre la gara d'appalto per i lavori sulla A4, nell'est del paese, era ancora in fase di valutazione nel settembre 2007. Il completamento del progetto, del valore di 5 milioni di euro, per lo sviluppo di attività di sostentamento, attuato da una [agenzia delle Nazioni Unite](#), è stato ritardato a causa del deteriorarsi delle condizioni di sicurezza ed è stato prorogato di un anno, fino al settembre 2008.

- 25.** Tra le diverse risposte, la più rapida è provenuta dal fondo fiduciario multidonatori in Indonesia e, nonostante alcuni ritardi, nel paese sono stati realizzati molti interventi nei due anni seguenti lo tsunami.
- 26.** Nello Sri Lanka i progressi sono stati lenti. Si sono verificati ritardi nel risanamento delle arterie di circolazione nazionali, sovvenzionato attraverso la Banca asiatica di sviluppo. Inoltre, in conseguenza della necessità di attuare una riprogettazione (cfr. paragrafo 22), i lavori sui progetti attuati dalle agenzie delle Nazioni Unite sono stati avviati solo all'inizio del secondo semestre 2007. Si sono verificati ulteriori ritardi dovuti principalmente a difficoltà di reclutamento del personale. Di conseguenza, a quasi tre anni di distanza dallo tsunami, il lavoro era appena cominciato per i progetti di risanamento ambientale e per le strade locali, attuati dalle agenzie delle Nazioni Unite.

#### Lavori in corso sulla strada nazionale A2 nello Sri Lanka



Fonte: Corte dei conti.

## NECESSITÀ DI RAFFORZARE I SISTEMI DI SUPERVISIONE PER ASSICURARE L'EFFICIENZA

- 27.** In America centrale, i progetti di risanamento erano realizzati attraverso unità di gestione dei programmi, mentre la delegazione esercitava, di norma, una sorveglianza e un controllo accurati delle spese. Tuttavia, la Commissione non ha assicurato che fossero disponibili informazioni comparative o standard sui costi, al fine di assicurare il monitoraggio dell'attuazione e dimostrarne l'efficienza (cfr. riquadro n. 2). Inoltre, per alcuni progetti, quali per esempio gli impianti idrici e fognari, la Commissione non ha fatto in modo che venissero definiti obiettivi di realizzazione chiaramente quantificati per valutare se fossero stati effettuati i lavori stabiliti. Inoltre, non è stata espletata la valutazione intermedia esterna del PRRAC (programma regionale per la ricostruzione in America centrale) nonostante fosse stata programmata.

### RIQUADRO N. 2

#### ASSENZA DI INFORMAZIONI COMPARATIVE O STANDARD SUI COSTI

I costi unitari di attività simili all'interno del programma regionale per la ricostruzione in [America centrale](#) (per esempio: il costo unitario per casa, per metro cubo di acqua immagazzinata, per latrina, per metro lineare di rete fognaria o idrica) non sono sistematicamente calcolati e confrontati dalla delegazione, così da permettere di verificare, giustificare e spiegare eventuali differenze significative, e ciò nonostante l'esistenza di una vasta gamma di costi unitari delle attività. Ad esempio, l'[unità di gestione del programma](#) responsabile di un progetto alla periferia di Managua ha pagato 7 000 euro a un'agenzia delle Nazioni Unite per ciascuna casa costruita, mentre l'unità di gestione del programma responsabile del progetto di gestione municipale in Honduras è stata in grado di costruire case al costo di appena 2 900 euro l'una, perché ha coinvolto i beneficiari nelle équipes incaricate della costruzione.

Le relazioni del [fondo fiduciario multidonatori](#) in Indonesia non collegano le realizzazioni ottenute dai progetti con i costi corrispondenti e, di conseguenza, non costituiscono una base per poterne giudicare l'efficacia dei costi o per compiere valutazioni comparate.

Nello [Sri Lanka](#) la delegazione ha aggiudicato dei progetti per un totale di circa 40 milioni di euro ad [agenzie delle Nazioni Unite](#). Sulla base di una valutazione generale, la delegazione ha preferito usare tale approccio anziché utilizzare contraenti privati od organizzazioni non governative. Per dimostrare l'efficienza dell'approccio adottato, si potrebbero monitorare e comparare i costi unitari, quali il costo per chilometro delle strade costruite dalle agenzie delle Nazioni Unite attraverso appalti locali (tenendo conto delle condizioni in loco), con i costi di meccanismi alternativi.

- 28.** In Indonesia, il fondo fiduciario multidonatori riceve il 40 % dei fondi dalla Commissione e un ulteriore 50 % dagli Stati membri dell'UE. La maggior parte dei progetti finanziati da tale fondo sono gestiti dalla Banca mondiale, che non ha condiviso sistematicamente con il comitato direttivo le relazioni di monitoraggio interno compilate in seguito a visite in loco presso i progetti. Le relazioni del fondo fiduciario multidonatori sullo stato di avanzamento, pubblicate annualmente, non hanno fornito una panoramica completa ed equilibrata sullo stato di attuazione dei progetti, sottolineando i progressi compiuti senza menzionare i ritardi. La Commissione e gli altri donatori sono riusciti a migliorare la qualità delle informazioni ottenendo una relazione approfondita sullo stato di avanzamento per il periodo fino a dicembre 2006 e per i successivi semestri. Come era successo per l'uragano Mitch, non erano disponibili informazioni comparative sui costi e per alcuni progetti non sono stati formulati obiettivi di realizzazione chiaramente quantificati, ad esempio nel caso del progetto «povertà urbana», per il quale è stato fornito un elenco completo dei bisogni, che superava però i finanziamenti disponibili.
- 29.** Nello Sri Lanka, per i progetti attuati da un'agenzia delle Nazioni Unite, la Commissione non ha assicurato la disponibilità di informazioni comparative sui costi per monitorare e dimostrare l'efficienza dell'attuazione. Allo stesso modo, la Commissione non ha provveduto affinché venissero definiti obiettivi di realizzazione chiaramente quantificati per i progetti attuati dalle agenzie delle Nazioni Unite, al fine di poter valutare se tali obiettivi siano stati raggiunti. Inoltre, per tali progetti, la delegazione non aveva ancora stabilito le procedure per l'approvazione della concezione dei lavori programmati e per il collaudo delle opere terminate.

### SEZIONE 3.3. RISULTATI

<sup>21</sup> Regolamento (CE) n. 2258/96.

- 30.** L'audit ha esaminato le realizzazioni attese per valutare se siano state conseguite con sufficiente visibilità e se i progetti abbiano risposto ai bisogni, non solo di coloro che sono stati direttamente colpiti dall'uragano Mitch o dallo tsunami, ma anche della popolazione in senso più ampio. La Corte ha inoltre esaminato se gli aiuti al risanamento abbiano forgiato un legame efficace tra i soccorsi umanitari a breve termine, da una parte, e l'aiuto allo sviluppo a lungo termine dall'altra<sup>21</sup>. Sono stati vagliati anche la portata del senso di appartenenza (o titolarità) e i progetti per finanziamenti futuri, al fine di valutarne la potenziale sostenibilità.

#### RIQUADRO N. 3

#### REALIZZAZIONI

Le [unità di gestione dei programmi](#) che si sono occupate dell'attuazione del PRRAC in [Nicaragua](#), oltre ad attuare altre misure, hanno costruito o risanato 139 scuole, più di 1 050 case, cinque centri sanitari, la sede di un'autorità sanitaria, impianti di fognatura e di fornitura di acqua potabile, inclusi pozzi, cisterne per l'acqua e latrine. In [Honduras](#), le realizzazioni includono impianti per l'acqua potabile e fognature, 1 280 case nuove e 200 risanate, 336 edifici scolastici nuovi o riabilitati e centri sanitari.

Alla fine del 2006, il fondo fiduciario multidonatori in Indonesia aveva finanziato la costruzione o il risanamento di 2 100 case, 1 900 km di strade locali, 240 scuole, 118 centri sociali, 40 centri sanitari e 680 impianti per acqua potabile. Tuttavia, la decisione della Commissione di erogare i finanziamenti

tramite il fondo fiduciario multidonatori ha ridotto la visibilità dell'Unione europea sia agli occhi dei beneficiari sia dei donatori.

Nello [Sri Lanka](#), giunti alla seconda metà del 2007, le realizzazioni erano ancora scarse perché i lavori erano appena iniziati per i progetti pertinenti a strade nazionali e locali realizzati dalla [Banca asiatica di sviluppo](#) e da un'[agenzia delle Nazioni Unite](#). Circa 100 attività di sussistenza erano state avviate o completate nel quadro dei progetti di sviluppo di attività di questo tipo. Quasi la metà delle azioni di raccolta delle macerie programmate aveva avuto luogo nel quadro del programma di risanamento ambientale, ma non si era ancora dato avvio alla costruzione di discariche e di centri di riciclaggio a causa di ritardi nel reperimento di terreni adatti.

### CONSEGUIMENTO DI MOLTE REALIZZAZIONI UTILI

- 31.** Nonostante le difficoltà incontrate nel confrontare i risultati raggiunti con gli obiettivi previsti (cfr. paragrafi 27-29), i progetti finanziati dalla Commissione hanno comunque condotto a numerose realizzazioni in America centrale e in Indonesia (cfr. riquadro n. 3). Tuttavia, in alcuni casi, la Commissione e i suoi partner non hanno prodotto informazioni sufficienti (ad esempio, informazioni comparative sui costi) che contribuiscano a dimostrare se tali realizzazioni rappresentino un uso efficiente dei finanziamenti (cfr. paragrafi 27-29). Nello Sri Lanka, soprattutto a causa della ripresa del conflitto (cfr. paragrafi 22-26), si potevano contare poche realizzazioni fino al secondo semestre del 2007.

#### Cisterna per lo stoccaggio dell'acqua in Nicaragua



Fonte: Corte dei conti.

- 32.** Successivamente ad entrambe le calamità, si sono verificati importanti aumenti nei prezzi, a causa di una maggiore domanda di forza lavoro, di macchinari e di materiali. Per i progetti sprovvisti di obiettivi di realizzazione chiaramente quantificati non è stato possibile misurare l'impatto dell'inflazione, ma laddove i traguardi erano stati chiaramente definiti, la carenza di fondi ha impedito di svolgere tutte le attività inizialmente stabilite (cfr. riquadro n. 4).
- 33.** Affinché i progetti conseguano dei risultati, non basta approdare a una serie di realizzazioni, ma occorre fare in modo che esse siano utili ai beneficiari. In Indonesia, la Commissione ha riconosciuto la necessità di migliorare le abitazioni finanziate dal fondo fiduciario multidonatori e ha quindi fornito le infrastrutture necessarie, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'acqua potabile. Nei tre paesi visitati, scopo dei progetti non era solo la sostituzione delle infrastrutture che avevano subito danni e l'assistenza alla popolazione direttamente colpita dalla catastrofe (cfr. paragrafi 18-19). Si trattava, infatti, in larga misura, di progetti di sviluppo e non di attività di risanamento; a beneficiarne era inoltre una popolazione più ampia (cfr. riquadro n. 5).

## RIQUADRO N. 4

## INCIDENZA DELL'INFLAZIONE SULLE REALIZZAZIONI

L'[unità di gestione del programma](#) competente per il miglioramento dei servizi sanitari in [Nicaragua](#) non disponeva di fondi sufficienti per la costruzione programmata del centro sanitario di San Rafael del Sur. Ciò si è verificato a causa dell'aumento dei prezzi della manodopera e dei materiali, che hanno superato il finanziamento locale supplementare reso disponibile dal rafforzamento dell'euro nei confronti del córdoba nicaraguense.

Il [fondo fiduciario multidonatori](#) in [Indonesia](#) aveva programmato la costruzione di circa 10 000 case e il risanamento di altre 15 000. Tali obiettivi, tuttavia, sono stati ridotti, rispettivamente, a 6 000 e 8 400, a causa dell'aumento dei prezzi.

Nello [Sri Lanka](#), per effetto dell'aumento dei prezzi, i finanziamenti non sono stati sufficienti a coprire tutti i lavori stradali e le attività inizialmente programmate nel quadro del progetto per il risanamento della rete stradale attuato tramite la [Banca asiatica di sviluppo](#). Di conseguenza, sono state abbandonate attività volte al potenziamento delle capacità e alla costruzione di strade, per un valore di circa 8 milioni di euro, mentre ulteriori finanziamenti per 13 milioni di euro sono stati trasferiti da un altro programma di riabilitazione stradale, per poter far fronte a costi di costruzione più alti del previsto. Il valore crescente dell'euro rispetto alla rupia cingalese, registrato nel corso del 2006 e 2007, contribuirà a smorzare l'impatto di un eventuale aumento dei prezzi.

### Casa ad Aceh, finanziata dal fondo fiduciario multidonatori



Fonte: Corte dei conti.

#### RIQUADRO N. 5

### PROGETTI CHE NON HANNO SEMPLICEMENTE SOSTITUITO LE INFRASTRUTTURE DANNEGGIATE

Il progetto educativo in [Nicaragua](#), come del resto i progetti idrici e fognari in [Honduras](#), hanno risposto principalmente a bisogni preesistenti all'uragano Mitch. Nessuno dei centri sanitari costruiti dall'[unità di gestione del programma](#) responsabile del progetto sanitario in Nicaragua veniva a sostituire quelli andati distrutti o gravemente danneggiati dall'uragano. Parimenti, la maggior parte delle abitazioni costruite attraverso le unità di gestione dei programmi non erano destinate a sostituire quelle distrutte dall'uragano. I beneficiari, infatti, sono stati selezionati in base a criteri di povertà e vulnerabilità. Benché il vecchio municipio di Sandino non fosse stato distrutto dall'uragano Mitch, è stato costruito un nuovo edificio per far fronte alle maggiori esigenze dell'amministrazione comunale a seguito dell'afflusso di sfollati provocato dalla calamità.

In [Indonesia](#), il [fondo fiduciario multidonatori](#) ha finanziato un progetto da 50 milioni di euro per lo sviluppo di sottodistretti (progetto di sviluppo Kecamatan). Dei 221 sottodistretti coperti dal progetto, 134 (oltre il 60 %) non erano stati direttamente colpiti dallo tsunami.

Nello [Sri Lanka](#) circa 70 milioni di euro sono stati destinati al risanamento di strade nazionali e rurali, attraverso progetti gestiti dalla [Banca asiatica di sviluppo](#) e da un'[agenzia delle Nazioni Unite](#). Le strade erano in condizioni disperate già prima dello tsunami. Il progetto per la gestione dei rifiuti attuato da un'agenzia delle Nazioni Unite copre l'intero distretto di Ampara e non solo la striscia costiera direttamente interessata dalla calamità.

## LEGAMI CONTRASTANTI CON IL PRECEDENTE AIUTO UMANITARIO

- 34.** Il collegamento tra l'aiuto umanitario iniziale e le successive azioni di risanamento a seguito dell'uragano Mitch del 1998 era debole, a causa delle lungaggini nel processo di concezione e dei successivi ritardi che hanno segnato la risposta attraverso azioni di risanamento (cfr. paragrafi 20-24).
- 35.** A seguito dello tsunami, la risposta della Commissione ha rivolto maggiore attenzione al collegamento tra aiuto umanitario e risanamento e, in particolare nel caso dell'Indonesia, una serie di fattori ha contribuito a rafforzare tale collegamento:
- a) grazie alla risposta, relativamente rapida, del fondo fiduciario multidonatori (cfr. paragrafo 25) alcuni progetti di risanamento si sono riallacciati a progetti precedenti della direzione generale per gli Aiuti umanitari (DG ECHO). A titolo d'esempio, la DG ECHO aveva fornito alloggi temporanei, mentre il fondo fiduciario multidonatori ha dato seguito allo stesso tipo di attività costruendo alloggi permanenti;
  - b) l'intervento umanitario della DG ECHO, che è durato a lungo, e cioè fino a metà 2007, ha rafforzato il collegamento tra aiuto umanitario e risanamento, in particolare perché comprendeva anche interventi di risanamento a breve termine, come la costruzione di imbarcazioni e di un pontile d'attracco a Lampuuk (Aceh);
  - c) il meccanismo di reazione rapida ha finanziato attività che hanno migliorato il collegamento tra aiuto umanitario e risanamento, fornendo ad esempio immagini satellitari. Esso ha inoltre contribuito a finanziare gli sforzi di mediazione tra il governo indonesiano e il Movimento di liberazione di Aceh (GAM), sfociati nell'accordo di pace dell'agosto 2005, fondando in tal modo su più solide basi gli sforzi per la ricostruzione e lo sviluppo a lungo termine.

- 36.** Ciononostante, il fondo fiduciario multidonatori ha risposto in ritardo al problema pregnante del ripristino delle attività di sussistenza andate perdute a causa dello tsunami. Solo nel maggio 2007, il fondo fiduciario multidonatori ha deciso di assegnare 50 milioni di euro per lo sviluppo economico e le attività di sussistenza. Sebbene per i progetti finanziati dal fondo fiduciario multidonatori siano state assunte molte persone, si è trattato solo di impieghi temporanei; la maggior parte dei lavoratori qualificati proviene inoltre da zone esterne ad Aceh.

**Progetto ECHO per ripristinare attività di sussistenza presso i pescatori di Aceh**



Fonte: Corte dei conti.

- 37.** Nello Sri Lanka, la DG ECHO è rimasta sino a metà 2007 e il meccanismo di reazione rapida ha finanziato un progetto di risanamento rapido del valore di 2 milioni di euro per rimuovere le macerie e migliorare il drenaggio. Tuttavia, nonostante tali misure, il collegamento tra aiuto umanitario e risanamento è rimasto tenue perché la DG ECHO ha concentrato il proprio sforzo umanitario nel nord e nell'est del paese, zone diventate in seguito in gran parte inaccessibili a causa dell'acutizzarsi del conflitto. Di conseguenza, le attività di risanamento non hanno potuto essere attuate in molte delle zone nelle quali si erano in precedenza svolte le attività della DG ECHO. Inoltre, la Commissione ha scelto di non costruire abitazioni permanenti per sostituire gli alloggi provvisori forniti in un primo momento, dato che il settore abitativo post-tsunami era quello che aveva maggiormente beneficiato dei finanziamenti di altri donatori.

#### **UN FORTE COLLEGAMENTO CON LO SVILUPPO A PIÙ LUNGO TERMINE**

- 38.** La strategia di risposta attuata dalla Commissione a seguito di entrambe le catastrofi non ha semplicemente teso alla ricostruzione delle infrastrutture danneggiate e al ripristino delle attività di sussistenza per coloro che sono stati direttamente colpiti dalle calamità, ma ha anche considerato i bisogni di uno sviluppo a lungo termine e della popolazione in generale (cfr. paragrafi 18, 19 e 33). Questo orientamento più ampio allo sviluppo è stato attuato nella pratica. L'approccio era coerente con le strategie nazionali e quindi è stato apprezzato dai governi beneficiari che hanno sottolineato l'importanza della «trasformazione» a seguito dell'uragano Mitch e di una «ricostruzione secondo criteri migliori» dopo lo tsunami. Ad esempio, la relazione del governo cingalese del dicembre 2006 concernente la ricostruzione post-tsunami ha lodato i partner che si sono occupati non solo delle aree costiere direttamente colpite ma anche degli interi distretti circostanti.

## PREOCCUPAZIONI PER LA SOSTENIBILITÀ DEI PROGETTI

- 39.** Dopo l'uragano Mitch, l'attuazione delle azioni di risanamento della Commissione in America centrale, avvenuta attraverso unità di gestione dei programmi ma senza una controparte nazionale, appare oggi incoerente rispetto all'importanza attribuita al senso di appartenenza (o titolarità) nella politica di sviluppo attuale<sup>22</sup>. Di conseguenza, vi è il rischio di una scarsa sostenibilità dovuta a una mancanza di coinvolgimento delle istituzioni locali, cui alcuni progetti hanno cercato di ovviare alimentando la partecipazione locale nel corso dell'attuazione degli stessi. Ciononostante, le comunità beneficiarie non sono state direttamente coinvolte nella costruzione di centri sanitari e scuole, e la sostenibilità dei progetti idrici e fognari dipenderà dall'introduzione di meccanismi di tariffazione efficaci e dalle politiche nazionali relative a questo settore.

<sup>22</sup> La dichiarazione comune sul consenso europeo adottata congiuntamente nel dicembre 2005 dal Consiglio e dagli Stati membri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1) stabilisce che uno dei principi comuni della cooperazione allo sviluppo è la titolarità dei programmi da parte dei paesi partner. La dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti del marzo 2005, firmata da ministri dei paesi sviluppati e in via di sviluppo, afferma concordemente l'impegno ad allineare gli aiuti con i sistemi e le procedure dei paesi partner e a rafforzare le loro capacità.

### Scuole recentemente costruite in Honduras



Fonte: Corte dei conti.

- 40.** In Indonesia, al contrario, a seguito dello tsunami, l'agenzia nazionale responsabile del coordinamento dello sforzo di ricostruzione ha vagliato, in veste di copresidente, tutte le proposte di progetto del fondo fiduciario multidonatori. Per quanto riguarda i progetti, si è inoltre adottato un approccio di programmazione basato sulla partecipazione, al fine di assicurare che rispondessero alle priorità locali. La partecipazione della popolazione beneficiaria ha accresciuto le prospettive di sostenibilità, specie grazie all'accordo di pace al quale la Commissione ha contribuito finanziando iniziative di mediazione. Ciononostante, sia il sostegno governativo costante che il finanziamento sostenibile permangono questioni delicate.
- 41.** Parimenti, nello Sri Lanka, la popolazione locale è stata consultata ampiamente. Tuttavia, la sostenibilità del progetto di smaltimento dei rifiuti, attuato da un'agenzia delle Nazioni Unite, dipenderà dall'introduzione di un meccanismo di tariffazione efficace. La sostenibilità delle strade nazionali, i cui progetti sono stati attuati attraverso la Banca asiatica di sviluppo, dipenderà invece dal corretto funzionamento del fondo per la manutenzione viaria, recentemente istituito. La sostenibilità dei progetti relativi alle strade locali, realizzate da un'agenzia delle Nazioni Unite, dipenderà in questo caso dalla qualità di costruzione. Sebbene i progetti finanziati dalla Commissione forniscano un quadro di riferimento concreto all'interno del quale le diverse comunità etniche possono lavorare insieme, il perdurare del conflitto nello Sri Lanka rischia di compromettere gli sforzi intrapresi per garantire la sostenibilità tecnica e finanziaria dei progetti.

**Costruzione di una strada locale utilizzando manodopera locale nello Sri Lanka**



*Fonte: Corte dei conti.*

# CAPITOLO 4 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 42.** La Commissione ha utilizzato tre meccanismi di attuazione diversi per attuare le azioni di risanamento in risposta all'uragano Mitch e allo tsunami (unità di gestione dei programmi in America centrale, contributi a un fondo fiduciario multidonatori in Indonesia e contributi a organizzazioni internazionali nello Sri Lanka). La tabella 5 mostra l'efficienza e l'efficacia della Commissione in questi tre paesi in relazione a tre quesiti di audit. La scelta del meccanismo di attuazione non è il solo fattore ad incidere sui risultati, come è chiaramente dimostrato dall'esempio dello Sri Lanka dove la ripresa dei conflitti dopo lo tsunami ha rallentato il ritmo del risanamento e ne ha limitato l'estensione geografica.

TABELLA 5

## RIEPILOGO DEI PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

Quesito di audit	Criteri	America centrale dopo l'uragano Mitch	Indonesia dopo lo tsunami	Sri Lanka dopo lo tsunami
Individuare le necessità	Strategia tempestiva che incorpora aspetti più ampi	+	+	+
	Concezione tempestiva e partecipazione dei beneficiari	-	+	+ - <sup>1</sup>
Attuare gli aiuti	Attuazione tempestiva	-	+	- <sup>1</sup>
	Monitoraggio dell'efficienza	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>
Raggiungere i risultati	Ottenere realizzazioni utili	+	+	- <sup>1</sup>
	Collegamento con l'intervento umanitario	-	+	- <sup>1</sup>
	Collegamento con lo sviluppo più a lungo termine	+	+	+
	Prospettive per la sostenibilità	-	+	- <sup>1</sup>

+ = forza; - = debolezza

<sup>1</sup> Influenza dei conflitti presenti nel Paese.

<sup>2</sup> Si riferisce in primo luogo alla raccolta di informazioni comparative sui costi e a obiettivi di realizzazione chiaramente definiti.

*La Commissione ha individuato adeguatamente i bisogni in termini di risanamento delle popolazioni colpite da calamità?*

- 43.** Per quanto riguarda l'identificazione dei bisogni e la concezione dei progetti, all'indomani delle due catastrofi, la Commissione ha rapidamente sviluppato una strategia attenta ai bisogni della popolazione intesa in senso più ampio, ovvero non solo di coloro i cui beni erano stati danneggiati o distrutti dalle catastrofi. A seguito dello tsunami, la definizione dei progetti da parte della Commissione è stata più rapida rispetto a quanto avvenuto dopo l'uragano Mitch; anche il contributo dei beneficiari alla sostenibilità dell'aiuto è stato maggiore (cfr. paragrafi 17-22).

**RACCOMANDAZIONE N. 1**

La Commissione dovrebbe continuare a sviluppare l'approccio adottato dopo lo tsunami, che consente una rapida concezione dei progetti di risanamento e coinvolge i beneficiari in modo da rafforzare la titolarità e la sostenibilità.

*Le procedure applicate dalla Commissione assicurano che gli aiuti vengano attuati in maniera efficiente e tempestiva?*

- 44.** L'attuazione più rapida è avvenuta in Indonesia, mentre nello Sri Lanka sono pochi gli interventi realizzati, soprattutto a causa della ripresa del conflitto. Per lo tsunami, la Commissione non ha posto rimedio a tutte le principali lacune dei sistemi di monitoraggio e supervisione dell'efficienza dell'aiuto al risanamento, già constatate nel caso dell'uragano Mitch. In particolare, essa non ha assicurato che, per tutti i progetti, venissero definiti obiettivi di realizzazione chiaramente quantificati e che i sistemi generassero informazioni sufficienti per monitorare e dimostrare l'efficienza della loro attuazione (cfr. paragrafi 23-29).

**RACCOMANDAZIONE N. 2**

Al fine di migliorare la supervisione dell'utilizzo dei finanziamenti, la Commissione, cooperando pienamente con tutti gli altri donatori, dovrebbe proseguire gli sforzi intrapresi per migliorare la trasparenza dei resoconti del fondo fiduciario multidonatori in Indonesia; essa dovrebbe inoltre prevedere l'esame indipendente della qualità della concezione dei progetti e il collaudo delle opere terminate da parte delle organizzazioni delle Nazioni Unite che gestiscono i finanziamenti comunitari nello Sri Lanka.

**RACCOMANDAZIONE N. 3**

La Commissione dovrebbe assicurare che le informazioni comparative sui costi siano disponibili, per poter monitorare e dimostrare l'efficienza dell'attuazione del progetto, e che vengano definiti obiettivi precisi, onde poter valutare se il progetto abbia realizzato gli interventi previsti.

*I progetti hanno raggiunto i risultati attesi, garantendo anche collegamenti soddisfacenti con i soccorsi a breve termine e lo sviluppo a più lungo termine?*

- 45.** Per quanto riguarda i risultati, sia in America centrale che in Indonesia si sono conseguite una serie importante di realizzazioni utili, sebbene l'aumento dei prezzi verificatosi dopo entrambe le calamità ne abbia limitato il numero. In Indonesia, la visibilità dell'Unione europea agli occhi dei beneficiari e dei donatori è stata ridotta perché i finanziamenti sono stati erogati tramite il fondo fiduciario multidonatori. A seguito sia dell'uragano Mitch che dello tsunami, i beneficiari hanno compreso non solo le popolazioni direttamente colpite dalla catastrofe, ma una popolazione più ampia. Mentre il collegamento con precedenti aiuti umanitari è stato di tenore variabile, quello con lo sviluppo a più lungo termine è stato rilevante, incrementando le prospettive di sostenibilità. Tuttavia, sia il sostegno governativo costante che il finanziamento sostenibile permangono questioni delicate (cfr. paragrafi 30-41).

**RACCOMANDAZIONE N. 4**

La Commissione dovrebbe anticipare meglio i significativi aumenti di prezzo a seguito di calamità naturali, in modo da poterli gestire, ad esempio attraverso un maggiore ricorso a manodopera e risorse locali.

**RACCOMANDAZIONE N. 5**

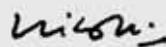
Dovrebbe essere garantita un'adeguata visibilità ai finanziamenti comunitari, in particolare quando i progetti vengono attuati tramite organizzazioni internazionali.

**RACCOMANDAZIONE N. 6**

A partire dalla fase di concezione dei progetti, la Commissione dovrebbe intraprendere misure tempestive e adeguate al fine di garantire la sostenibilità dei progetti.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 12 giugno 2008.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### III.

Le circostanze che si sono venute a creare in seguito all'uragano Mitch e allo tsunami erano diverse. Per quanto riguarda l'uragano Mitch, ha avuto luogo un ampio processo di consultazione cui hanno partecipato tutte le parti interessate, sia pubbliche che private, nella progettazione come pure nell'attuazione del programma regionale per la ricostruzione dell'America centrale (PRRAC). Le azioni intraprese dopo l'uragano Mitch hanno determinato la partecipazione sostanziale della società civile.

Basandosi sugli insegnamenti tratti dal processo di consultazione in relazione all'uragano Mitch, la risposta fornita sullo tsunami è stata ben coordinata a livello internazionale, e si è basata rapidamente sul successo della fase umanitaria e sull'avvio tempestivo dei piani nazionali di ricostruzione. In particolare, la creazione del fondo fiduciario multidonatori in Indonesia, condotta dall'UE, ha avuto un ruolo decisivo nel facilitare il coordinamento dei donatori e la raccolta dei fondi, per avviare in tempi rapidi il processo di recupero con politiche adeguate<sup>1</sup>.

### IV.

In America centrale alcune attività, soprattutto in relazione alle azioni più piccole, sono state avviate nel 2001. Tutti i progetti hanno compreso stime dei risultati e hanno previsto relazioni periodiche per controllare i progressi al fine di intraprendere le azioni correttive corrispondenti. Il controllo, come pure le valutazioni intermedie e finali, sono stati effettuati come progettato.

<sup>1</sup> Il fondo fiduciario multidonatori per la ricostruzione di Aceh e di Nias (MDTF) è finanziato da 15 organizzazioni internazionali e bilaterali, con il 90 % dei fondi forniti dall'UE (Commissione europea e Stati membri).

Per quanto riguarda lo tsunami, sia in Indonesia che nello Sri Lanka, i risultati previsti e le valutazioni dei costi sono allegate ai documenti di valutazione per ogni progetto e nelle disposizioni contrattuali con i partner di attuazione. L'utilizzo efficiente dei fondi è oggetto di un controllo costante da parte della Commissione. I costi reali finali sono stabiliti alla fine del progetto e scaturiscono da un procedimento di gara e da altre esigenze o adeguamenti richiesti durante l'esecuzione del progetto. La Commissione includerà valutazioni di redditività dei costi per ciascun progetto nelle valutazioni intermedie e finali.

Nello Sri Lanka, a seguito della visita della Corte, la Commissione ha rafforzato il controllo di qualità indipendente prima dell'accettazione delle opere finite.

#### **V.**

I progetti PRRAC sono stati ideati e realizzati in seguito ad un metodo che ha preso in considerazione non solo le produzioni d'infrastrutture, ma anche le azioni di sensibilizzazione e formazione per rafforzare le istituzioni nazionali e comunali e le organizzazioni beneficiarie. In alcuni casi il PRRAC inoltre ha contribuito a potenziare le iniziative di decentramento sviluppando le capacità di gestione degli attori locali al fine di superare le disparità regionali (cioè progetti nel campo della sanità e dell'istruzione nel Salvador).

Nel caso dello tsunami, la risposta della Commissione era parte integrante di piani nazionali di ricostruzione generali. Nell'ambito del concetto di «ricostruire meglio», il mantenimento e la sostenibilità dei progetti di ricostruzione dovrebbero essere assicurati, nel caso dell'alloggio e del ripristino delle attività di sussistenza dai beneficiari privati, e nel caso delle infrastrutture collettive e dei servizi dagli impegni nei bilanci di enti locali e centrali.

#### **VI.**

Le risposte della Commissione alle raccomandazioni specifiche della Corte sono fornite nei paragrafi 42-45.

### **CAPITOLO 1 — INTRODUZIONE**

#### **4.**

Il programma regionale per la ricostruzione dell'America centrale (PRRAC) è stata l'azione principale intrapresa dalla Commissione in seguito all'uragano Mitch ed è stata completata da alcuni riorientamenti nei programmi bilaterali di cooperazione, da aumenti nelle assegnazioni al cofinanziamento delle ONG e un sostegno supplementare nel contesto della sicurezza alimentare.

### **CAPITOLO 3 — OSSERVAZIONI**

#### **20.**

L'esecuzione attraverso le unità della gestione di progetti era il risultato di un accordo ad hoc con i paesi beneficiari, tenuto conto delle circostanze eccezionali e della mancanza di capacità locale di assumere le mansioni in causa. Il PRRAC ha dimostrato che è possibile raggiungere un alto livello di partecipazione da parte delle istituzioni e dei beneficiari nazionali, senza che l'attuazione del programma sia gestita direttamente o unicamente da loro. Nel PRRAC, l'attuazione di progetti attraverso le unità di gestione dei programmi (PMU) ha eliminato alcune tensioni e rivalità politiche come pure le carenze amministrative che di solito ostacolano i progetti con grandi componenti d'infrastruttura.

#### **24.**

Il tempo richiesto per la progettazione e l'esecuzione del progetto è spiegato dalla natura complessa di un progetto che tiene conto delle esigenze multidimensionali di recupero. Alcune attività, soprattutto per le azioni PRRAC più piccole, sono state progressivamente avviate a partire dalla fine del 2001.

**26.**

L'intensificazione graduale del conflitto nello Sri Lanka ha fornito un contesto molto difficile nel quale operare, in particolare per quanto riguarda i progressi nel raggiungimento delle comunità locali.

**Riquadro n. 1**

Malgrado i ritardi citati circa il PRRAC in Honduras, i progetti in materia d'istruzione e di salute hanno raggiunto i loro scopi e hanno contribuito, per esempio, al miglioramento del sistema scolastico ufficiale.

**27.**

La Commissione prende atto dell'utilità del raffrontare i costi unitari per effettuare una preparazione migliore del bilancio ed un'analisi della redditività prevista, ma desidera sottolineare la difficoltà di applicare un tale strumento in diversi contesti di ricostruzione e nei vari paesi che hanno differenti modelli socioeconomici.

Ogni progetto PRRAC su grande scala è stato valutato. Mentre non è stata intrapresa alcuna valutazione intermedia specifica del PRRAC, una relazione di valutazione più generale, «*Evaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté européenne dans les pays ACP/ALA/MED/Tacis*», che ha incluso il PRRAC, è stata pubblicata nel 2003. Queste valutazioni contengono raccomandazioni di cui si è tenuto conto.

La sintesi finale di informazioni comparative o standard sui costi farà parte della valutazione PRRAC prevista verso la fine del 2008.

**28.**

Su richiesta della Commissione e di altri donatori, la Banca mondiale ha accettato a partire dal 2007 di condividere sistematicamente con il Comitato di coordinamento MDTF le sue relazioni interne del controllo dopo le visite in loco.

Per tutti i progetti MDTF, l'analisi di fattibilità del risultato proposto ed i costi stimati sono esaminati dal Comitato di coordinamento MDTF durante la fase di valutazione. Dopo l'approvazione, le disposizioni contrattuali con i partner di attuazione comprendono sempre le stime dei costi e dei risultati corrispondenti. Per ogni progetto finanziato, una relazione finanziaria dell'agenzia di attuazione all'amministratore permette a quest'ultimo di seguire qualsiasi scostamento e prendere provvedimenti correttivi, in linea con i suoi obblighi contrattuali. Alcuni progetti, come il progetto «povertà urbana», assegnano sovvenzioni alle comunità che dovrebbero identificare e dare la priorità alle piccole opere particolari da intraprendere, su riserva di procedure di esame e di accettazione specifiche. I costi reali finali di produzioni sono calcolati alla fine del progetto.

**29.**

In seguito alla visita della Corte, la Commissione includerà una valutazione del rapporto costi/efficacia nella valutazione finale. La Commissione ha rafforzato il controllo di qualità indipendente prima dell'accettazione di opere finite (cioè un ingegnere di controllo per le strade d'accesso e l'infrastruttura comunitaria).

**Riquadro n. 2**

L'ampia dispersione geografica degli interventi nel PRRAC e le diverse condizioni socioeconomiche ha reso alcuni confronti dei costi meno pertinenti, come per esempio le abitazioni in due paesi differenti e nelle collocazioni rurali ed urbane.

Nel caso del PRRAC a Ciudad Sandino (Managua), si è convenuto che ogni famiglia beneficiaria dovrebbe fornire un lavoratore a tempo pieno per i lavori di costruzione della sua casa, come pure 100 ore di lavoro comunitario.

Per quanto riguarda lo tsunami, sia in Indonesia che nello Sri Lanka, i risultati previsti e le valutazioni dei costi sono allegate ai documenti di valutazione e alle disposizioni contrattuali con le organizzazioni internazionali e/o con le agenzie partner di attuazione. I costi reali finali sono stabiliti alla fine del progetto e scaturiscono da un procedimento di gara e da altre esigenze o adeguamenti richiesti durante l'esecuzione del progetto. La Commissione includerà la valutazione sull'economicità nella valutazione finale.

### 31.

In America centrale, le singole valutazioni intermedie e finali di progetti PRRAC hanno coperto le informazioni richieste per quanto riguarda l'utilizzo efficiente dei fondi. Quest'aspetto sarà inoltre preso in considerazione nella valutazione finale prevista del PRRAC nel suo insieme nel 2008. Per l'Indonesia e lo Sri Lanka, l'utilizzo efficiente di fondi è continuamente controllato e sarà un argomento specifico per le valutazioni intermedie progettate nel 2008.

Cfr. anche le risposte ai paragrafi 27-29 e al riquadro n. 2.

### Riquadro n. 3

La Commissione, nel suo ruolo di copresidenza del Comitato di coordinamento, ha migliorato la visibilità dell'UE in Indonesia attraverso la sua *influenza strategica* nel MDTF, come pure attraverso il collegamento tra la ricostruzione e le iniziative complementari a sostegno del processo di pace di Aceh, nel quadro di un dialogo completo e come partner privilegiato delle autorità indonesiane ai livelli centrali e locali. La Commissione ritiene che il suo ruolo costruttivo di coordinamento, come donatore principale nel Comitato di coordinamento, abbia creato una visibilità molto positiva e una valutazione positiva presso i beneficiari come pure presso i partner di attuazione.

### Riquadro n. 4

L'osservazione della Corte sul previsto centro sanitario a San Rafael del Sur è corretta. Tuttavia, la comunità già ha un centro funzionale della salute che serve la popolazione locale. Per queste ragioni, si è concluso che un centro supplementare non fosse più una priorità.

La Commissione contribuisce al progetto globale di ricostruzione delle abitazioni del governo dell'Indonesia. Dopo la visita della Corte, gli obiettivi rivisti riguardanti gli alloggi finanziati dal MDTF sono stati aggiornati a 8 000 nuove abitazioni ed a 7 000 case riparate. Il deficit di abitazioni MDTF è coperto dal finanziamento governativo.

### 33.

Nel caso dell'uragano Mitch, la fase di preparazione del programma ha preso in considerazione la situazione generale in America centrale, facendo una sintesi tra le esigenze a breve o medio termine e la strategia di sviluppo a più lungo termine.

Per lo tsunami, sia in Indonesia che nello Sri Lanka, l'appoggio della Commissione è stato parte integrante dei piani nazionali di sviluppo e ricostruzione al fine di assicurare la proprietà e la sostenibilità nel «ricostruire meglio». Per lo Sri Lanka, la comunità di donatori ha concordato all'unanimità che l'assistenza dovesse essere in funzione della situazione di conflitto e avrebbe dovuto giovare alle popolazioni più vulnerabili nei settori colpiti dallo tsunami.

#### **Riquadro n. 5**

La risposta MDTF è coerente con i progetti nazionali di ricostruzione che hanno riguardato la totalità della provincia di Aceh, a causa del gran numero di persone spostate, molte delle quali erano traumatizzate e non hanno voluto ritornare nella zona costiera.

#### **34.**

Il tempo richiesto per la progettazione e l'esecuzione del progetto dopo l'uragano Mitch è spiegato dalla natura complessa di un progetto che tratta le esigenze multidimensionali di risanamento (cfr. le risposte ai paragrafi 20 e 24).

#### **36.**

In Indonesia, si è posta particolare attenzione alla ricostruzione delle infrastrutture in una prima fase, conformemente alla priorità delle esigenze espresse dalle autorità nazionali e locali. Vi è stato un consenso generale che, per assicurare la sostenibilità delle attività di recupero delle attività di sussistenza, queste stesse hanno dovuto essere integrate in una strategia di recupero economico a proprietà locale. L'elaborazione di una tale strategia è dipesa dal progresso politico e dall'instaurazione di un governo provinciale che ha avuto luogo soltanto dal 2007 in poi (dopo le elezioni locali di Aceh del dicembre 2006). Su questa base, è stato approvato nel 2007 un progetto per un «meccanismo economico di sviluppo finanziario» (50 milioni di USD).

#### **39.**

Le azioni nei settori della sanità, dell'istruzione, dello sviluppo locale, degli impianti idrici e fognari spesso includono una componente di rafforzamento istituzionale per le entità nazionali di gestione, nell'ottica di promuovere politiche sostenibili in questi settori. Le prime relazioni di valutazione ex post per due progetti a El Salvador e uno nelle Honduras hanno concluso che la sostenibilità è stata raggiunta.

#### **40.**

Il finanziamento completo per la ricostruzione di Aceh è assicurato dal bilancio del governo dell'Indonesia.

## **CAPITOLO 4 — CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

#### **42.**

Per lo tsunami, sia per l'Indonesia che per lo Sri Lanka la Commissione ritiene che le azioni intraprese relativamente al controllo dell'efficienza abbiano dato luogo a miglioramenti nelle disposizioni legali concordate con le organizzazioni internazionali (cfr. le risposte ai paragrafi 27-29 e al riquadro n. 2). La Commissione continua a lavorare in questo senso.

La Commissione ritiene che la sintesi della Corte presentata nella tabella 5 del controllo dell'efficienza non tenga in considerazione sufficiente criteri diversi dalla disponibilità di informazioni e di obiettivi comparativi di costo. La Commissione considera che sia troppo presto per concludere definitivamente sulla sostenibilità ed esaminerà questa questione nelle prossime valutazioni.

**Raccomandazione n. 1**

La Commissione è concorda con la raccomandazione della Corte, che rappresenta una valutazione molto positiva del metodo coordinato multidonatori seguito per lo tsunami, e si sforzerà di applicarlo ogni volta che vi saranno i presupposti.

**44.**

In generale, in seguito ad una calamità grave, c'è bisogno di trovare un compromesso tra il fornire una risposta veloce e il valutare esigenze e stime sui costi unitari molto specifiche, considerato che l'efficacia economica è assicurata soprattutto dagli appalti competitivi. Nel caso della risposta dopo lo tsunami, i risultati e le valutazioni su costi previste sono allegate ai documenti di valutazione e alle disposizioni contrattuali con i partner di attuazione. Per alcuni progetti, le comunità locali identificano e danno precedenza a opere specifiche durante l'esecuzione, e dunque all'inizio dei programmi non è possibile determinare risultati chiaramente quantificati. L'utilizzo efficiente dei fondi è continuamente controllato dalla Commissione. Verrà fatta una valutazione indipendente sulla redditività per ogni progetto nelle valutazioni intermedie e finali.

**Raccomandazione n. 2**

La Commissione condivide i pareri della Corte per quanto riguarda la trasparenza del controllo MDTF e ritiene che, nel caso dell'Indonesia, abbia preso misure, in collaborazione con altri donatori, per migliorare la trasparenza (come dimostrato dalla disponibilità di relazioni approfondite sullo stato di avanzamento a partire da dicembre 2006).

Per lo Sri Lanka, a partire da novembre 2007, la Commissione ha rafforzato il controllo di qualità indipendente prima dell'accettazione di opere finite, appaltando servizi supplementari per i progetti infrastrutturali.

**Raccomandazione n. 3**

La Commissione prende atto dell'utilità delle informazioni comparative sui costi unitari per effettuare una preparazione migliore del bilancio ed un'analisi prevista della redditività, ma desidera sottolineare la difficoltà di applicare un tale strumento in diversi contesti di ricostruzione e nei diversi paesi con differenti modelli socioeconomici.

La Commissione proseguirà i suoi sforzi per precisare gli obiettivi del progetto quanto più chiaramente possibile.

**45.**

Nel fondo fiduciario multidonatori molta attenzione è stata data dal gruppo dei donatori al raggiungimento della visibilità incentrata sui risultati. La Commissione ritiene che il suo ruolo costruttivo di coordinamento, come copresidente del Comitato di coordinamento, abbia creato una visibilità molto positiva per l'Unione europea e una buona valutazione da parte dei beneficiari e dei partner di attuazione.

La Commissione sostiene il concetto di «ricostruire meglio», che dovrebbe rafforzare la proprietà e la sostenibilità.

**Raccomandazione n. 4**

La Commissione prende atto della raccomandazione della Corte e rifletterà su come meglio prevedere gli aumenti significativi dei prezzi dopo le calamità naturali, in un'ampia cooperazione con altri donatori e con le autorità del paese beneficiario.

**Raccomandazione n. 5**

La Commissione ritiene che la visibilità sia un argomento molto importante, che cerca costantemente di migliorare.

**Raccomandazione n. 6**

La Commissione concorda sul fatto che le questioni della sostenibilità dovrebbero essere affrontate sin dalla fase di concezione dei progetti. I rischi, comprese le questioni della sostenibilità, sono generalmente valutati nella fase di progettazione dei progetti, e la Commissione si sforzerà di rafforzare quest'aspetto durante tutta l'esecuzione del progetto.

Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 6/2008**

**Le azioni di risanamento finanziate dalla Commissione europea a seguito dello tsunami e dell'uragano Mitch**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2008 — 40 pagg. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-45-5

## **Come ottenere le pubblicazioni dell'UE?**

Le pubblicazioni in vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni si possono ordinare tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) presso gli uffici di vendita di vostra scelta.

È possibile anche richiedere un elenco di operatori della nostra rete di vendita mondiale inviando un fax al numero (352) 2929 42758.

NELLA PRESENTE RELAZIONE LA CORTE ANALIZZA LA GESTIONE, DA PARTE DELLE COMMISSIONI, DELL'AIUTO AL RISANAMENTO A SEGUITO DI DUE IMMANI CATASTROFI NATURALI: L'URAGANO MITCH DEL 1998 E LO TSUNAMI DEL 2004. L'AIUTO COMBINATO AL RISANAMENTO EROGATO DALLA COMMISSIONE AMMONTAVA A 550 MILIONI DI EURO ED ERA VOLTO A RICOSTRUIRE LE INFRASTRUTTURE ESSENZIALI E A FORNIRE UNA BASE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE. LA CORTE FORMULA ALCUNE RACCOMANDAZIONI CHE POTREBBERO AIUTARE LA COMMISSIONE A FORNIRE, IN FUTURO, UN AIUTO PIÙ EFFICIENTE ED EFFICACE AL RISANAMENTO.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-95009-45-5



9 789295 009455