

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 3

2011

ISSN 1831-0869

L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEI CONTRIBUTI
DELL'UE EROGATI ATTRAVERSO
GLI ORGANISMI DELLE NAZIONI UNITE
NEI PAESI TEATRO DI CONFLITTI



IT



Relazione speciale n. 3 // 2011

L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DEI CONTRIBUTI DELL'UE EROGATI ATTRAVERSO GLI ORGANISMI DELLE NAZIONI UNITE NEI PAESI TEATRO DI CONFLITTI

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

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

Telefono +352 4398-1
Telefax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 3 // 2011

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

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

ISBN 978-92-9237-075-6
doi:10.2865/43122

© Unione europea, 2011
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI E GLOSSARIO

I-V **SINTESI**

1-6 **INTRODUZIONE**

1-3 **CONTESTO DELL'AUDIT**

4-6 **QUADRO METODOLOGICO**

7-16 **ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT**

17-45 **OSSERVAZIONI**

17-24 **SISTEMI DI MONITORAGGIO E CONCEZIONE DEI PROGETTI: FATTORI CHIAVE PER L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA**

19-22 IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI NECESSITA DI MIGLIORAMENTI

23-24 LE DEBOLEZZE NELLA CONCEZIONE DEI PROGETTI COMPROMETTONO L'EFFICACIA, L'EFFICIENZA NONCHÉ LA LORO VALUTAZIONE

25-37 **EFFICACIA E SOSTENIBILITÀ DELLE ATTIVITÀ FINANZIATE**

25-29 LE ATTIVITÀ FINANZIATE DALLA COMMISSIONE HANNO OTTENUTO BUONI RISULTATI IN CIRCOSTANZE DIFFICILI

30-33 RISULTATI SPESSO NON RAGGIUNTI ENTRO IL PERIODO DI ATTUAZIONE PROGRAMMATO

34-37 SOSTENIBILITÀ PROBABILE PER LA MAGGIOR PARTE DEI RISULTATI

38-45 **EFFICIENZA DELLE ATTIVITÀ FINANZIATE**

41-43 VALUTAZIONE INADEGUATA DEI COSTI DEI PROGETTI

44-45 CARENZE NEI PROGETTI DEL CAMPIONE

46-52 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

48 **CONCEZIONE DEI PROGETTI**

49-50 **EFFICACIA E SOSTENIBILITÀ**

51-52 **EFFICIENZA**

ALLEGATO

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI E GLOSSARIO

AQFA: Accordo quadro finanziario e amministrativo con le Nazioni Unite

CE: Commissione europea

EuropeAid: Ufficio di cooperazione della Commissione europea

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

SMART: Specifico, misurabile, realizzabile, realistico e corredato di un termine

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UE: Unione europea

UNDP: Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

UNRWA: Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente

Costi diretti: Costi diretti riconducibili ad un'attività

Costi indiretti: Costi non direttamente riconducibili ad un'attività, come le spese generali

Effetti: Impatto a lungo termine generalmente espresso in termini di conseguenze socio-economiche di vasta portata

Efficacia: Raggiungere gli obiettivi specifici fissati e conseguire i risultati attesi

Efficienza: Il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti

Fondo fiduciario: Strumento di finanziamento attraverso il quale i donatori mettono in comune le risorse

Gestione congiunta: Attuazione delle attività attraverso le organizzazioni internazionali

Sostenibilità: I risultati perdurano dopo la fine dei finanziamenti UE

Realizzazioni: I prodotti, i capitali e i servizi risultanti da un intervento di sviluppo; possono includere anche cambiamenti prodotti dall'intervento che sono pertinenti ai fini degli effetti attesi

Risorse / Input: Risorse necessarie per svolgere un'attività, ad esempio realizzare un progetto

SINTESI

I.

La Commissione europea ha intensificato la cooperazione con le Nazioni Unite, come parte del proprio impegno per un miglior coordinamento degli aiuti. L'ammontare dei fondi di EuropeAid erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite è aumentato da 144 milioni di euro nel 2001 a 935 milioni di euro nel 2009, raggiungendo un massimo di oltre un miliardo di euro nel 2006.

II.

Il presente audit costituisce la seconda fase di un audit in due parti. L'obiettivo generale era accertare se la Commissione realizzasse un uso ottimale delle risorse erogando i propri fondi attraverso le Nazioni Unite. Nella prima parte, sono stati presi in esame il processo decisionale ed il monitoraggio. La conclusione è stata che il processo che ha portato a decidere di fornire aiuti attraverso l'ONU non ha dimostrato che questa sia l'opzione più efficace ed efficiente; inoltre i sistemi di monitoraggio dovrebbero essere ulteriormente migliorati. La relazione speciale n. 15/2009 per la fase 1 è stata pubblicata nel gennaio 2010.

III.

La seconda fase valuta il raggiungimento degli obiettivi. Essa completa la prima fase, verificando se i contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite siano un mezzo efficace, efficiente e sostenibile per fornire fondi a favore di paesi teatro di conflitti. L'audit ha esaminato un campione di progetti in Afghanistan, Iraq e Sudan relativi al periodo 2006-2008.

IV.

La Corte conclude quanto segue:

- a) l'audit di un campione di progetti ha confermato un'osservazione fondamentale operata nella fase 1, cioè che le relazioni dell'ONU non forniscono alla Commissione informazioni sufficientemente tempestive. Buona parte delle relazioni è ancora tardiva, non sufficientemente dettagliata e focalizzata sulle attività piuttosto che sui risultati;
- b) sono state riscontrate frequenti carenze nella concezione dei progetti, con conseguenze negative sull'attuazione e sulla valutazione degli stessi;
- c) erogando fondi attraverso l'ONU, la Commissione ha prestato aiuti in regioni che altrimenti sarebbero state molto difficili da raggiungere. Dato il rischio intrinseco presente in paesi teatro di conflitti, le attività finanziate hanno avuto un impatto complessivamente positivo per 10 dei 19 progetti del campione raggiungendo tutti gli obiettivi o almeno quelli principali;
- d) per la maggior parte degli interventi in Afghanistan, Iraq e Sudan, il periodo previsto per l'attuazione è stato superato, in genere a causa del calendario irrealistico stabilito dalle convenzioni sul contributo, che sottovalutavano la difficile situazione di quei paesi. Quattro dei 19 progetti sono stati attuati nei tempi inizialmente stabiliti; per altri, la durata originariamente stabilita è più che raddoppiata;
- e) date le circostanze difficili in cui i progetti sono stati attuati, in genere è difficile garantire la sostenibilità dei risultati. Si è giudicato però che la maggior parte dei risultati conseguiti ha ragionevoli probabilità di risultare sostenibile;

SINTESI

- f) la Commissione non si è sufficientemente focalizzata sugli aspetti relativi all'efficienza, dato che le valutazioni dei costi svolte sono state limitate e non sistematicamente documentate. In aggiunta, la Corte ha individuato carenze in tale ambito in circa la metà (nove su 19) dei progetti del campione, mentre per sette progetti non erano disponibili sufficienti informazioni.
 - b) le relazioni sulle attività finanziate dovrebbero essere ulteriormente migliorate per consentire alla Commissione di valutare con tempestività l'efficacia e l'efficienza dei progetti finanziati. La Commissione dovrebbe monitorare tutti gli organismi le cui relazioni sono giudicate insoddisfacenti;
 - c) occorre procedere ad una valutazione sistematica dell'efficienza dei progetti finanziati e definire valori di riferimento (*benchmark*) per i costi standard, ove fattibile.
- V.**
Sulla base delle proprie osservazioni, la Corte formula le seguenti raccomandazioni per migliorare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza degli interventi:
- a) le convenzioni sul contributo dovrebbero includere gli obiettivi più adatti alle specifiche circostanze, indicatori quantificati per misurare il conseguimento di tali obiettivi e, ove possibile, un calendario realistico;

CARTA DEI PAESI OGGETTO DELL'AUDIT



Fonte: Eurostat.

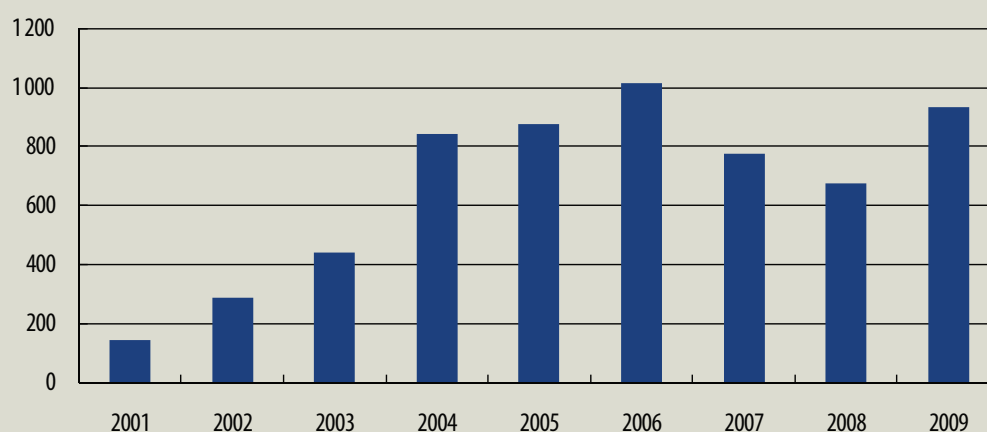
INTRODUZIONE

CONTESTO DELL'AUDIT

1. Nel corso degli ultimi venti anni sono stati compiuti sforzi per coordinare e armonizzare la cooperazione allo sviluppo, con l'obiettivo ultimo di migliorare ulteriormente l'efficacia degli aiuti. Questo accento sui risultati si è riflesso in particolare negli Obiettivi di sviluppo del millennio del 2000.
2. La Commissione ha continuato questa politica, assumendo impegni nel 2005 con la dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti nonché adottando il consenso europeo in materia di sviluppo riguardante il coordinamento degli aiuti nell'ambito di una stretta cooperazione con organizzazioni internazionali, quali l'ONU.
3. A seguito della decisione di intensificare la cooperazione con l'ONU, ma anche per effetto di gravi crisi in Afghanistan, Iraq e Sudan, gli aiuti forniti dalla Commissione attraverso gli organismi dell'ONU sono notevolmente aumentati. Per il solo Ufficio di cooperazione della Commissione EuropeAid, i fondi erogati attraverso l'ONU sono aumentati da 144 milioni di euro nel 2001 a 935 milioni di euro nel 2009, raggiungendo un massimo di oltre 1 miliardo di euro nel 2006 (cfr. **figura 1**).

FIGURA 1

CONTRIBUTI EUROPEAID AGLI ORGANISMI DELL'ONU 2001-2009 (IN MILIONI DI EURO)



Fonte: Commissione europea.

QUADRO METODOLOGICO

4. Questo metodo di esecuzione del bilancio UE attraverso organizzazioni internazionali come l'ONU è chiamato *gestione congiunta*¹. Il principio di base della gestione congiunta consiste nella delega di alcune funzioni di esecuzione a organizzazioni internazionali facendo affidamento sui sistemi di controllo di queste ultime. La responsabilità complessiva della gestione del bilancio e dell'uso ottimale dei finanziamenti resta tuttavia della Commissione².
5. I fondi UE erogati attraverso organismi delle Nazioni Unite possono essere impiegati secondo le seguenti modalità:
 - a) contributi a progetti specifici come donatore unico o insieme ad altri donatori;
 - b) contributi a Fondi fiduciari multidonatore³, usati generalmente in situazioni di crisi (dopo conflitti o catastrofi). L'idea di base dei fondi fiduciari è che i donatori contribuiscano al fondo senza destinare i finanziamenti ad attività o obiettivi specifici (nessuna «assegnazione»). Vengono allora definiti obiettivi generali per il fondo nel suo insieme, che possono essere ulteriormente specificati in obiettivi per progetti o attività. Circa il 26 % dei contributi agli organismi dell'ONU vengono destinati a Fondi fiduciari multidonatore⁴. Ad esempio, per gli interventi in Afghanistan e in particolare in Iraq, i finanziamenti della Commissione sono, fino a molto di recente, stati erogati quasi esclusivamente attraverso Fondi fiduciari multidonatore;
 - c) contributi al bilancio generale di un organismo dell'ONU. Questo approccio specifico viene utilizzato per l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA) nei Territori palestinesi occupati. Il contributo annuale della Commissione di 66 milioni di euro rappresenta circa un quarto del bilancio generale dell'UNRWA.

¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1). L'articolo 163 del Titolo IV relativo alle azioni esterne dispone che «le azioni possono essere eseguite a livello centralizzato dalla Commissione, mediante gestione concorrente o a livello decentrato dai paesi terzi beneficiari, ovvero **congiuntamente con organizzazioni internazionali**».

² L'articolo 317 del TFUE dispone che la Commissione dia esecuzione al bilancio sotto la propria responsabilità in conformità del principio della buona gestione finanziaria.

³ Secondo la definizione dell'UNDP, i Fondi fiduciari multidonatore sono uno strumento di finanziamento attraverso il quale i donatori mettono in comune le risorse per assicurare un sostegno alle priorità nazionali e consentono alle Agenzie dell'ONU di lavorare ed erogare gli aiuti in stretto coordinamento e in collaborazione (cfr. <http://www.undp.org/mdtf/trustfunds.shtml>).

⁴ Commissione europea: Nota informativa per la Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo sui Fondi fiduciari multidonatore sostenuti dal bilancio generale dell'Unione europea dal 2003 (10.2.2009).

6. I contributi dell'UE sono disciplinati dai seguenti regolamenti ed accordi:

- a) il [regolamento finanziario](#) delle Comunità europee definisce i principi base per erogare fondi tramite organizzazioni internazionali. Specifica i casi in cui può essere utilizzata la gestione congiunta e a tal fine dispone, come condizione, che l'organizzazione internazionale applichi norme internazionalmente riconosciute in materia di contabilità, revisione contabile, controllo interno ed aggiudicazione di appalti;
- b) [l'Accordo quadro finanziario e amministrativo con le Nazioni Unite \(AQFA\)](#) del 2003 tra l'UE e l'ONU, insieme ad altri accordi collegati, mira a tradurre in clausole contrattuali le disposizioni del regolamento finanziario. L'AQFA si applica a tutte le convenzioni di finanziamento tra la Commissione e l'ONU e costituisce un quadro di riferimento per rafforzare la cooperazione, consentendo agli organismi dell'ONU di gestire i contributi applicando le loro procedure;
- c) una [convenzione sul contributo](#) siglata per ciascuna azione ONU finanziata dalla Commissione, recante l'importo del finanziamento, gli obiettivi dell'azione, le attività da realizzarsi, i tempi di attuazione e gli obblighi di comunicazione.

ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

7. Oggetto del presente audit sono gli aiuti della Commissione erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite. Si tratta della seconda parte di un audit articolato in due fasi⁵.
8. Il quesito generale di audit per le fasi 1 e 2 era se la Commissione, erogando i propri fondi attraverso le Nazioni Unite, realizzi un uso ottimale delle risorse.
9. La prima fase ha preso in esame il processo decisionale ed i sistemi di monitoraggio. Le constatazioni principali formulate erano le seguenti:
 - a) il processo decisionale che ha portato ad erogare l'aiuto tramite l'ONU non ha dimostrato che questa sia l'opzione più efficiente ed efficace;
 - b) le disposizioni in materia di monitoraggio non hanno fornito adeguate informazioni sulla solidità delle procedure finanziarie e sul raggiungimento degli obiettivi.
10. La seconda fase dall'audit valuta il raggiungimento degli obiettivi. Essa completa la prima fase, verificando se i contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite siano un mezzo efficace, efficiente e sostenibile per fornire fondi a favore di paesi teatro di conflitti⁶. Non prende in esame le azioni intraprese dalla Commissione per affrontare le questioni emerse nel corso della prima fase.
11. L'audit si è focalizzato sui paesi teatro di conflitti principalmente per ragioni di rilevanza. Sette dei 10 paesi che hanno ricevuto **la maggior parte dei finanziamenti** erogati attraverso l'ONU nel periodo 2006-2008 erano teatro di conflitti: Iraq, Palestina, Afghanistan, Sudan, Costa d'Avorio, Somalia e Sri Lanka. Questi sette paesi hanno ricevuto il 39 % dei finanziamenti totali di EuropeAid erogati attraverso l'ONU, mentre il restante 61 % è stato ripartito tra oltre 80 paesi (cfr. **figura 2**).

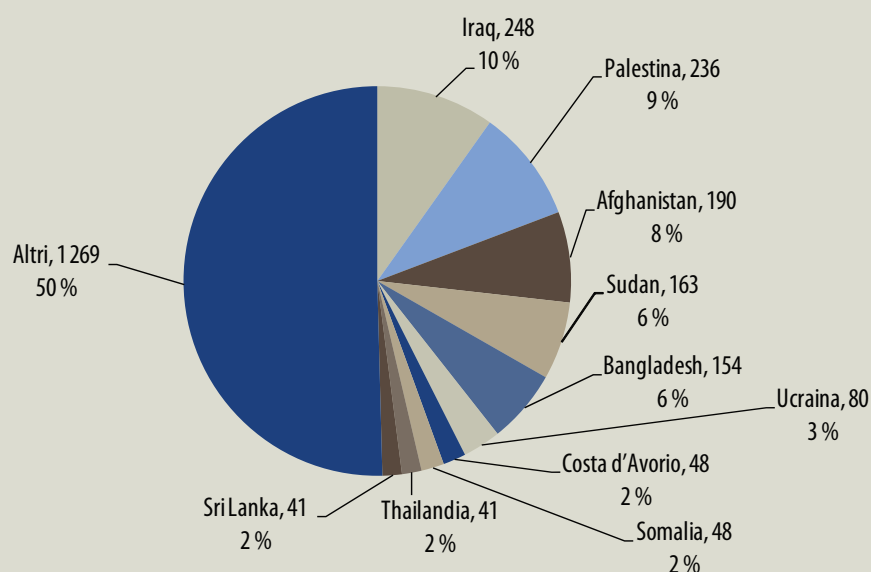
⁵ La prima fase è stata completata con la pubblicazione della relazione speciale nel gennaio 2010 (relazione speciale della Corte dei conti n. 15/2009 «L'assistenza comunitaria attuata tramite le organizzazioni delle Nazioni Unite: processo decisionale e monitoraggio»).

⁶ L'articolo 27 del regolamento finanziario recita: «Gli stanziamenti del bilancio sono utilizzati secondo il principio di una sana gestione finanziaria, vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia».

- 12.** Il quesito di audit è stato affrontato esaminando un campione di progetti in Afghanistan, Iraq e Sudan nel periodo 2006 - 2008. Questi tre paesi sono destinatari di circa un quarto di tutti i fondi UE erogati attraverso gli organismi dell'ONU nel periodo in questione. I progetti sono stati selezionati in base alla loro rilevanza. Essi rappresentavano circa l'80 % dei contributi totali ai tre paesi citati nel periodo 2006-2008 (cfr. **figura 3**).
- 13.** Le attività più comuni realizzate nell'ambito dei progetti del campione riguardava lo sminamento, il sostegno ai rifugiati, la preparazione delle elezioni, la ricostruzione e lo sviluppo di capacità.

FIGURA 2

PAESI CHE RICEVONO I FONDI DELL'UE EROGATI ATTRAVERSO L'ONU 2006-2008 (IN MILIONI DI EURO E %)



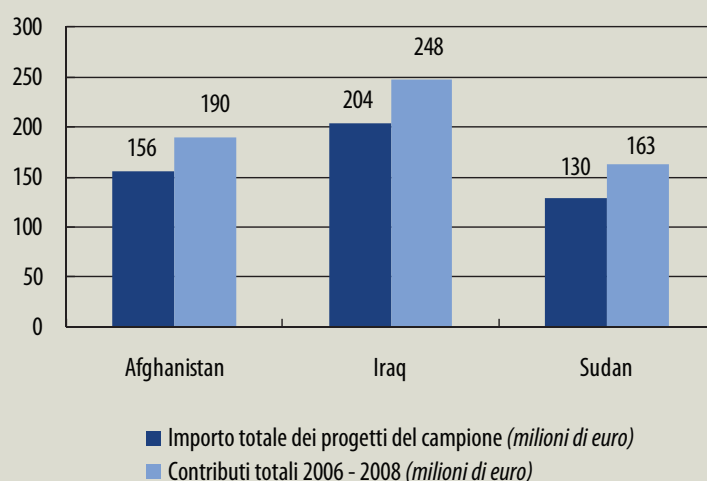
Fonte: Commissione europea.

14. I risultati dell'audit sono stati ottenuti mediante:

- a) un'analisi della documentazione generale relativa ai fondi erogati attraverso l'ONU, compresa la valutazione svolta dalla Commissione sulla propria cooperazione con l'ONU;
- b) un esame documentale di un campione di 23 contributi a 19 progetti (compresi tre fondi fiduciari) sulla base di convenzioni sul contributo, relazioni finanziarie, relazioni sullo stato di avanzamento e relazioni di audit (cfr. **allegato**);
- c) interviste al personale della Commissione e dell'ONU;
- d) audit in loco in Sudan;
- e) riunioni presso l'Ufficio del fondo fiduciario multidonatore dell'UNDP a New York.

FIGURA 3

FINANZIAMENTI TOTALI 2006-2008 E DIMENSIONI DEL CAMPIONE



Fonte: Commissione europea.

- 15.** La decisione di finanziare i progetti in paesi teatro di conflitti comporta un notevole livello di rischio, che può essere ridotto solo in parte. Se questi rischi intrinseci siano accettabili è oggetto di decisione politica e non rientra pertanto nell'ambito del presente audit.
- 16.** In due dei tre paesi (Iraq e Afghanistan) non è stato possibile effettuare visite in loco poiché tali paesi erano in una situazione postbellica o addirittura erano teatro di conflitti al momento dell'audit. Ciò ha limitato la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e soprattutto della sostenibilità.

OSSERVAZIONI

SISTEMI DI MONITORAGGIO E CONCEZIONE DEI PROGETTI: FATTORI CHIAVE PER L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA

17. Questa parte della relazione presenta le constatazioni di audit relative agli aspetti chiave dell'efficienza, dell'efficacia e della sostenibilità. Per applicare tali principi, è essenziale creare i necessari presupposti, tra cui i due più importanti sono una valida concezione dei progetti e un monitoraggio e una comunicazione adeguati. Tali elementi influenzano tutte le fasi del processo, dall'inizio delle azioni finanziate fino alla verifica della loro continuazione nel prevedibile futuro.
18. Il tema del monitoraggio è stato trattato nella fase 1 dell'audit, con l'obiettivo di valutare la validità dei sistemi esistenti. Questa seconda fase dell'audit completa la prima, come indicato al paragrafo 10.

IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI NECESSITA DI MIGLIORAMENTI

19. La decisione della Commissione di destinare aiuti a paesi teatro di conflitti comporta l'accettazione di un alto grado di rischio intrinseco per quanto riguarda i risultati. Inoltre, la decisione di intervenire in questi paesi impone spesso di ricorrere ad intermediari, come l'ONU, e di conseguenza limita le possibilità di monitorare in loco gli interventi finanziati. La Commissione dipende perciò da informazioni prodotte da terzi, e in misura maggiore rispetto alle altre attività finanziate dall'UE, e dispone di ben poche possibilità di verificarle.
20. In tali circostanze, la Commissione deve basarsi, in larga misura, sulle relazioni dell'ONU. Secondo l'AQFA, le relazioni riguardanti ciascuna convenzione sul contributo devono essere prodotte con frequenza annuale ed una relazione finale va stilata entro sei mesi dalla fine del periodo di attuazione.

21. Le informazioni da fornire in queste relazioni sono indicate nella convenzione sul contributo per ciascuna attività finanziata⁷. Al fine di migliorare la qualità delle relazioni dell'ONU, sono state introdotte nel 2007 alcune linee guida sulle comunicazioni⁸. In base a tali linee guida, le relazioni sui progetti dovrebbero focalizzarsi sui risultati piuttosto che sulle attività, consentendo così un confronto tra gli obiettivi nella convenzione sul contributo e quanto effettivamente realizzato.

22. Il campione di progetti esaminato nel corso della seconda fase dell'audit ha confermato le constatazioni della fase 1, giacché una quota consistente delle relazioni è risultata:

- a) fortemente in ritardo;
- b) focalizzata sulle attività invece che sui risultati intermedi e finali;
- c) non abbastanza dettagliata per poter valutare l'efficienza e l'efficacia.

⁷ L'articolo 2.1 dell'AQFA prevede che la convenzione sul contributo specifico indichi le informazioni che devono contenere le relazioni trasmesse dall'ONU alla Commissione.

⁸ Cfr. «Joint Guidelines on reporting obligations under the FAFA». L'obiettivo delle linee guida è fornire orientamenti pratici che vadano ad integrare i relativi articoli dell'AQFA.

Foto 1 — Lavori di costruzione nel quadro del progetto «Rafforzamento delle capacità dello Stato di Khartoum nella formulazione ed attuazione delle politiche di pianificazione urbana» (Sudan)



Fonte: Corte dei conti europea.

RIQUADRO 1

CARENZE NELLE COMUNICAZIONI NEL CAMPIONE DI PROGETTI

Relazioni tardive**Sostegno al quinto censimento in Sudan:**

Il periodo di attuazione per un progetto relativo alla realizzazione di un censimento in Sudan andava dall'aprile 2006 al giugno 2009. Al momento dell'audit, l'unica relazione disponibile risaliva al 2007, il che significa che non erano state presentate né la relazione 2008 né la relazione finale, prevista per dicembre 2009.

Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale:

La relazione finale, benché prevista per il settembre 2009, non era ancora disponibile al momento dell'audit.

Informazioni insufficienti**Programma provvisorio di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (IDDRP):**

Anche se la relazione finale riferisce di notevoli modifiche dell'oggetto delle azioni (le spese ridotte di oltre il 70 % e varie attività non realizzate), nelle relazioni precedenti non vi sono indicazioni al riguardo né elementi che attestino che la Commissione sia stata informata.

Sviluppo della capacità per la nuova amministrazione del Sudan meridionale:

Nella relazione finale, il 65 % delle spese è stato dichiarato come «spesa precedente», senza fornire ulteriori spiegazioni sulla natura o l'oggetto dei costi in causa.

Ulteriore sostegno alle elezioni in Afghanistan:

Non è stata redatta alcuna relazione specifica su tale progetto, anche se tutti i pagamenti sono stati effettuati. Gli unici documenti disponibili erano in realtà relazioni generali sulle elezioni.

LE DEBOLEZZE NELLA CONCEZIONE DEI PROGETTI COMPROMETTONO L'EFFICACIA, L'EFFICIENZA NONCHÉ LA LORO VALUTAZIONE

23. Un'adeguata concezione dei progetti è basilare non solo per l'efficacia ma anche per l'efficienza dei progetti. La Corte ha esaminato se:

- gli obiettivi indicati nell'accordo sul contributo fossero chiari e realistici;
- fossero stati definiti indicatori, ove possibile;
- il calendario delle attività fosse adeguato alle specifiche circostanze e se il bilancio fosse sufficientemente dettagliato da consentire, in particolare, una valutazione dell'efficienza⁹.

24. Un'ampia maggioranza delle convenzioni sul contributo incluse nel campione (18 su 19) presentava una o più delle seguenti carenze:

- a) **obiettivi non specifici:** comportano l'impossibilità di misurare la performance, non essendo chiaro cosa si sarebbe dovuto realizzare. Questo vale anche per gli obiettivi che sono talmente vaghi che saranno sempre raggiunti (caratterizzati generalmente da formulazioni del tipo «sostenere ...»). In aggiunta, i risultati e soprattutto l'impatto di un progetto saranno molto probabilmente ridotti, se gli obiettivi da raggiungere non sono chiari dall'inizio;
- b) **manca di indicatori:** in assenza di indicatori, né la Commissione, né l'ONU possono misurare la performance e rilevare i risultati, monitorare adeguatamente le attività e le realizzazioni più generali, e di conseguenza adottare tempestivamente azioni correttive;
- c) **manca di criteri di base di riferimento:** senza criteri di base di riferimento, è impossibile misurare i cambiamenti, giacché mancano informazioni sulla situazione anteriore all'intervento e rispetto alla quale misurare i risultati;

⁹ In base all'articolo 1.1 dell'AQFA, le proposte presentate dall'ONU devono includere obiettivi ed indicatori di realizzazione, che devono essere convenuti nelle convenzioni sul contributo specifico. La misurazione della performance si baserà su obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine.

- d) **nesso logico debole tra attività e obiettivi**: i fondi utilizzati per finanziare le attività nell'ambito dei progetti dovrebbero portare al conseguimento degli obiettivi dei progetti. Invece, non era sempre chiaro il nesso logico tra le attività e gli obiettivi generali, soprattutto quelli a più lungo termine. Di conseguenza, sebbene le attività siano state ultimate con successo, non si è ottenuto l'impatto atteso;
- e) **calendario irrealistico**: esso comporta, in una fase successiva, un'estensione del progetto in quanto si rendono necessari lavori supplementari e di conseguenza risorse, sia dalla Commissione che dall'ONU;
- f) **sottovalutazione dei rischi**: anche se i rischi sono particolarmente elevati e difficili da stimare in paesi colpiti da conflitti, è importante prestar loro debita attenzione in fase di pianificazione.

EFFICACIA E SOSTENIBILITÀ DELLE ATTIVITÀ FINANZIATE

LE ATTIVITÀ FINANZIATE DALLA COMMISSIONE HANNO OTTENUTO BUONI RISULTATI IN CIRCOSTANZE DIFFICILI

25. Nel contesto del presente audit, l'efficacia è definita, conformemente al regolamento finanziario, come il raggiungimento degli obiettivi ed il conseguimento dei risultati. La Corte ha valutato l'efficacia di un campione di 19 progetti, confrontando gli obiettivi indicati nella convenzione di contributo e i risultati effettivamente conseguiti. In base all'efficacia, un progetto è giudicato:

Buono	se tutti gli obiettivi in termini di realizzazioni e di effetti sono stati raggiunti o saranno probabilmente conseguiti
Affetto da lievi debolezze	se soltanto l'/gli obiettivo/i principale/i verranno probabilmente raggiunti
Affetto da gravi debolezze	se il progetto raggiungerà solo in parte l'/gli obiettivo/i principale/i
Insoddisfacente	se gli obiettivi principali non sono stati o non saranno raggiunti

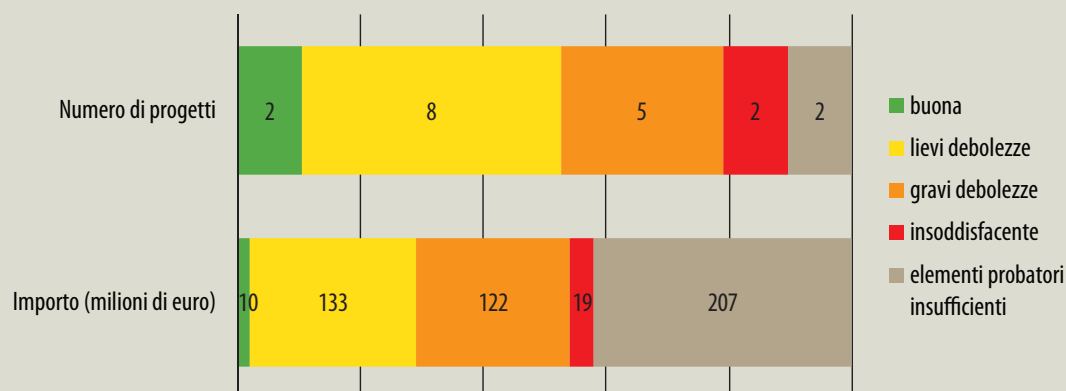
26. La cooperazione con gli organismi dell'ONU ha reso possibile fornire aiuti in un ambiente operativo veramente difficile. Anche se due progetti hanno pienamente raggiunto i loro obiettivi e sono stati perciò classificati come «buoni», otto hanno mostrato «lievi debolezze» e cinque «gravi debolezze». Due progetti non sono stati interamente attuati a causa di circostanze specifiche: per tale ragione non hanno raggiunto l'obiettivo principale e sono stati perciò giudicati «insoddisfacenti». Esempi delle debolezze rilevate sono presentati nel **riquadro 2**. Per i risultati complessivi, si vedano la **figura 4** e l'**allegato**.

27. A causa delle informazioni insufficienti, non è stato possibile valutare i risultati nei seguenti casi:

- a) per un progetto, anche se erano stati eseguiti tutti i pagamenti, non era disponibile una relazione specifica per il progetto finanziato;
- b) un grande progetto riguardava la costituzione di un fondo fiduciario. Gli obiettivi indicati nella convenzione sul contributo riguardavano il fondo nel suo complesso ed erano perciò di natura più generale. Sebbene fossero stati definiti obiettivi più specifici per i progetti collegati, non può esistere un nesso chiaro tra gli obiettivi dei progetti e gli obiettivi generali del fondo stabiliti nella convenzione sul contributo. Di conseguenza, l'efficacia potrà essere valutata soltanto alla chiusura del fondo, il che non era ancora avvenuto al momento dell'audit.

FIGURA 4

L'EFFICACIA DEI PROGETTI DEL CAMPIONE (PER NUMERO DI PROGETTI E RELATIVI IMPORTI)



Fonte: Corte dei conti europea.

RIQUADRO 2

ESEMPI DI EFFICACIA

Progetto che probabilmente otterrà i risultati attesi**Sostegno al ritorno e al reinserimento dei rimpatriati e degli sfollati interni in Iraq:**

Progetto tuttora in corso al momento dell'audit. Tuttavia, secondo la relazione del settembre 2009, il programma procedeva secondo i piani e molte attività erano già state completate, come la fornitura di alloggi e di acqua potabile, e altri avevano anche ottenuto risultati migliori del previsto.

Progetti che non avevano ottenuto i risultati attesi**Sminamento in Afghanistan:**

Il progetto non aveva raggiunto i risultati attesi in quanto solo 1,6 km² dei 26,6 km² indicati nella convenzione sul contributo erano effettivamente stati sminati.

Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale

Il progetto si è concluso nel marzo 2009 senza la realizzazione principale, cioè la costruzione di edifici per il ministero degli Affari giuridici e per il sistema giudiziario del Sudan meridionale. Dopo molti ritardi e proroghe del contratto, la società costruttrice cui era stato subappaltato il lavoro è stata dichiarata insolvente e le garanzie bancarie sono risultate falsificate. L'importo da recuperare era ancora oggetto di discussione al momento dell'audit.

Progetto il cui impatto non è chiaro**Fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq (IRFFI):**

Oltre all'obiettivo di dimezzare il tasso di mortalità infantile, che era stato quantificato e che, in base alle informazioni disponibili, non è stato raggiunto, non è stato possibile valutare in che misura gli altri obiettivi a lungo termine siano stati raggiunti, in quanto non erano stati definiti indicatori o valori iniziali di riferimento, né erano disponibili statistiche affidabili.

- 28.** Per quanto riguarda il campione sottoposto ad audit, non è stato constatato alcun collegamento tra le dimensioni del progetto o il tipo di attività finanziate e la relativa efficacia.
- 29.** Le gravi debolezze rilevate in vari progetti erano in genere il risultato di carenze nella concezione dei progetti e della mancanza di monitoraggio in una fase successiva.

Foto 2 — Costruzione di uffici per il «Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale»



Fonte: Corte dei conti europea.

RISULTATI SPESSO NON RAGGIUNTI ENTRO IL PERIODO DI ATTUAZIONE PROGRAMMATO

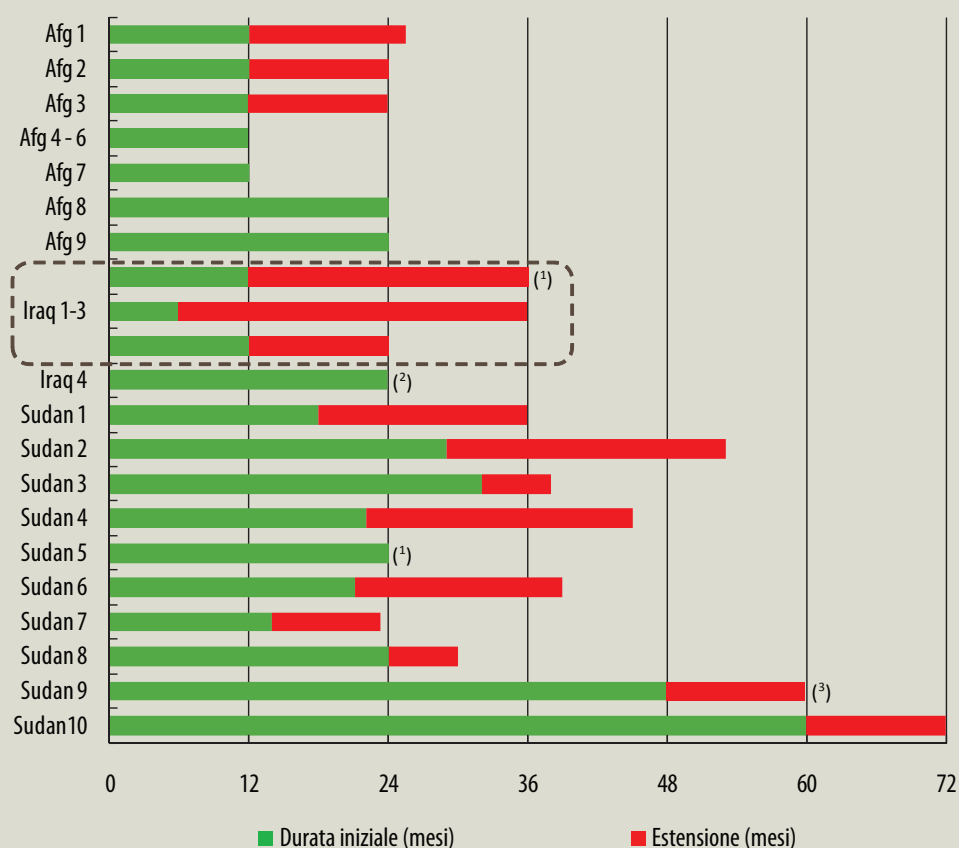
- 30.** Il calendario per ciascun progetto è definito nella relativa convenzione sul contributo. Il rispetto del calendario stabilito incide sull'efficacia e sull'efficienza in quanto:
- a) i ritardi rendono necessaria l'estensione del periodo di attuazione dei progetti, comportando così un ulteriore lavoro per il personale della Commissione;
 - b) le estensioni determinano un aumento di alcune categorie di costi, come i costi per il personale, che devono essere finanziati dal contributo fisso della Commissione. Di conseguenza, si riducono i fondi disponibili per il finanziamento delle attività centrali del progetto e, in assenza di altri fondi, le attività del progetto devono essere tagliate;
 - c) i ritardi nell'attuazione fanno sì che le parti coinvolte perdano fiducia e possono nuocere alla reputazione della Commissione, come osservato chiaramente per due progetti in Sudan.
- 31.** Per un'ampia maggioranza di progetti del campione, il periodo di attuazione inizialmente stabilito è stato notevolmente superato, soprattutto perché nelle convenzioni sul contributo era stato sottostimato il tempo necessario per raggiungere determinati risultati, dato che non si erano tenute sufficientemente in considerazione le difficili situazioni esistenti nei paesi.
- 32.** Quattro dei 19 progetti sono stati attuati nei tempi inizialmente previsti. In 12 casi, i termini sono stati superati e per cinque di questi il periodo di attuazione è raddoppiato o più che raddoppiato. In particolare, due dei quattro progetti attuati entro i termini previsti erano progetti di sminamento. Per i dettagli sui ritardi rilevati, si vedano l'*allegato* e la *figura 5*.

33. Per i restanti tre progetti, la valutazione del rispetto di tempi di attuazione previsti aveva scarsa importanza per le seguenti ragioni:

- a) per due dei tre fondi fiduciari (in Sudan e Iraq), i periodi di attuazione indicati nelle convenzioni sul contributo, sia pur giuridicamente vincolanti, non avevano conseguenze pratiche in quanto il calendario applicabile era quello relativo ai fondi in quanto tali;
- b) per un altro progetto, la valutazione dei tempi era ancora provvisoria, in quanto il progetto si trovava nella fase iniziale di attuazione.

FIGURA 5

ESTENSIONE DEL PERIODO DI ATTUAZIONE INIZIALMENTE STABILITO, PER PROGETTO



(¹) Per questi due fondi fiduciari, i periodi di attuazione erano stati stabiliti in documenti giuridicamente vincolanti, ma in pratica non avevano alcun effetto.

(²) Al momento dell'audit, l'attuazione di questo progetto era in una fase iniziale.

(³) Al momento dell'audit, un'estensione di 12 mesi era in discussione, ma non era ancora stata approvata.

Fonte: Corte dei conti europea.

SOSTENIBILITÀ PROBABILE PER LA MAGGIOR PARTE DEI RISULTATI

- 34.** La sostenibilità, nel contesto del presente audit, è definita come il grado con il quale i risultati perdurano dopo la fine dei finanziamenti della Commissione.
- 35.** Dal momento che la maggior parte dei progetti del campione non era stata ancora chiusa, l'audit ha preso in esame la sostenibilità probabile dei risultati dei progetti. Tale valutazione si basava sulla presenza delle condizioni necessarie per la sostenibilità, ossia la titolarità dei progetti da parte dei beneficiari, la disponibilità di finanziamenti da altre fonti, la necessaria competenza e la situazione politica del paese o della regione. In base alla sostenibilità dei risultati, un progetto è giudicato:

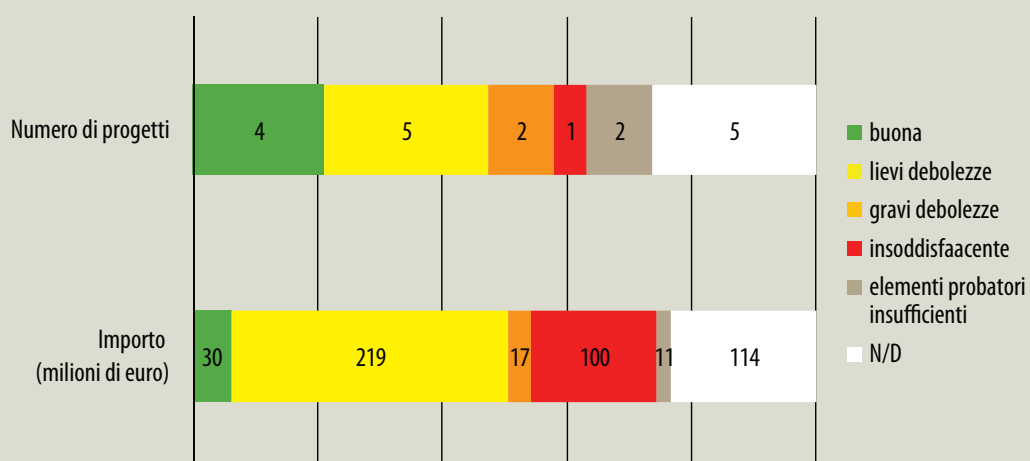
Buono	se i risultati sono o saranno molto probabilmente mantenuti in quanto sussistono tutte le condizioni di sostenibilità.
Affetto da lievi debolezze	se non sussistono tutte le condizioni di sostenibilità ma, nondimeno, i principali risultati saranno probabilmente mantenuti.
Affetto da gravi debolezze	se non sussistono molte delle condizioni o condizioni molto importanti per la sostenibilità ed esistono perciò ragionevoli dubbi circa la sostenibilità dei principali risultati del progetto.
Insoddisfacente	nel caso in cui sia certo che i risultati non verranno mantenuti.

- 36.** Quattro progetti del campione sono stati giudicati «buoni» in termini di sostenibilità. Cinque progetti erano affetti da «lievi debolezze» e due da «gravi debolezze», mentre uno è stato giudicato «insoddisfacente». Per sette progetti, non è stato possibile procedere ad alcuna valutazione in quanto si trovavano in una fase iniziale di attuazione (tre casi), le informazioni erano insufficienti (due casi) o erano stati raggiunti gli obiettivi principali e perciò non vi erano risultati da mantenere (due casi). Per una sintesi dei risultati, si vedano l'*allegato* e la **figura 6**. Alcuni esempi sono riportati nel **riquadro 3**.

- 37.** Il campione di progetti sottoposti ad audit ha mostrato che le condizioni per la sostenibilità hanno importanza variabile. I progetti caratterizzati da una forte titolarità, combinata con la stabilità politica, erano in realtà quelli con maggiori probabilità di avere risultati sostenibili.

FIGURA 6

SOSTENIBILITÀ DEI RISULTATI (PER NUMERO DI PROGETTI E RELATIVI IMPORTI)



Fonte: Corte dei conti europea.

RIQUADRO 3

ESEMPI DI SOSTENIBILITÀ

Progetti che saranno probabilmente sostenibili**Sostegno al quinto censimento in Sudan:**

Anche se non vi era alcuna strategia di uscita, la titolarità del progetto da parte del beneficiario era adeguata ed erano previsti futuri finanziamenti nel bilancio. Perciò i risultati erano stati mantenuti almeno fino al momento dell'audit, che è stato svolto un anno dopo la fine dell'attuazione.

Rafforzamento della capacità dello Stato di Khartoum nella fornitura di servizi di formazione professionale (Sudan):

I centri di formazione finanziati nell'ambito del progetto non sono ancora operativi. È però probabile che i principali risultati verranno mantenuti, soprattutto grazie alla forte titolarità da parte del beneficiario.

Progetti con debolezze in termini di sostenibilità**Fondo fiduciario per l'ordine pubblico in Afghanistan (LOFTA):**

Il principale obiettivo del progetto era di pagare gli stipendi dei poliziotti in Afghanistan. A causa della ridotta capacità finanziaria dell'Afghanistan, la continuazione delle attività del fondo, a medio e lungo termine, dipenderà anche in futuro da ulteriori finanziamenti da parte di donatori.

Foto 3 — Attrezzature per un centro di formazione finanziato nel quadro del progetto «Rafforzamento della capacità dello Stato di Khartoum nella fornitura di servizi di formazione professionale, Sudan».



Fonte: Corte dei conti europea.

EFFICIENZA DELLE ATTIVITÀ FINANZIATE

- 38.** Uno dei principi della sana gestione finanziaria, come specificato nel regolamento finanziario, è l'efficienza¹⁰. L'efficienza è anche uno degli obiettivi concordati nel «Consenso europeo in materia di sviluppo»¹¹.
- 39.** In linea con il regolamento finanziario, l'efficienza nel contesto del presente audit è definita come il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti.
- 40.** La Corte ha inteso stabilire in che misura le valutazioni e il monitoraggio dei costi da parte della Commissione avessero garantito la ragionevolezza dei costi iscritti nei bilanci e nelle relazioni finanziarie in relazione ai servizi forniti. In tale contesto, la Corte ha riscontrato, per alcuni progetti, un rapporto costi/risultati sub-ottimale, in particolare esempi di costi amministrativi elevati.

VALUTAZIONE INADEGUATA DEI COSTI DEI PROGETTI

- 41.** Il livello di dettaglio dei bilanci, specificato negli accordi di contributo, è spesso inadeguato per valutare adeguatamente la ragionevolezza dei costi e facilitare la valutazione dell'efficienza.
- 42.** Le valutazioni dei costi della Commissione, durante il ciclo di vita di un progetto, si concentrano sull'ammissibilità delle spese e prestano notevolmente meno attenzione agli aspetti dell'efficienza. In genere, non sono sistematiche né adeguatamente documentate.

¹⁰ L'articolo 27 del regolamento finanziario recita: «Gli stanziamenti del bilancio sono utilizzati secondo il principio di una sana gestione finanziaria, vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia».

¹¹ «Il consenso europeo in materia di sviluppo» (GU C 46 del 24.2.2006), al paragrafo 25, dispone che «L'UE fornirà non soltanto maggiore aiuto, ma anche un aiuto migliore. I costi di transazione legati agli aiuti saranno ridotti e il relativo impatto globale sarà migliorato».

43. Non utilizzano sistematicamente i meccanismi disponibili per confrontare i costi quali:

- a) il confronto delle stesse categorie di costi tra progetti diversi (ad esempio, i costi del personale per funzioni simili);
- b) il calcolo ed il confronto degli indici di costo (*cost ratio* — ad esempio, la quota dei costi del personale internazionale rispetto al totale dei costi del personale, la manutenzione in relazione alle attrezzature);
- c) confronto con valori di riferimento (*benchmark* — ad esempio, costo medio dello sminamento di determinate aree e costo medio pro-capite per un censimento).

CARENZE NEI PROGETTI DEL CAMPIONE

- 44.** In nove dei 19 progetti esaminati, sono stati rilevati alti livelli dei costi a cui non corrispondeva un dimostrato miglioramento dei servizi forniti (alcuni esempi sono forniti nel **riquadro 4**). Nessuna valutazione ha potuto essere effettuata per sette progetti, in quanto le informazioni disponibili nelle relazioni finanziarie non erano sufficienti. L'**allegato** e la **figura 7** presentano una sintesi dei risultati.

FIGURA 7

EFFICIENZA DEI PROGETTI DEL CAMPIONE (PER NUMERO DI PROGETTI E RELATIVI IMPORTI)



Fonte: Corte dei conti europea.

45. L'incidenza dei costi elevati è stata osservata soprattutto per quanto riguarda:

- a) **costi indiretti:** conformemente all'AQFA, la Commissione contribuisce fino al 7 % dei costi diretti, a copertura dei costi indiretti di un organismo dell'ONU. L'articolo 5.1 dell'AQFA prevede anche che il subappalto non debba comportare una maggiorazione dei costi. Dall'audit è emerso invece che, per alcuni progetti, i partner incaricati dell'attuazione, spesso altri organismi dell'ONU, avevano imputato costi indiretti che andavano ad aggiungersi al 7 % dei costi diretti previsti dall'accordo AQFA e che i lavori erano stati subappaltati senza verificare che ciò non comportasse una maggiorazione dei costi.
- b) **riduzione della portata delle attività non riflessa nei costi:** nei casi in cui si sono riscontrati problemi dovuti al taglio delle attività o le informazioni fornite nelle relazioni dell'ONU sono state carenti, il *follow-up* è stato inadeguato. Per due progetti, una riduzione dell'estensione delle attività non ha comportato una riduzione equivalente del contributo UE.

Foto 4 — Uffici costruiti nel quadro del «programma di recupero della capacità produttiva in Sudan»



Fonte: Corte dei conti europea.

RIQUADRO 4

ESEMPI DI CARENZE RELATIVE AI COSTI DEI PROGETTI

Costi indiretti**Sviluppo delle capacità della nuova amministrazione del Sudan meridionale:**

Questo fondo fiduciario, al quale l'UE ha contribuito con 1,9 milioni di euro, è stato predisposto da un organismo dell'ONU che ha ricevuto un contributo del 3 % per i costi indiretti. Tuttavia, l'effettiva gestione (finanziaria) del progetto era stata subappaltata ad una società privata che aveva addebitato un ulteriore 10 % dei costi totali, per cui i costi amministrativi totali sono ammontati ad oltre il 13 %.

Programma di recupero della capacità produttiva in Sudan (SPCRP):

Oltre al 7 % di costi indiretti, è stata pagata ad un altro organismo dell'ONU una tassa di gestione (187 338 dollari) per i servizi da questa prestati nel quadro del progetto (ad esempio la costruzione di uffici).

Riduzione della portata**Sminamento in Afghanistan:**

Anche se il periodo di attuazione è stato ridotto da 12 a tre mesi e il progetto ha di fatto raggiunto solo parzialmente gli obiettivi stabiliti, l'importo posto a carico della Commissione non è stato ridotto.

Programma provvisorio di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (IDDRP):

La relazione finale indica una riduzione della portata delle attività, con una diminuzione dei costi totali del 70 %. Tuttavia, il contributo della Commissione non è stato ridotto in misura equivalente, ma solo del 12 %), e rappresenta ora il 65 % dei costi totali invece del 20 % previsto.

Foto 5 — Un centro di comunicazione ed informazione per il Programma di recupero e riabilitazione delle comunità in Sudan (RRP)



Fonte: Corte dei conti europea.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 46.** La presenza e le attività dell'ONU in zone teatro di conflitti offrono alla Commissione l'opportunità di erogare aiuti in circostanze difficili. Tuttavia, fornire aiuti in tali zone comporta difficoltà particolari, solo alcune delle quali possono essere superate. Dal momento che il numero di verifiche che la Commissione può eseguire in loco è estremamente ridotto, si deve fare maggiore affidamento sugli organismi attuatori per compensare la carenza di monitoraggio diretto da parte della Commissione.
- 47.** La Corte conclude che, in tali circostanze, sono stati raggiunti alcuni buoni risultati e che la maggior parte dei risultati dei progetti esaminati hanno ragionevoli prospettive di sostenibilità. Tuttavia, un'inadeguata concezione dei progetti, nonché carenze di monitoraggio e comunicazione, hanno contribuito alle debolezze individuate nei progetti. Per quanto riguarda l'efficienza, la Commissione non si focalizza a sufficienza su questo elemento né fa in modo di ricevere un adeguato feedback attraverso le relazioni dell'ONU.

CONCEZIONE DEI PROGETTI

- 48.** La concezione dei progetti è in genere inadeguata, giacché 18 dei 19 progetti esaminati risentivano di un processo di pianificazione carente. Di conseguenza, non sono stati definiti in modo sufficientemente chiaro gli obiettivi da raggiungere né le modalità per valutare il successo delle attività svolte nell'ambito dei progetti. L'insoddisfacente concezione dei progetti ha rappresentato anche uno dei fattori che hanno contribuito alle debolezze rilevate nei progetti esaminati.

RACCOMANDAZIONE 1

La Commissione dovrebbe far sì che i progetti a cui sono destinati i propri fondi abbiano obiettivi pratici chiari. Tali obiettivi dovrebbero essere, ove possibile, quantificati per facilitare l'attuazione ed il monitoraggio dei progetti e fornire un utile feedback alla Commissione. Dovrebbe essere chiaramente specificato il nesso esistente tra le attività dei progetti, gli obiettivi dei progetti e gli obiettivi più generali.

Inoltre, il calendario stabilito nella convenzione sul contributo dovrebbe essere meglio adattato all'ambiente in cui viene attuato il progetto, per evitare di dovere, in una fase successiva, prolungare il periodo di attuazione, con tutti gli oneri che ciò comporta in termini di tempo e denaro.

Poiché il livello di dettaglio utilizzato per la redazione del bilancio serve poi da base per successive relazioni, esso dovrebbe includere tutte le informazioni necessarie per valutare in particolare l'efficienza delle attività finanziate.

EFFICACIA E SOSTENIBILITÀ

49. L'*allegato* mostra che circa metà dei progetti ha raggiunto almeno gli obiettivi principali e che vi sono ragionevoli probabilità che la maggior parte dei risultati ottenuti venga mantenuta, a condizione che non vi sia un ulteriore deterioramento della sicurezza e della situazione politica. Tuttavia, l'*allegato* illustra inoltre che in alcuni dei progetti controllati sono state riscontrate gravi debolezze. I risultati migliori sono stati ottenuti in Sudan dove, grazie al miglioramento della situazione della sicurezza, la Commissione ha potuto svolgere un ruolo più attivo nel monitoraggio dei progetti finanziati. Per la maggior parte dei progetti del campione, però, il periodo di attuazione stabilito è stato notevolmente superato.
50. Poiché la Commissione dipende in genere dall'ONU per le informazioni sui progressi e sui conseguimenti dei progetti, è necessario che le relazioni fornite siano tempestive e sufficientemente dettagliate, in particolare sui risultati ottenuti. Per i progetti esaminati, invece, molte relazioni erano incomplete o erano state trasmesse in ritardo.

RACCOMANDAZIONE 2

La Commissione dovrebbe insistere sulla necessità di ricevere le relazioni entro i termini stabiliti e continuare ad impegnarsi per far sì che tali relazioni forniscano le informazioni di cui ha bisogno per valutare i progressi ed il successo dei progetti.

Il seguito dato dalla Commissione a tali relazioni dovrebbe essere immediato, sistematico, chiaramente visibile e completo per tutta la durata del progetto.

Operando in tal modo per ciascun progetto, la Commissione dovrebbe individuare quali sono gli insegnamenti che è possibile trarre per migliorare gli interventi futuri, in particolare per quanto riguarda l'aspetto della sostenibilità.

EFFICIENZA

51. La mancanza di informazioni per sette dei 19 progetti ha fortemente ostacolato la valutazione della Corte riguardo all'efficienza. Per la maggior parte dei progetti, non è stato possibile verificare quali attività la Commissione avesse svolto per valutare l'efficienza, in quanto tale esercizio non era stato svolto in maniera sistematica né adeguatamente documentato. È stata posta maggiore enfasi sull'ammissibilità dei costi, piuttosto che sulla necessità di sostenere alcuni di questi. La mancanza di dettagli nei singoli bilanci relativi alle convenzioni sul contributo ha limitato il grado con il quale la ragionevolezza dei costi poteva essere valutata e monitorata. Il processo di valutazione dei costi ha utilizzato in misura estremamente ridotta le informazioni comparative.
52. In nove dei 19 progetti del campione, la Corte ha individuato situazioni in cui ai costi elevati non corrispondeva un dimostrabile miglioramento o un aumento dei servizi prestati.

RACCOMANDAZIONE 3

Occorrerebbe procedere ad una valutazione sistematica dei costi ed i risultati andrebbero adeguatamente documentati. Maggiore accento andrebbe posto sull'efficienza, e la valutazione dei costi non dovrebbe essere limitata solo alla verifica dell'ammissibilità.

Ove fattibile, andrebbero definiti valori di riferimento (*benchmark*) per le voci di costo comuni, per facilitare la valutazione dei costi nelle proposte di progetti e nelle relazioni finanziarie.

La presente relazione è stata adottata dalla sezione III, presieduta da Jan KINŠT, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 marzo 2011.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ALLEGATO

Numero	Titolo	Efficacia	Sostenibilità potenziale	Rispetto del calendario	Efficienza	Importo (milioni di euro)
Afgh 1	Distruzione delle riserve di mine antipersona e di munizioni	gravi debolezze	lievi debolezze	no	individuate carenze	6
Afgh 2	Sostegno alla governance nella Repubblica islamica di Afghanistan — Censimento	insoddisfacente	N/D (obiettivi principali non raggiunti)	no	individuate carenze	15
Afgh 3	Ulteriore sostegno alle elezioni in Afghanistan	elementi probatori insufficienti	elementi probatori insufficienti	no	elementi probatori insufficienti	9
Afgh 4-6	Fondo fiduciario per l'ordine pubblico in Afghanistan (LOTFA)	gravi debolezze	insoddisfacente	sì	elementi probatori insufficienti	100
Afgh 7	Sminamento in Afghanistan	gravi debolezze	buona	sì	individuate carenze	2
Afgh 8	Programma regionale di sostegno ai rifugiati afgani in Iran e Pakistan e ai rimpatriati in Afghanistan	lievi debolezze	buona	sì	elementi probatori insufficienti	4
Afgh 9	Sostegno al programma «mine action» in Afghanistan	lievi debolezze	buona	sì	elementi probatori insufficienti	20
Iraq 1-3	Fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq (IRRFI)	elementi probatori insufficienti	lievi debolezze	N/D (Fondo)	elementi probatori insufficienti	198
Iraq 4	Sostegno al ritorno e al reinserimento dei rimpatriati e degli sfollati interni in Iraq	buona	N/D (progetto ancora in fase iniziale)	N/D (progetto ancora in fase iniziale)	elementi probatori insufficienti	6
Sudan 1	Programma provvisorio di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (IDDRP)	gravi debolezze	gravi debolezze	no	individuate carenze	12
Sudan 2	Sviluppo delle capacità per la gestione ed il coordinamento degli aiuti	lievi debolezze	lievi debolezze	no	nessuna carenza individuata	2
Sudan 3	Sostegno al quinto censimento della popolazione in Sudan	buona	buona	no	elementi probatori insufficienti	4
Sudan 4	Rafforzamento delle capacità nello Stato di Khartoum nella formulazione ed attuazione delle politiche di pianificazione urbana	lievi debolezze	lievi debolezze	no	nessuna carenza individuata	2
Sudan 5	Sviluppo della capacità per la nuova amministrazione del Sudan meridionale	gravi debolezze	elementi probatori insufficienti	N/D (Fondo)	individuate carenze	2

Sudan 6	Rafforzamento della capacità dello Stato di Khartoum nella fornitura di servizi di formazione professionale	lievi debolezze	lievi debolezze	no	nessuna carenza individuata	11
Sudan 7	Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale	insoddisfacente	N/D (obiettivi principali non raggiunti)	no	individuate carenze	4
Sudan 8	Sminamento nel Sudan meridionale	lievi debolezze	gravi debolezze	no	individuate carenze	5
Sudan 9	Programma di recupero della capacità produttiva in Sudan (SPCRP)	lievi debolezze	N/D (progetto ancora in fase iniziale)	no	individuate carenze	39
Sudan 10	Programma postbellico di recupero e riabilitazione delle comunità (RRP)	lievi debolezze	N/D (progetto ancora in fase iniziale)	no	individuate carenze	51

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

L'ONU è un partner fondamentale per la Commissione. La collaborazione con le Nazioni Unite consente alla Commissione di intervenire in contesti ove altrimenti non sarebbe possibile all'UE essere presente: situazioni in cui la cooperazione è stata sospesa, situazioni di conflitto, situazioni post-conflitto oppure ove si avverte l'esigenza della legittimità, del mandato specifico o della neutralità dell'ONU. Comporta inoltre per la Commissione la possibilità di contribuire a iniziative più ampie, tanto dal punto vista finanziario quanto tramite le strutture di governance esistenti, garantendo così che l'UE abbia sempre voce in capitolo, sia a livello strategico che di gestione dei programmi. La decisione di collaborare con l'ONU è presa previo esame delle alternative possibili.

II.

Secondo le istruzioni emanate dalla Commissione, le sue decisioni di collaborare con un'organizzazione internazionale devono essere prese tenendo debito conto dell'uso ottimale delle risorse e devono essere pienamente documentate; inoltre devono essere sistematicamente considerate le alternative, per garantire che venga selezionato il canale più efficace per la fornitura degli aiuti. La Commissione sta inoltre studiando la messa a punto di una metodologia di monitoraggio congiunta con le Nazioni Unite.

La seconda fase del presente audit in due parti si concentra sull'assistenza dell'UE a paesi teatro di conflitti, gestita dalla direzione generale Sviluppo e cooperazione – EuropeAid. Questi interventi costituiscono tuttavia soltanto una parte dell'assistenza totale allo sviluppo e dell'aiuto umanitario che la Commissione fornisce tramite l'ONU.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

III.

L'audit della Corte evidenzia le difficoltà di attuazione incontrate dalla Commissione e dalle Nazioni Unite nelle situazioni di conflitto.

IV. a)

La Commissione riconosce che si possa migliorare l'attività di relazione, in termini tanto di qualità quanto di tempestività; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si speri-menterà l'applicazione.

IV. b)

Nei paesi teatro di conflitti la situazione è instabile e la concezione dei progetti incontra spesso difficoltà. Nella misura del possibile, la Commissione cerca di garantire la flessibilità nell'attuazione delle azioni, di modo che l'impatto sia soddisfacente.

IV. c)

La conclusione della Corte secondo cui, erogando fondi attraverso l'ONU, la Commissione ha prestato aiuti in regioni che altrimenti sarebbero state molto difficili da raggiungere conferma le risultanze di una relazione di valutazione indipendente, pubblicata nel maggio 2008, intitolata *Evaluation of the Commission's external cooperation with partner countries through the organisations of the UN family* (Valutazione della cooperazione esterna della Commissione con i paesi partner tramite le organizzazioni delle Nazioni Unite).

IV. d)

La Corte ha fondato la sua attività di audit su tre situazioni di grave conflitto e in tali contesti sono da prevedere difficoltà di attuazione. In siffatte circostanze, l'evolversi della situazione incide inevitabilmente sui tempi e può risultare necessario rivedere i piani e prorogare le scadenze al fine di garantire l'attuazione soddisfacente.

IV. e)

La Commissione condivide la conclusione della Corte in merito alla sostenibilità dei progetti.

IV. f)

Al personale della Commissione è richiesta la comprensione delle linee e delle voci del bilancio, del loro contenuto e del loro scopo. Nei casi in cui il livello di dettaglio è insufficiente, il personale è tenuto ad acquisire ulteriori informazioni e a documentare nel fascicolo i risultati delle discussioni.

Nel giugno 2009 sono state impartite al personale ulteriori istruzioni che impongono di tener conto delle alternative e delle questioni di efficacia rispetto ai costi.

Occorre tuttavia rilevare che l'accordo standard di contributo non impone uno schema preciso di bilancio e che quindi le organizzazioni internazionali sono libere di servirsi del proprio modello, tranne nell'ambito degli inviti a presentare proposte.

Di fatto, le organizzazioni internazionali sono incoraggiate ad utilizzare la propria struttura di bilancio conformemente ai rispettivi sistemi contabili, il che consente una rendicontazione finanziaria più solida e una pista di controllo più chiara.

V. a)

La Commissione dispone degli strumenti per garantire che i progetti includano tutti i necessari obiettivi e indicatori. Per quanto riguarda i tempi di attuazione nei paesi teatro di conflitti, il calendario dipende dalla situazione in un contesto politico specifico e può essere modificato senza necessariamente incidere sul risultato complessivo.

V. b)

La Commissione riconosce che l'attività di relazione può essere migliorata; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si speri-menterà l'applicazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

I casi in cui si rilevano relazioni insoddisfacenti vengono trattati con l'ONU dal responsabile del progetto e il pagamento degli importi dovuti a titolo di un progetto è subordinato all'accettazione da parte dell'ordinatore della relazione intermedia e finale.

V. c)

La Commissione si adopera costantemente per garantire la sana gestione finanziaria, anche in contesti difficili, conformemente al regolamento finanziario. Tuttavia, è prevedibile che in siffatti contesti i costi possano essere maggiori. È così per tutti i donatori.

Il raffronto dei costi è difficile in vari paesi, e risulta ancora più impegnativo in contesti interessati da conflitti. Le categorie di costi possono variare considerevolmente tra le regioni di uno stesso paese e nel corso del tempo.

9) a)

Nel 2009 la Commissione ha preso provvedimenti per migliorare la gestione dei fondi erogati tramite l'ONU. È stato migliorato il processo decisionale che porta a collaborare con un'organizzazione internazionale e viene pienamente riconosciuta la necessità di documentare meglio le decisioni e di prendere maggiormente in considerazione le alternative.

Occorre inoltre rilevare che anche il Consiglio ha adottato, a fine marzo 2010, delle conclusioni sulla relazione che riconoscono le misure già prese dalla Commissione per dar seguito a tali raccomandazioni.

9) b)

La Commissione ha comunicato che la solidità delle procedure finanziarie è valutata mediante l'analisi dei quattro pilastri relativa alle organizzazioni e a livello di progetto mediante le missioni di verifica con mandato concordato tra la Commissione e l'ONU. La Commissione riconosce l'importanza di migliorare la qualità e la tempestività delle relazioni; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si sputerà l'applicazione. La Commissione sta inoltre studiando la messa a punto di una metodologia di monitoraggio congiunta con i suoi partner.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

OSSERVAZIONI

19-20.

L'impossibilità per la Corte di recarsi in due dei paesi selezionati rispecchia le difficoltà intrinseche del lavoro in tali contesti.

La Commissione ritiene di essere in grado di monitorare i programmi nei paesi teatro di conflitti facendo affidamento sulle relazioni elaborate dai partner incaricati dell'attuazione. In siffatte circostanze, le loro comunicazioni sono una fonte fondamentale di informazioni e monitoraggio per tutti i donatori; la Commissione, conformemente ai principi dell'efficacia degli aiuti e delle buone prassi dei donatori, è sicura di poter fare affidamento su relazioni comuni elaborate per l'insieme dei donatori.

La Commissione ha riconosciuto che l'attività di relazione può essere migliorata; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si sperimenterà l'applicazione.

21.

Le relazioni sono uno degli elementi dei sistemi messi a punto dalla Commissione per monitorare e verificare che le modalità di gestione dei fondi dell'UE si applichino ugualmente ai programmi nei paesi teatro di conflitti. La Commissione dispone di un quadro di controllo completo, che prevede tra l'altro la valutazione di conformità dei sistemi di controllo finanziario di un'organizzazione, la possibilità di effettuare controlli in loco sui sistemi e sulle procedure, missioni sul campo e monitoraggio orientato ai risultati.

22.

La Commissione ha già sollevato con l'ONU la questione della qualità e dei ritardi delle relazioni. I problemi sono stati segnalati inoltre nelle relazioni semestrali sulla gestione dell'assistenza esterna. Di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si sperimenterà l'applicazione.

Le linee guida aggiornate affronteranno le tre questioni sollevate dalla Corte, sottolineando in particolare l'esigenza di relazioni tempestive e focalizzate sui risultati e dando indicazioni sul livello di dettaglio atteso. Inoltre, evidenzieranno le sanzioni a disposizione dell'UE in caso di relazioni tardive o incomplete.

Riquadro n. 1:

Relazioni tardive

Sostegno al quinto censimento in Sudan

L'organismo dell'ONU che gestiva il progetto di censimento in Sudan ha ricevuto diversi solleciti ma non è stato in grado di presentare la relazione finale prima che fossero completate le attività degli altri donatori. La relazione finale è pervenuta all'inizio di dicembre 2010.

Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale

A seguito dei solleciti della Commissione e della minaccia di procedere al recupero dei fondi, la relazione finale è pervenuta nel settembre 2010.

Informazioni insufficienti

Programma provvisorio di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (IDDRP)

La Commissione era in comunicazione costante con l'ONU riguardo all'attuazione del *programma provvisorio di disarmo, smobilitazione e reintegrazione*. Il progetto era considerato d'importanza fondamentale per l'attuazione dell'accordo di pace globale e in generale per la sicurezza e la pace in Sudan.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sviluppo della capacità per la nuova amministrazione del Sudan meridionale

Per il progetto *Sviluppo della capacità per la nuova amministrazione del Sudan meridionale* la Commissione ha contribuito a un fondo fiduciario che ha preceduto di diversi anni l'accordo di pace e il contributo della Commissione (2007) e per cui il comitato direttivo aveva già accettato la spesa relativa ai progetti. Tuttavia, la Commissione concorda sul fatto che la «spesa precedente» cui fa riferimento la Corte richieda chiarimenti, e sta provvedendo a tal fine. La Commissione ha scelto questo meccanismo per coordinare più efficacemente l'assistenza tecnica fornita dai donatori.

Ulteriore sostegno alle elezioni in Afghanistan

Data l'estrema rilevanza politica e nell'intento di contribuire ad elezioni libere e regolari, la Commissione ha accettato di lavorare con un partner ONU collaudato e affidarsi per la valutazione dell'esito delle elezioni in Afghanistan alle relazioni generali a disposizione della comunità internazionale dei donatori. Di conseguenza, non ha ricevuto informazioni finanziarie dettagliate, ma è comunque convinta che il rapporto costi-benefici sia soddisfacente: la relazione finale sulle elezioni 2005 per l'assemblea nazionale e i consigli provinciali presentava informazioni finanziarie secondo cui il costo delle elezioni per votante registrato risultava di 14 USD, reggendo bene il confronto con altri paesi usciti da un conflitto.

24.

La Commissione riconosce l'importanza della concezione dei progetti ma ritiene che soltanto 2 dei 18 casi presentassero carenze che potevano incidere direttamente sui risultati del progetto.

Tramite l'aggiornamento delle linee guida sulle comunicazioni, la Commissione ha preso provvedimenti per migliorare la concezione dei progetti che a suo avviso rispondono alle preoccupazioni della Corte.

Per quanto riguarda i tempi di attuazione nei paesi teatro di conflitti, il calendario dipende dalla situazione in un contesto politico specifico e può essere modificato mediante clausole modificative del contratto, senza necessariamente incidere sul risultato complessivo. La questione della definizione di informazioni di riferimento attendibili e della valutazione del rischio nei paesi teatro di conflitto è inevitabilmente problematica; la Commissione e i suoi partner si adoperano per garantire che le informazioni siano per quanto possibile attendibili.

26.

Uno dei progetti che la Corte ha definito affetto da gravi debolezze è il progetto LOTFA. La Commissione desidera porre l'accento sul fatto che la riforma della polizia è sia estremamente complessa sia politicamente importante per la ricostituzione di un contesto stabile e sicuro in Afghanistan. Gli agenti di polizia ricevono lo stipendio regolarmente e tempestivamente, e questa è una delle realizzazioni principali del progetto. Inoltre, il sistema di pagamento elettronico è applicato su tutto il territorio nazionale, migliorando così l'affidabilità del sistema. La Commissione desidera inoltre evidenziare che secondo alcune delle relazioni indipendenti sono stati compiuti buoni progressi. In particolare, sono migliorati la reputazione e il rispetto di cui gode la polizia nazionale afghana e i cittadini si sentono più sicuri. Pertanto, la Commissione non ritiene che il progetto in questione presenti gravi debolezze; esso fornisce anzi un contributo determinante per rendere più efficace il sistema di polizia.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La polizia nazionale afghana deve indubbiamente fronteggiare gravi problemi quali la corruzione e le carenze di capacità. Tuttavia, si stanno affrontando tali problemi con un approccio globale in materia di riforma della polizia, che deve impennarsi sulla riforma istituzionale e sull'adeguata formazione del corpo di polizia civile. LOTFA – pur importantissimo – è solo uno dei molti aspetti della riforma generale della polizia.

29.

La Commissione riconosce l'esigenza di migliorare la concezione dei progetti, ma ritiene che il monitoraggio sia in generale adeguato nel contesto dei paesi teatro di conflitti.

Riquadro 2:

Progetti che non avevano ottenuto i risultati attesi

Sminamento in Afghanistan

Riguardo al progetto *Sminamento in Afghanistan*, è vero che la proposta di progetto indicava erroneamente che 25 squadre di sminamento manuale potevano bonificare in tre mesi complessivamente 27 milioni di metri quadri di terreno contaminato, di cui 1,4 milioni di metri quadri di campo minato e 25,7 milioni di metri quadri di campo di battaglia. La relazione finale affermava che nella convenzione sul contributo sarebbe dovuto figurare che, in base ai tassi medi di produttività, 25 squadre di sminamento manuale avrebbero potuto bonificare 1,4 milioni di metri quadri di campo minato **oppure** 25,7 milioni di metri quadri di campo di battaglia. Inoltre, il numero di ordigni rimossi è stato notevolmente superiore a quello inizialmente preventivato (74 893 ordigni rimossi a fronte di 64 800 previsti inizialmente).

Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale

Riguardo al progetto *Sostegno infrastrutturale d'emergenza al ministero degli Affari giuridici e dello sviluppo costituzionale e al sistema giudiziario del Sudan meridionale*, il partner aveva presentato una domanda di proroga verso la fine del periodo di attuazione. I costi connessi e la realizzazione complessiva degli obiettivi non potevano essere giustificati e la Commissione ha respinto la richiesta. Benché il progetto si sia concluso senza che venissero realizzati gli obiettivi principali, il partner è comunque riuscito a procurare le attrezzature e i mobili per gli uffici e le sedi, che si trovano ora in un deposito sicuro in attesa del completamento dei lavori della fase II (attualmente oggetto di gara).

Progetto il cui impatto non è chiaro

Fondo internazionale per la ricostruzione dell'Iraq (IRFFI)

La fissazione di indicatori specifici e quantificabili e di valori iniziali di riferimento nell'ambito dei contributi generali ai fondi fiduciari multidonatore può risultare impossibile e controproducente, poiché i contributi non possono essere assegnati specificamente a determinati progetti. Nel caso del fondo fiduciario per l'Iraq, i contributi dell'UE avevano obiettivi generici, dato che il loro scopo ultimo era il miglioramento generale delle condizioni di vita della popolazione. Gli indicatori e i valori iniziali di riferimento possono e devono essere fissati a livello di progetto, allorché i progetti vengono sottoposti all'approvazione. Partecipando al comitato direttivo del fondo fiduciario per l'Iraq ove vengono approvati i progetti, la Commissione ha verificato l'inserimento di obiettivi misurabili a livello di progetto.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

30.

Il rispetto del calendario originale dei progetti nei paesi teatro di conflitti dipende dalla situazione in un contesto politico di fragilità. Nella maggior parte dei casi in cui è stato prorogato il periodo di attuazione delle convenzioni sul contributo, la Commissione e i partner ONU sono stati forzati da elementi esterni quali decisioni dei governi o il deteriorarsi delle condizioni di sicurezza. In tali contesti è quindi necessaria una dose di flessibilità, che viene assicurata tramite modifiche a costo zero del contratto, senza necessariamente incidere sul risultato complessivo.

30. b)

Le proroghe a costo zero delle convenzioni sul contributo possono determinare la redistribuzione di alcuni costi a scapito di altri, ma tali aspetti fanno parte dei rischi connessi alle operazioni nei contesti in questione. Tuttavia, nel corso della negoziazione delle richieste di proroga a costo zero la Commissione fa di tutto per garantire che siano minimi gli eventuali costi aggiuntivi di personale conseguenti a tali proroghe, in modo da non mettere a repentaglio l'esito del progetto.

30. c)

Le parti hanno perso fiducia a seguito del fallimento del progetto nonché a causa dei ritardi nell'attuazione. La Commissione dispone ora di tutte le relazioni e sta discutendo con l'ONU per stabilire l'ammontare dei fondi da recuperare. Pur deplorando gli insuccessi, gli insegnamenti tratti sono molto utili per le attività future in Sudan.

31.

È stato tenuto debito conto delle difficili situazioni, ma i progetti erano forzati da elementi esterni che sfuggivano al controllo dei partner e che presupponevano un adattamento; il periodo di attuazione iniziale ha dovuto quindi essere prorogato tramite una modifica a costo zero del contratto (cfr. risposta al punto 30).

32.

I casi in cui si è verificato un allungamento dei tempi hanno valide giustificazioni. Ad esempio, i tempi si sono protratti per proseguire un programma o per motivi politici o di sicurezza.

Riquadro 3:

Progetti che saranno probabilmente sostenibili

Sostegno al quinto censimento in Sudan

La Commissione concorda con l'osservazione della Corte e può confermare che a tutt'oggi si possono considerare mantenuti i risultati del progetto *Sostegno al quinto censimento in Sudan*.

Rafforzamento della capacità dello Stato di Khartoum nella fornitura di servizi di formazione professionale (Sudan)

Quattro centri di formazione sono operativi da settembre 2010 e prevale il forte impegno del beneficiario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Progetti con debolezze in termini di sostenibilità

Fondo fiduciario per l'ordine pubblico in Afghanistan

Tra le realizzazioni previste per la seconda fase del progetto, relativa al periodo 1° gennaio 2011 – 31 marzo 2013, figura il conferimento di maggiori poteri al governo e agli enti statali responsabili della sicurezza e del mantenimento dello Stato di diritto, a garanzia della sostenibilità a lungo termine. È necessario che migliorino la discussione e il dialogo col governo in materia di sostenibilità fiscale. Allo stesso tempo, è inteso che il finanziamento da parte dei donatori continuerà a essere necessario almeno sul medio periodo, in considerazione dell'aumento delle forze di polizia nei prossimi anni, e ai fini del mantenimento della sicurezza tramite istituzioni composte da professionisti e progressivamente sostenibili dal punto di vista finanziario.

41.

Al personale della Commissione è richiesta la comprensione delle linee e delle voci del bilancio, del loro contenuto e del loro scopo. Nei casi in cui il livello di dettaglio è insufficiente, il personale è tenuto ad acquisire ulteriori informazioni e a documentare nel fascicolo i risultati delle discussioni.

Nel giugno 2009 sono state impartite al personale ulteriori istruzioni che impongono di tener conto delle alternative e delle questioni di efficacia rispetto ai costi.

Occorre tuttavia rilevare che l'accordo standard di contributo non impone uno schema preciso di bilancio e che quindi le organizzazioni internazionali sono libere di servirsi del proprio modello, tranne nell'ambito degli inviti a presentare proposte.

Di fatto, le organizzazioni internazionali sono incoraggiate ad utilizzare la propria struttura di bilancio conformemente ai rispettivi sistemi contabili, il che consente una rendicontazione finanziaria più solida e una pista di controllo più chiara.

42.

Le istruzioni di cui al precedente punto 41 impongono al personale di acquisire la conoscenza completa del bilancio, di tener conto delle alternative e delle questioni di efficacia rispetto ai costi nonché di documentare le deliberazioni.

43.

Il raffronto dei costi è difficile in vari paesi, e risulta ancora più impegnativo in contesti interessati da conflitti. Le categorie di costi possono variare considerevolmente tra le regioni di uno stesso paese e nel corso del tempo.

La Commissione si adopera costantemente per garantire la sana gestione finanziaria anche in contesti difficili, conformemente al regolamento finanziario. Tuttavia, è prevedibile che in siffatti contesti i costi possano essere maggiori. È così per tutti i donatori.

44.

La Commissione non ritiene che i costi siano necessariamente elevati rispetto ai livelli che si possono ragionevolmente attendere nei paesi teatro di conflitti.

45. a)

È importante fare distinzione tra due possibili opzioni, assoggettate a due diversi regimi, conformemente agli articoli 1, 10 e 14 delle condizioni generali dell'accordo standard di contributo, che si applica a tutta la Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Ove l'ONU scelga di attuare l'azione con un partner incaricato dell'attuazione, l'importo di cui l'ONU e il partner insieme possono chiedere il rimborso a titolo di costi indiretti non può in alcun caso essere superiore al 7 % dei costi diretti ammissibili.

Se invece l'azione viene subappaltata, anche a un altro organismo dell'ONU, i costi attinenti alle spese amministrative saranno compresi nel prezzo del contratto imputato all'amministrazione aggiudicatrice. Qualsiasi sia l'opzione scelta, l'articolo 5 dell'AQFA stabilisce inequivocabilmente che dev'essere giustificata in termini di rapporto costi-benefici e che non può determinare un aumento dei costi.

Riquadro 4: Costi indiretti

Sviluppo della capacità per la nuova amministrazione del Sudan meridionale

Come ricordato dalla Corte, la gestione finanziaria dell'azione è stata subappaltata a una società privata tramite un contratto di servizi. I costi attinenti alle spese amministrative rientrano quindi nel prezzo del contratto e non nei costi indiretti, per i quali l'AQFA stabilisce il massimale del 7 %. Nel caso specifico, l'organismo dell'ONU riceverà il 3 % dei costi diretti.

Programma di recupero della capacità produttiva in Sudan (SPCRP)

Il progetto ha effettivamente pagato una tassa di gestione a un altro organismo dell'ONU per le attività di costruzione degli uffici. Tuttavia, secondo la descrizione dell'azione (di cui all'allegato 1.2 della convenzione sul contributo), l'organismo dell'ONU in questione è considerato subappaltatore e quindi la tassa di gestione dev'essere considerata compresa nel prezzo del servizio prestato e non come costo indiretto aggiuntivo, proprio come nel caso di qualsiasi contratto di servizi sottoscritto con società private.

Riduzione della portata

Sminamento in Afghanistan

La riduzione del periodo di attuazione del progetto *Sminamento in Afghanistan* non ha necessariamente condotto alla riduzione dei costi per i motivi di seguito esposti.

Il dialogo politico e il lavoro svolto dall'ONU per il raggiungimento dei suoi obiettivi, che rappresentano gli aspetti di gran lunga più importanti.

Il fatto che il numero effettivo di ordigni rimossi ha superato quello preventivato.

Inoltre, come ricordato al precedente riquadro n. 2, la convenzione sul contributo conteneva un errore, che è stato rettificato nella relazione finale.

Programma provvisorio di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (IDDRP)

La portata delle attività è stata effettivamente ridotta. Tuttavia, il contributo dell'UE era espresso non in percentuale bensì come importo massimo di 12 milioni di euro, che rispecchiava l'impegno della Commissione a favore di questo progetto, considerato di fondamentale importanza per l'attuazione dell'accordo di pace globale e in generale per la sicurezza e la pace in Sudan. Poiché rimane un saldo attivo, la Commissione sta discutendo con l'ONU l'importo da recuperare e a tempo debito verrà emesso il relativo ordine.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

46.

L'impossibilità per la Corte di recarsi in due dei paesi selezionati rispecchia le difficoltà intrinseche del lavoro in tali contesti.

La Commissione ritiene di essere in grado di monitorare i programmi nei paesi teatro di conflitti facendo affidamento sulle relazioni elaborate dai partner incaricati dell'attuazione. Le loro comunicazioni sono una fonte fondamentale di informazioni e la Commissione, conformemente ai principi dell'efficacia degli aiuti e delle buone prassi dei donatori, è sicura di poter fare affidamento su relazioni comuni elaborate per l'insieme dei donatori.

La Commissione ha riconosciuto che l'attività di relazione può essere migliorata; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si sperimenterà l'applicazione.

47.

La Commissione ringrazia la Corte per aver riconosciuto che persino in circostanze estremamente difficili i progetti attuati con l'ONU in paesi teatro di conflitti hanno conseguito buoni risultati e sono ragionevolmente sostenibili. La Commissione riconosce che l'attività di relazione può essere migliorata, in termini tanto di qualità quanto di tempestività; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si sperimenterà l'applicazione. Tali linee guida sottolineano l'importanza della buona concezione dei progetti e dell'elaborazione di idonei obiettivi e indicatori; chiariscono inoltre le aspettative della Commissione per quanto riguarda il contenuto delle relazioni.

48.

La Commissione riconosce l'importanza della concezione dei progetti ma ritiene che soltanto 2 dei 18 casi presentassero carenze che potevano incidere direttamente sui risultati del progetto.

Tramite l'aggiornamento delle linee guida sulle comunicazioni, la Commissione ha preso provvedimenti per migliorare la concezione dei progetti che a suo avviso rispondono alle preoccupazioni della Corte.

Nel caso dei contributi ai fondi fiduciari multidonatore gli obiettivi possono essere generici ma devono essere chiari e occorre fissare obiettivi quantificabili a livello di progetto.

Nei casi di gestione congiunta, il progetto è spesso definito congiuntamente; pertanto, la Commissione e l'ONU avranno una visione chiara dei risultati attesi e delle relative modalità di valutazione. Inoltre, la Commissione è dotata di un rigoroso sistema di valutazione paritetica (peer review).

Raccomandazione 1

La Commissione concorda sul fatto che per i progetti debbano essere fissati obiettivi pratici e chiari; tramite l'aggiornamento delle linee guida sulle comunicazioni, essa ha preso provvedimenti che rispondono alle preoccupazioni della Corte.

Il rispetto del calendario originale dei progetti nei paesi teatro di conflitti dipende dalla situazione in un contesto politico di fragilità. In tali contesti è necessaria una dose di flessibilità, che viene assicurata tramite modifiche a costo zero della convenzione sul contributo, senza incidere sul risultato complessivo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le organizzazioni internazionali sono incoraggiate a utilizzare la struttura di bilancio di norma adottata nei rispettivi sistemi contabili, in modo da comprendere una rendicontazione finanziaria più solida e una pista di controllo che ricollegli la relazione finanziaria ai metodi contabili sottostanti.

Al personale della Commissione è richiesta la comprensione delle linee e delle voci del bilancio, del loro contenuto e del loro scopo. Nei casi in cui il livello di dettaglio è insufficiente, il personale è tenuto ad acquisire ulteriori informazioni e a documentare nel fascicolo i risultati delle discussioni.

50.

La Commissione riconosce che l'attività di relazione può essere migliorata, in termini tanto di qualità quanto di tempestività; di recente (dicembre 2010) sono state concordate con l'ONU linee guida rivedute, di cui si sperimenterà l'applicazione.

Le relazioni insoddisfacenti vengono trattate con l'ONU dal responsabile del progetto e il pagamento delle rate e del saldo dovuti a titolo di un progetto è subordinato all'accettazione da parte dell'ordinatore della relazione intermedia e finale.

Raccomandazione 2

Le linee guida rivedute concordate dalla Commissione con l'ONU affrontano la questione dei ritardi nelle relazioni e della qualità delle stesse.

Pur essendo sempre possibile migliorare il seguito dato, va detto che i sistemi di controllo e monitoraggio sopra illustrati (punto 21) sono già assai completi. Gli ordini di pagamento intermedi e finali sono subordinati all'approvazione delle rispettive relazioni da parte della Commissione. Inoltre, mediante le relazioni semestrali sulla gestione dell'assistenza esterna viene dato un seguito dettagliato a tutti i programmi finanziati dalla Commissione.

La Commissione inserisce già le informazioni sugli insegnamenti tratti allo stadio di preparazione del progetto. Tali informazioni vengono poi tradotte in una scheda d'azione facente parte della decisione di finanziamento e contenente una sezione (2.2) «Insegnamenti tratti».

51.

La Commissione concorda sul fatto che la mancanza di informazioni ha ostacolato la valutazione della Corte riguardo all'efficienza. Tuttavia, come ha rilevato la Corte (punto 17), la sua valutazione dell'efficienza è stata limitata anche dall'impossibilità di effettuare visite in loco in due paesi.

La Commissione rileva inoltre che secondo le istruzioni emanate nel giugno 2009 il personale deve prestare attenzione alle questioni di efficacia rispetto ai costi.

52.

La Commissione non ritiene che i costi siano necessariamente elevati rispetto ai livelli che si possono ragionevolmente attendere nei paesi teatro di conflitti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 3

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte e ha già preso provvedimenti per darvi seguito.

Nel marzo 2007 il personale ha ricevuto istruzioni che evidenziavano l'importanza di verificare l'ammissibilità dei costi preliminarmente alla firma di una convenzione sul contributo e all'esecuzione di un pagamento.

Nel giugno 2009 il personale ha ricevuto ulteriori istruzioni secondo cui, in sede di individuazione delle proposte da finanziare tramite l'ONU, deve registrare la propria valutazione del valore aggiunto apportato da tale modalità di finanziamento e tener conto delle alternative nonché delle questioni di efficacia rispetto ai costi.

Tutti questi aspetti devono ormai essere documentati e la valutazione dei costi non si limita alle questioni di ammissibilità.

La definizione di valori di riferimento per i costi standard può essere auspicabile, ma il raffronto dei costi è difficile in vari paesi, e risulta ancora più impegnativo in contesti interessati da conflitti. Le categorie di costi possono variare considerevolmente tra le regioni di uno stesso paese e nel corso del tempo.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 3/2011

L'efficacia e l'efficienza dei contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite nei paesi teatro di conflitti

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2011 — 49 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-075-6

doi:10.2865/43122

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

I FONDI DI EUROPEAID EROGATI ATTRAVERSO GLI ORGANISMI DELLE NAZIONI UNITE SONO AUMENTATI DA 144 MILIONI DI EURO NEL 2001 A 935 MILIONI DI EURO NEL 2009. UNA QUOTA CONSISTENTE DI QUESTI CONTRIBUTI È STATA SPESA IN PAESI TEATRO DI CONFLITTI.

IN QUESTA RELAZIONE LA CORTE ESAMINA SE L'EROGAZIONE DEI FONDI ATTRAVERSO GLI ORGANISMI DELLE NAZIONI UNITE COSTITUISCA UN MEZZO EFFICACE, EFFICIENTE E SOSTENIBILE PER AIUTARE I PAESI TEATRO DI CONFLITTI.

L'AUDIT CONCLUDE CHE, SEBBENE SIANO STATI OTTENUTI BUONI RISULTATI IN CIRCOSTANZE MOLTO DIFFICILI, OCCORRE PRESTARE MAGGIORE ATTENZIONE ALLA CONCESSIONE DEI PROGETTI, ALLA RACCOLTA DI INFORMAZIONI SUFFICIENTI SUI PROGETTI E ALLA VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-075-6



9 789292 370756