



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 9

2013

ISSN 1831-0869

IL SOSTEGNO DELL'UE ALLA GOVERNANCE NELLA REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO



Relazione speciale n. 9 // 2013

IL SOSTEGNO DELL'UE ALLA GOVERNANCE NELLA REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO

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

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 9 // 2013

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, 2013

ISBN 978-92-9241-366-8
doi:10.2865/19920

© Unione europea, 2013
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

ACRONIMI

I-VI **SINTESI**

1-24 **INTRODUZIONE**

1-4 **LA FRAGILITÀ STATUALE**

5-12 **LA REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO**

5-9 SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA

10-12 SITUAZIONE POLITICA E ISTITUZIONALE

13-24 **COOPERAZIONE DELL'UE CON LA RDC NEL PERIODO 2003 - 2011**

15-21 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

22 AIUTO UMANITARIO

23-24 COOPERAZIONE POLITICA E IN MATERIA DI SICUREZZA

25-27 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

28-90 **OSSERVAZIONI**

28-75 **IL SOSTEGNO UE ALLA GOVERNANCE NELLA RDC RISPONDE AI BISOGNI, MA HA CONSEGUITO RISULTATI COMPLESSIVI LIMITATI**

29-34 IL SOSTEGNO UE ALLA GOVERNANCE NELLA RDC È PARTE DI UNA STRATEGIA DI COOPERAZIONE GENERALMENTE SOLIDA

35-75 IL SOSTEGNO UE ALLA GOVERNANCE RISPONDE AI BISOGNI IN OGNI AREA, MA I PROGRESSI COMPIUTI SONO DISOMOGENEI E NEL COMPLESSO LIMITATI

76–90 **LA COMMISSIONE NON HA TENUTO SUFFICIENTEMENTE CONTO DEL FRAGILE CONTESTO NAZIONALE NEL CONCEPIRE I PROGRAMMI UE**

77–81 NON SI È FATTO FRONTE AI RISCHI IN MANIERA ADEGUATA

82 GLI OBIETTIVI ERANO SPESSO TROPPO AMBIZIOSI

83–90 LA CONDIZIONALITÀ E IL DIALOGO POLITICO NON SONO STATI SFRUTTATI APPENO

91–94 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

ALLEGATO I — **ATTRIBUZIONE DI UN PUNTEGGIO AI PROGRAMMI**

ALLEGATO II — **METODOLOGIA DI ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO**

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

ACRONIMI

ACP: Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico

CAF: Quadro di assistenza al paese

CENI: Commissione elettorale nazionale indipendente

CMJ: Comitato congiunto sulla giustizia

CSR: Comitato di monitoraggio della riforma della polizia

DCI: Strumento di cooperazione allo sviluppo

DG: Direzione generale

DSN: Documento di strategia nazionale

EIDHR: Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani

EUPOL: Missione di polizia dell'Unione europea a Kinshasa

EUSEC: Missione di consulenza e di assistenza dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza nella RDC

FES: Fondo europeo di sviluppo

GFP: Gestione delle finanze pubbliche

HIPC: Paesi poveri e fortemente indebitati

IfS: Strumento per la stabilità

MONUC: Missione di osservazione delle Nazioni Unite nella RDC, sostituita dalla Monusco (Missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione della RDC)

MOR: Monitoraggio orientato ai risultati

PSDC: Politica di sicurezza e di difesa comune

OCSE/DAC: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici / Comitato per l'assistenza allo sviluppo

OLAF: Ufficio europeo per la lotta antifrode

PAG: Programma di sostegno alla governance

Pamfip: Programma di sostegno alla modernizzazione dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche

PAP: *Programme d'Appui aux Parlements* (Programma di sostegno al parlamento nazionale e alle assemblee provinciali)

PARP: Programma di sostegno alla riforma della polizia nazionale

PEFA: Quadro di analisi della responsabilità finanziaria in materia di spesa pubblica

PIN: Programma indicativo nazionale

PNUS: Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

RDC: Repubblica democratica del Congo

Rejusco: Programma di sostegno alla restaurazione della giustizia nella parte orientale della RDC

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

UPI: Unità di polizia integrata (programma di sostegno dell'UE alla formazione dell'Unità di polizia integrata)

SINTESI

I.

La Repubblica democratica del Congo (RDC) è generalmente considerata uno dei paesi più fragili del mondo. L'incapacità dello Stato di fornire alla popolazione i servizi di base è un indicatore convincente di fragilità. Alcuni elementi fondamentali della buona governance quali i diritti umani e la democrazia non sono rispettati. Con la concessione di aiuti per circa 1,9 miliardi di euro tra il 2003 e il 2011, l'Unione europea si situa tra i più importanti partner di sviluppo del paese.

II.

La Corte ha esaminato l'efficacia del sostegno dell'UE al miglioramento della governance nella RDC. Più nello specifico, ha esaminato il suo sostegno al processo elettorale, alla riforma dei settori della giustizia, della polizia e della gestione delle finanze pubbliche e al processo di decentralizzazione.

III.

La Corte conclude che l'efficacia dell'assistenza dell'Unione europea per la governance nella RDC è limitata. Il sostegno dell'UE alla governance si colloca nell'ambito di una strategia di cooperazione generalmente solida, risponde ai principali bisogni e ha conseguito qualche risultato. Purtroppo i progressi sono lenti, disomogenei e per lo più limitati. Meno della metà dei programmi esaminati ha conseguito, o ha buone probabilità di conseguire, i risultati attesi. Nella maggior parte dei casi la sostenibilità è una prospettiva irrealistica.

IV.

Come altri partner di sviluppo, la Commissione incontra seri ostacoli nel tentativo di contribuire a una migliore governance nella RDC. Gli insuccessi sono dovuti all'assenza di volontà politica, alla gestione dei programmi lasciata in prevalenza ai donatori e alla mancanza di una capacità di assorbimento. La Commissione conosce bene le cause e le conseguenze più importanti della fragilità statale della RDC, ma non ha tenuto sufficientemente conto di queste sfide nel progettare i programmi dell'UE. I rischi non sono stati affrontati in maniera adeguata, gli obiettivi dei programmi tendono a essere troppo ambiziosi, la condizionalità produce un effetto di incentivo debole e il dialogo politico non è stato sfruttato in tutto il suo potenziale e coordinato adeguatamente con gli Stati membri dell'UE.

V.

Il compito di ricostruire lo Stato e migliorare la governance nella RDC richiederà tempi lunghi. Se l'Unione europea, uno dei principali partner di sviluppo e fautrice della buona governance e dei diritti umani, intende continuare a sostenere la governance nella RDC, dovrà notevolmente migliorare l'efficacia degli aiuti che concede. In questo senso, la Commissione dovrebbe essere più realista nel fissare gli obiettivi e progettare i programmi dell'UE e più esigente con le autorità congolese nel controllare il rispetto delle condizioni concordate e degli impegni presi¹.

VI.

La Corte raccomanda alla Commissione e al SEAE di migliorare la strategia di cooperazione dell'UE con la RDC, valutare meglio i rischi che stanno alla base di un'efficace attuazione dei programmi, fissare obiettivi raggiungibili nel contesto nazionale e usare in modo più incisivo la condizionalità e il dialogo politico.

¹ Il primo ministro congolese Augustin Matata Ponyo ha dichiarato che la RDC ha bisogno di partner esigenti ma comprensivi, proattivi ma rispettosi, critici ma obiettivi (*Libération*, 12.12.2012).

INTRODUZIONE

LA FRAGILITÀ STATUALE

1. La Commissione indica con il termine «fragilità» casi in cui le strutture risultano deboli o carenti e situazioni in cui il contratto sociale è minato alla base dall'incapacità o dalla mancata volontà delle istituzioni di assolvere alle funzioni di base e di assumere i doveri e le responsabilità connesse alla fornitura di servizi, alla gestione delle risorse, allo Stato di diritto, all'accesso paritario al potere, alla sicurezza e all'incolumità della popolazione e alla protezione e alla promozione dei diritti e delle libertà dei cittadini².
2. Gli Stati fragili sono spesso caratterizzati da mancanza di efficacia, inclusività e legittimità dei pubblici poteri, dei processi politici e delle meccaniche sociali, così come da elevati livelli di indigenza e da un grave sottosviluppo. Un'altra specificità di molti Stati fragili è l'incapacità di esercitare un'efficace autorità di governo.
3. Numerosi documenti strategici dell'UE, tra cui il Consenso europeo sulla politica di sviluppo, individuano nella fragilità statale un fenomeno particolarmente preoccupante nel contesto degli obiettivi dell'Unione europea per la cooperazione allo sviluppo³. Nel 2007, la comunicazione della Commissione «Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità» ha evidenziato che una risposta alla fragilità è rappresentata dalla cooperazione allo sviluppo a lungo termine.
4. La necessità di promuovere la buona governance è stata sottolineata nelle comunicazioni della Commissione «Governance e sviluppo»⁴ e «La governance nell'ambito del "Consenso europeo sulla politica di sviluppo"», che si proponevano di sviluppare un approccio coerente e comune alla promozione della governance democratica.

² COM(2007) 643 def. del 25 ottobre 2007.

³ COM(2006) 421 def. del 30 agosto 2006.

⁴ COM(2003) 615 def. del 20 ottobre 2003.

LA REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO

SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA

5. La Repubblica democratica del Congo (RDC) è uno Stato dell'Africa centrale con una superficie di 2,3 milioni di km² e una popolazione stimata di 68 milioni di abitanti⁵, suddivisi in circa 350 gruppi etnici (cfr. **carta**). All'epoca dell'indipendenza dal Belgio, nel 1960, era il secondo paese africano più industrializzato. Dispone di ingenti risorse minerarie e forestali, potenziale agricolo, capacità idroelettrica e petrolio. Nonostante il potenziale delle ricchezze naturali, la RDC è oggi uno dei paesi meno sviluppati del mondo. Il declino economico trae origine da pratiche economiche predatorie, da una governance mediocre e da investimenti insufficienti durante il regime dell'ex presidente Mobutu. Il lungo conflitto nella regione dei Grandi Laghi, iniziato nei primi anni novanta, ha avuto un impatto devastante sull'economia, con gravi danni alle infrastrutture, la dissoluzione di diverse istituzioni, la perdita di capitali e la sospensione degli investimenti⁶.
6. Una certa ripresa macroeconomica si è registrata con l'avvento al potere di Joseph Kabila nel 2001 e la fine della guerra civile. Il governo ha attuato un programma di riforme volto a ripristinare la stabilità macroeconomica, a orientare le risorse verso il ripristino delle infrastrutture e a riformare il settore amministrativo e bancario. Buona parte dell'attività economica si svolge nel settore informale fuori dal controllo del governo, e ciò rappresenta un grave handicap per le entrate tributarie. Il bilancio nazionale per il 2013 ammonta a 8 miliardi di dollari USA, un importo insignificante se si pensa alla superficie, alla popolazione e alle ricchezze naturali del paese.
7. Le infrastrutture inadeguate e fatiscenti rappresentano un ostacolo notevole per la crescita economica, lo sviluppo sociale, l'efficacia dell'amministrazione pubblica, la sicurezza e la creazione di un senso di unità nazionale. Un problema soverchiante è rappresentato da un territorio vasto e frammentato che il governo non controlla.

⁵ Banca mondiale (2011).

⁶ Trefon, Th., *Congo Masquerade —The political culture of aid inefficiency and reform failure*, Zed Books, Londra-New York, 2011.

CARTA

REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO — CARTA AMMINISTRATIVA



© Corte dei conti europea.

8. Gli indicatori di povertà e vulnerabilità non danno segni di miglioramento. Nel 2011, l'indice di sviluppo umano della RDC era di 0,286, punteggio che colloca il paese all'ultimo posto della classifica dei 187 paesi con dati comparabili⁷. Circa il 70 % della popolazione vive al di sotto della soglia della povertà⁸. L'aspettativa di vita è di 48 anni⁹. Il paese non è in grado di far fronte al fabbisogno di istruzione dei cittadini¹⁰. Nonostante le ingenti ricchezze naturali, paradossalmente la RDC rimane un produttore alimentare modesto: il 70 % circa della popolazione è esposto all'insicurezza alimentare e il 14 % circa dei bambini sotto i cinque anni soffre di malnutrizione acuta¹¹.

9. Una delle principali sfide per lo sviluppo è la governance carente. La scarsa capacità dei dipartimenti governativi di fornire i servizi di base è all'origine della fragilità del paese. La leadership mediocre, la mancanza di professionalità, le limitate prospettive di carriera, la gestione delle risorse umane poco efficace, i salari bassi¹² e le condizioni di lavoro inadeguate sono tra le cause di una pubblica amministrazione inefficiente e inefficace. Molti servizi «pubblici» sono a pagamento per ovviare all'incapacità dello Stato di fornirli. La corruzione dilaga: nella classifica mondiale della percezione della corruzione stilata da Transparency International (2011), la RDC occupa la 168^a posizione su 182 paesi esaminati (cfr. altresì paragrafo 82).

SITUAZIONE POLITICA E ISTITUZIONALE

10. Dopo la fine del regime di Mobutu nel 1997, lo svolgimento delle elezioni presidenziali e legislative del 2006 ha segnato un successo politico notevole. Le elezioni sono state l'esito di importanti sforzi di costruzione della pace grazie ai quali è stato possibile creare un governo di unità nazionale e, successivamente, un governo di transizione guidato dal presidente Joseph Kabila nel giugno 2003¹³.

⁷ L'indice di sviluppo umano della regione dell'Africa subsahariana è salito da 0,365 nel 1980 a 0,463 nel 2011, ponendo la RDC in posizione molto inferiore rispetto alla media regionale.

⁸ Banca africana di sviluppo, «Analyse de la pauvreté en RDC», documento di lavoro n. 112, agosto 2010.

⁹ Dati della Banca mondiale relativi al paese per il 2011.

¹⁰ Il tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta era del 67 % nel 2009 e il tasso di completamento della scuola primaria del 59 % nel 2010 (Banca mondiale).

¹¹ <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/162039/>. Cfr. altresì relazione speciale della Corte n. 1/2012 sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo forniti dall'Unione europea per la sicurezza alimentare nell'Africa subsahariana, in particolare la figura 2, la tabella 2 e l'allegato I (<http://eca.europa.eu>).

¹² Un funzionario pubblico di grado intermedio guadagna meno di 100 dollari USA al mese.

¹³ Il governo derivava da un compromesso politico tra i cinque principali gruppi armati: il vecchio esercito nazionale (*Forces Armées Congolaises* — FAC), il *Mouvement de Libération du Congo* (MLC), il *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD), il *Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de Libération* (RCD/ML) e il *Rassemblement Congolais pour la Démocratie/National* (RCD/N), assieme alle milizie Mai-Mai.

- 11.** Le autorità congolese hanno tardato a organizzare le elezioni presidenziali e legislative del novembre 2011 previste dalla Costituzione. A causa di un emendamento costituzionale controverso, le elezioni presidenziali sono state ridotte a un solo turno che ha lasciato all'opposizione poche opportunità di vittoria. La mancanza di cooperazione con i partner stranieri e la cattiva gestione e pianificazione delle operazioni di voto hanno fortemente pregiudicato la credibilità della commissione elettorale nazionale (CENI) e dei risultati delle elezioni¹⁴.
- 12.** L'instabilità e la violenza nella parte orientale della RDC sono tuttora fonte di forte inquietudine. Le cause principali sono la debolezza dello Stato, le tensioni tra le etnie, le dispute territoriali, la presenza di gruppi armati sia stranieri¹⁵ che autoctoni e l'incapacità di dare piena attuazione agli accordi di pace¹⁶. Lo sfruttamento illegale delle ricchezze minerarie della regione continua ad alimentare il conflitto. Molti partner internazionali e bilaterali sono impegnati nella riforma del settore della sicurezza. Come dimostrato dall'incapacità dell'esercito nazionale di far fronte ai ribelli e alle milizie, i risultati della riforma sono deludenti.

COOPERAZIONE DELL'UE CON LA RDC NEL PERIODO 2003-2011

- 13.** La cooperazione dell'UE con la RDC è stata sospesa tra il 1992 e il 2002 a causa dell'assenza di progressi nel processo di democratizzazione politica, dell'elevato grado di corruzione, della cattiva gestione dell'economia e delle divergenze nelle politiche degli Stati membri dell'UE in relazione al paese. Durante il periodo di sospensione, l'UE ha mantenuto una presenza attiva attraverso gli aiuti umanitari finanziati dalla direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO).
- 14.** La cooperazione allo sviluppo dell'UE è stata riavviata dopo la firma dell'accordo globale e completo nel dicembre 2002 e la relativa ratifica a Sun City (Sud Africa) nell'aprile 2003. Il sostegno finanziario dell'UE alla RDC per il periodo 2003-2011 è ammontato a 1 868 milioni di euro così suddivisi: 72 % (1 344 milioni di euro) per la cooperazione allo sviluppo, 23,5 % (439 milioni di euro) per gli aiuti umanitari e 4,5 % (85 milioni di euro) per la cooperazione politica e di sicurezza.

¹⁴ Ai risultati hanno immediatamente fatto seguito denunce di manipolazione, frode e violazioni dei diritti umani. Benché nel 2011 si fossero iscritti al voto 32 milioni di persone, i votanti effettivi sono stati meno di 19 milioni (circa il 59 %). La differenza tra il numero degli iscritti e quello dei votanti è dovuta soprattutto al ritardo con cui le schede sono state consegnate in molti dei 63 000 seggi e alle difficoltà riscontrate dalla popolazione nel localizzare i seggi in cui recarsi a votare. I tassi più elevati di iscrizione al voto e affluenza alle urne si sono ufficialmente registrati nel Katanga pro-Kabila. Nelle province pro-opposizione di Equateur, Kasai orientale e Kasai occidentale sono stati bassi.

¹⁵ La ribellione del movimento M23, che ha avuto il sostegno del Ruanda, è la manifestazione più recente dei gruppi armati attivi nella parte orientale della RDC, che contribuiscono alla volatilità generale della situazione. Ha dato adito alla più grave crisi di politica estera della seconda metà del 2012. Il movimento è riuscito a conquistare Goma, la capitale strategica del Kivu settentrionale. È stato al centro dell'attenzione in occasione dell'Assemblea generale dell'ONU del settembre 2012 allorché i presidenti Kabila e Kagame rifiutarono di stringersi la mano in pubblico. L'M23 è un movimento di ribelli costituito principalmente da congolese di etnia tutsi che originariamente comprendeva il *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP). Si è dissociato dall'esercito congolese nell'aprile 2012 in conseguenza delle pressioni sul governo per l'arresto del generale Ntaganda, perseguito dalla Corte penale internazionale per crimini contro l'umanità.

¹⁶ «The DRC: Background and current developments», relazione del servizio di ricerca del Congresso USA di Ted Dagne, esperto di affari africani, aprile 2011.

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

15. Il principale strumento della cooperazione allo sviluppo con la RDC è il FES. Nel settembre 2003, sono stati firmati il documento di strategia nazionale (DSN) e il programma indicativo nazionale (PIN) del 9° FES, per un ammontare iniziale di 171 milioni di euro articolato su tre priorità principali: i) sostegno macroeconomico per consentire un alleggerimento del debito; ii) sostegno al settore sanitario e iii) sviluppo istituzionale e sostegno alla transizione democratica.
16. Nel novembre 2003, sono stati aggiunti 105 milioni di euro a seguito di una decisione del Consiglio¹⁷ intesa a fornire un sostegno finanziario per il passaggio alla democrazia. Nel giugno 2005, la valutazione intermedia del 9° FES ha assegnato ulteriori 270 milioni di euro e integrato le infrastrutture dei trasporti come settore cruciale. Alla fine del 2011 la dotazione totale a titolo del 9° FES era di 625 milioni di euro¹⁸.
17. La dotazione iniziale del PIN nell'ambito del 10° FES, sottoscritto nel settembre 2008, era di 561,7 milioni di euro. La quota per le necessità impreviste è passata da 47,7 milioni di euro nel 2008 a 120 milioni di euro nel 2010, soprattutto per il continuo impegno a favore della ricostruzione nella parte orientale del paese e per attenuare l'impatto dei prezzi dei prodotti alimentari a livello mondiale e delle crisi finanziarie. La dotazione totale a titolo del 10° FES ammonta a 709 milioni di euro (giugno 2013).
18. La strategia di cooperazione del 10° FES si articola su tre settori cruciali:
 - a) governance: sostegno al governo centrale e decentrato, riforma della gestione delle finanze pubbliche (GFP) e riforma del settore della sicurezza (giustizia e polizia);
 - b) infrastrutture e trasporti: finanziamenti per il risanamento o l'ammodernamento di strade e idrovie;
 - c) sanità.

¹⁷ Decisione del Consiglio 2003/583/CE, del 21 luglio 2003, relativa all'assegnazione dei fondi ricevuti dalla Banca europea per gli investimenti sulle operazioni effettuate nella Repubblica democratica del Congo a titolo del 2°, 3°, 4°, 5° e 6° FES (GU L 198 del 6.8.2003, pag. 8).

¹⁸ La dotazione del 9° FES è quella definitiva e comprende le assegnazioni concesse a seguito delle valutazioni intermedia e finale e i finanziamenti disimpegnati a titolo del 7° e 9° FES.

19. I finanziamenti nei settori non cruciali si focalizzano soprattutto sulle misure di integrazione regionale e sulla gestione delle risorse forestali.
20. La **tabella** riporta le dotazioni dei NIP del 9° e 10° FES.

TABELLA

DOTAZIONI DEL 9° E 10° FES

(in milioni di euro)

9° FES			10° FES		
		%			%
Aiuto programmabile			Aiuto programmabile		
Settori cruciali			Settori cruciali		
Sanità	80	14	Governance	130	23
Infrastrutture	50	9	Infrastrutture	276	49
Sostegno macroeconomico	106	19	Sanità	91	16
Sostegno istituzioni/governance	105	19			
Subtotale	341		Subtotale	497	
Settori non cruciali			Settori non cruciali		
Elezioni	105	19	Risorse naturali sostenibili	72	13
Risorse naturali, DDR ¹ , altri	104	19	misure regionali, TCF ²		
Subtotale	209		Subtotale	72	
Totale programmabile	550		Totale programmabile	569	
Aiuti non programmabili	75		Aiuti non programmabili	140	
Totale	625		Totale	709	

¹ Disarmo, smobilitazione e reinserimento di ex combattenti.

² Fondo di cooperazione tecnica.

LINEE DI BILANCIO TEMATICHE DELL'UE

- 21.** Nel periodo 2003-2011, il sostegno proveniente dal bilancio generale dell'Unione europea ammontava a 147 milioni di euro ed era concesso prevalentemente a titolo dello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) a supporto degli attori non statali e dei programmi per la sicurezza alimentare. Lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) è stato istituito per sostenere le vittime della tortura, il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e gli attori non statali. Lo strumento per la stabilità (IfS) ha finanziato misure di stabilizzazione nella RDC orientale e di supporto alla polizia tra cui il programma per il sostegno alla pace e alla stabilizzazione nella parte orientale della RDC (cfr. paragrafi 52 e 54).

AIUTO UMANITARIO

- 22.** Con circa 500 milioni di euro per il periodo 2003-2011, la direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO) è il principale donatore di assistenza umanitaria nella RDC. I finanziamenti si concentrano soprattutto nella parte orientale del paese.

COOPERAZIONE POLITICA E IN MATERIA DI SICUREZZA

- 23.** Tra i contributi diplomatici del Consiglio dell'Unione europea agli sforzi per la stabilizzazione della regione vi sono state le nomine consecutive di rappresentanti speciali dell'UE (RSUE) con il mandato di operare per la stabilizzazione dei paesi della regione dei Grandi Laghi africani, in particolare nella fase post-transizione nella RDC. L'enfasi è stata posta sulla riforma del settore della sicurezza e sulla promozione delle istituzioni democratiche.
- 24.** L'UE ha inoltre dispiegato nella RDC cinque missioni di politica di sicurezza e di difesa comune, due delle quali di natura militare (Artemis e EUFOR RD Congo) e tre civili (EUPOL Kinshasa (2005-2007), EUPOL RDC (dal 2007 a oggi) e EUSEC RDC (dal 2005 a oggi)). Queste ultime due missioni civili hanno lo scopo di contribuire alla riforma del settore della sicurezza.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 25.** La Corte ha inteso esaminare se il sostegno dell'UE alla governance nella RDC sia efficace. L'audit si è focalizzato su due quesiti:
- a) il sostegno dell'UE alla governance risponde ai bisogni e consegue i risultati attesi?
 - b) La Commissione tiene sufficientemente conto del fragile contesto della RDC nel progettare i programmi dell'UE?
- 26.** L'audit ha riguardato il sostegno dell'UE al processo elettorale, alla riforma del settore della sicurezza (giustizia e polizia), alla riforma e al decentramento della gestione delle finanze pubbliche per il periodo 2003-2011.
- 27.** L'audit si è svolto tra marzo e dicembre 2012 e ha compreso:
- a) un esame dei documenti strategici fondamentali nei settori di cui sopra, un esame dei DSN e dei PIN del 9° e 10° FES e una serie di colloqui con il personale della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna a Bruxelles;
 - b) un esame di 16 programmi finanziati dall'Unione europea, volto a valutare l'efficacia dei singoli interventi, a cui è stato attribuito un punteggio in base al metodo del monitoraggio orientato ai risultati (MOR) della Commissione (cfr. **allegati I e II**);
 - c) una visita nella RDC dal 28 maggio al 14 giugno 2012 nel corso della quale gli auditor della Corte hanno ascoltato il personale della delegazione dell'UE, le autorità congolese, gli altri partner più importanti nel settore dello sviluppo e rappresentanti della società civile, svolgendo ispezioni in siti di programmi a Kinshasa, nel Basso Congo, nel Kivu meridionale e nel Kivu settentrionale;
 - d) la consultazione, nelle fasi di definizione dell'audit e di stesura della relazione, di un esperto congolese specializzato sulle questioni della governance e dei rapporti Stato-società.

OSSERVAZIONI

IL SOSTEGNO UE ALLA GOVERNANCE NELLA RDC RISPONDE AI BISOGNI, MA HA CONSEGUITO RISULTATI COMPLESSIVI LIMITATI

- 28.** La Corte ha valutato se il sostegno dell'UE alla governance nella RDC:
- a) rientri in una solida strategia di cooperazione che affronta i bisogni principali del paese ed è coerente con la politica dell'UE sotto il profilo della risposta alle situazioni di fragilità;
 - b) abbia conseguito o abbia buone probabilità di conseguire i risultati attesi.

IL SOSTEGNO UE ALLA GOVERNANCE NELLA RDC È PARTE DI UNA STRATEGIA DI COOPERAZIONE GENERALMENTE SOLIDA

- 29.** La strategia di cooperazione dell'UE si basa su una valutazione adeguata della situazione politica, economica, sociale e della sicurezza nella RDC. Nell'ambito del 9° FES, la Commissione ha progressivamente delineato una strategia di cooperazione rispondente a un contesto postbellico in evoluzione e all'assenza di una strategia nazionale per la riduzione della povertà prima del 2006. Il sostegno al processo elettorale è stato fondamentale per potenziare le istituzioni e per la transizione democratica. Era urgentemente necessario ripristinare le infrastrutture, soprattutto nel settore sanitario, per migliorare le condizioni di vita della popolazione. Il sostegno macroeconomico a titolo dell'iniziativa per i paesi poveri e fortemente indebitati (HIPC) è stato fondamentale per ripristinare la stabilità macroeconomica e creare le condizioni per la riforma e lo sviluppo della gestione delle finanze pubbliche¹⁹.
- 30.** La strategia del 10° FES si basa giustamente sui medesimi principi: superare la sfida della ricostruzione politica e infrastrutturale attraverso il sostegno alla governance, alla sanità, ai trasporti e all'infrastruttura idrica, obiettivi allineati con le priorità fissate nel documento di strategia nazionale per la riduzione della povertà e la crescita²⁰ e nel programma di azioni prioritarie del governo²¹. Una delle debolezze è costituita dal fatto che il sostegno per il ciclo elettorale del 2011, per quanto coerente con la priorità data alla governance, non rientrava nella strategia delineata nel DSN e nella dotazione finanziaria del PIN. Ciò ha limitato la capacità della Commissione di reagire adeguatamente ai principali problemi verificatisi durante i preparativi per le elezioni (cfr. paragrafi 11, 40, 41, 87 e 90).

¹⁹ Nel luglio 2010, la RDC ha raggiunto il punto di completamento HIPC; 12,3 miliardi dei 13,1 miliardi di dollari USA di debito del paese sono stati condonati.

²⁰ *Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté* (DSCR).

²¹ *Programme d'Actions Prioritaires* (PAP).

- 31.** Il sostegno alla governance è fondamentale nelle strategie di cooperazione del 9° e 10° FES poiché la buona governance è essenziale per la pace, la stabilità e lo sviluppo. Questo sostegno interessa una serie di settori chiave in cui intende contribuire alle riforme di lungo periodo e, di conseguenza, rafforzare la capacità dello Stato di esercitare le proprie funzioni di base per quel che riguarda lo Stato di diritto, la sicurezza e la gestione delle risorse pubbliche.
- 32.** Coerentemente con la politica dell'UE a favore delle situazioni di fragilità, la cooperazione allo sviluppo è abbinata all'assistenza umanitaria finanziata dalla direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO) e alla cooperazione politica e in materia di sicurezza, in particolare nella RDC orientale, dove il governo non esercita un controllo sovrano del territorio.
- 33.** La strategia di cooperazione segue pertanto un approccio globale che prevede aiuti nei settori della sicurezza, della politica e dell'economia abbinati all'assistenza umanitaria, in conformità con i principi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico / Comitato per l'assistenza allo sviluppo (OCSE/DAC) per un efficace impegno negli Stati fragili e con il quadro politico dell'UE.
- 34.** La strategia di cooperazione dell'UE si concentra sul sostegno al governo centrale e alla parte orientale della RDC, in linea con la priorità del rafforzamento della capacità dello Stato e con la necessità di alleviare la grave crisi umanitaria nella regione. Purtroppo, il DSN del 10° FES presta scarsa attenzione alla complementarità geografica tra la strategia di cooperazione dell'UE, da un lato, e i programmi dei suoi Stati membri e di altri partner coinvolti, dall'altro. A quanto risulta, anche altri operatori devolvono una parte significativa del loro aiuto alla parte orientale, nonché alle due province più prospere (Basso Congo e Katanga). Vi è quindi il rischio di uno squilibrio nella distribuzione degli aiuti allo sviluppo, a detrimento delle province più disagiate²².

²² A ricevere la quota più bassa di aiuti allo sviluppo sono le due province più povere di Equateur e Maniema, nonché i due Kasai, anch'essi poveri e beneficiari di finanziamenti in misura minima.

**IL SOSTEGNO UE ALLA GOVERNANCE RISPONDE AI BISOGNI
IN OGNI AREA, MA I PROGRESSI COMPIUTI SONO DISOMOGENEI
E NEL COMPLESSO LIMITATI**

- 35.** La Corte ha rilevato che meno della metà dei programmi esaminati ha conseguito, o ha buone probabilità di conseguire, i risultati pianificati e che la sostenibilità è una prospettiva irrealistica nella maggior parte dei casi (cfr. punteggi delle colonne «Risultati» e «Sostenibilità» dell'*allegato I*).

SOSTEGNO AL PROCESSO ELETTORALE

- 36.** La priorità immediata alla fine della guerra civile era invertire la rotta del paese, dalla guerra alla riconciliazione, all'unità e alla pace. A seguito dell'accordo di Pretoria, il processo di transizione ha avuto inizio il 30 giugno 2003 con la creazione di un governo di transizione incaricato in primis di instaurare la democrazia attraverso elezioni eque, competitive, trasparenti e democratiche. Questo obiettivo è stato ostacolato dall'infelice accordo raggiunto dal governo di transizione per la spartizione del potere e dai diversi punti di vista dei principali leader politici su come interpretare la transizione e la ricostruzione. Il referendum costituzionale del 2005 e le elezioni del 2006 hanno segnato la fine del periodo di transizione²³. Il secondo ciclo elettorale è stato avviato nel novembre 2011.
- 37.** L'obiettivo primario dell'Unione europea per il periodo successivo alla ripresa della cooperazione strutturale con la RDC (cfr. paragrafo 13) era quello di accompagnare il processo di transizione politica e ripristino della democrazia. Per i primi cicli elettorali (2005 e 2006), la Commissione ha finanziato i seguenti due programmi in quanto contributo al fondo fiduciario multidonatore gestito dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS):
- a) il *Programme d'Appui au Processus Électoral* (PAPE)²⁴, approvato nel novembre 2004, che ha fornito un contributo di 105 milioni di euro dalla dotazione supplementare assegnata dal Consiglio nel luglio 2003 (cfr. paragrafo 16);
 - b) il secondo contributo PAPE, approvato nel novembre 2005, consistente in un supplemento di 60 milioni di euro al programma precedente che è stato finanziato dall'aiuto programmabile per i settori non cruciali del 9° FES.
- 38.** A sostegno della preparazione e dell'organizzazione del secondo ciclo elettorale, la Commissione ha inoltre contribuito nel 2007 a un fondo fiduciario gestito dal PNUS, promotore del *Programme d'Appui au Cycle Électoral* (PACE I)²⁵, per mantenere e rafforzare l'infrastruttura istituzionale esistente in vista della preparazione del secondo ciclo elettorale. Il FES ha finanziato due programmi:
- a) il 9° FES ha erogato 3 milioni di euro per l'*Appui à la CENI*, programma avviato nel novembre 2007;
 - b) il 10° FES ha erogato 47,5 milioni di euro per il *Programme d'Appui au Cycle Électoral 2011-2013* (PACE II)²⁶, avviato nel maggio 2011.

²³ Il referendum costituzionale si è tenuto il 18 dicembre 2005, mentre le elezioni presidenziali e nazionali/provinciali si sono svolte il 30 luglio e il 29 ottobre 2006 in tutto il paese.

²⁴ Programma di sostegno dell'Unione europea al processo elettorale 2005-2006.

²⁵ Programma promosso dal PNUS per il sostegno al processo elettorale 2011-2013.

²⁶ Programma di sostegno dell'Unione europea al processo elettorale 2011-2013.

- 39.** I due programmi dell'UE a sostegno del processo elettorale 2005-2006 hanno raggiunto la maggior parte degli obiettivi prefissati, contribuendo nel momento giusto e, generalmente, in maniera soddisfacente, alle attività preliminari necessarie allo svolgimento delle elezioni, come confermato dalla missione di osservazione elettorale dell'UE²⁷. I partner stranieri della RDC ritengono che il processo elettorale si sia concluso positivamente in termini di organizzazione della logistica, se si pensa alla portata e all'unicità della sfida nelle condizioni in cui versava il paese. L'Unione europea e altri partner stranieri sono riusciti a ottenere lo svolgimento di elezioni a livello presidenziale e legislativo; un grave problema è stato purtroppo il mancato sostegno alle elezioni locali, ugualmente indette ma mai svolte.
- 40.** Gli obiettivi del sostegno dell'UE per le elezioni presidenziali del 2011 non sono stati raggiunti. Nelle intenzioni originarie, la preparazione e l'organizzazione delle elezioni presidenziali e legislative dovevano essere dirette dalle autorità congolese, ma l'iter è stato mal gestito e si sono registrati notevoli ritardi nell'avvio della procedura di preparazione. Quando infine è arrivata la reazione della comunità internazionale, era troppo tardi perché le elezioni si svolgessero in modo soddisfacente. Si sono avuti ritardi anche nell'istituzione della CENI²⁸. Coloro che erano al potere hanno selezionato attentamente i membri della CENI, escludendo rappresentanti della società civile potenzialmente a favore dell'opposizione.
- 41.** Nel gennaio 2011, la Costituzione è stata emendata: la procedura di elezione del presidente è stata ridotta a un solo turno, lasciando all'opposizione poche opportunità di vittoria. La comunità internazionale ha reagito in ritardo, sostenendo che si trattasse di una questione di sovranità interna. Ciò non vale però per la Commissione e gli Stati membri dell'UE: l'accordo di Cotonou conferisce loro la prerogativa di avviare un dialogo politico e una procedura di consultazione se ritengono che il paese partner non soddisfi uno degli obblighi derivanti dal rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dallo Stato di diritto²⁹.
- 42.** La popolazione congolese e la comunità internazionale riconoscono in larga misura che le elezioni del 2011 sono state caratterizzate da un deficit di credibilità e che i risultati elettorali non hanno legittimità democratica³⁰. Il sostegno fornito dalla comunità internazionale, Commissione compresa, rischia di essere percepito come un contributo all'arroccamento del regime a detrimento della popolazione.

²⁷ Relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'UE nella RDC in occasione delle elezioni presidenziali, legislative e provinciali del 2006. Relazione datata 23.2.2007.

²⁸ Il termine del mandato presidenziale, ufficialmente previsto per il 6 dicembre 2011, non è stato esteso affinché si potesse far fronte ai gravi ritardi nell'istituzione della CENI (marzo 2011) e nella promulgazione della legge elettorale (agosto 2011).

²⁹ Articoli 8, 9 e 10.

³⁰ Relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'UE nella RDC riguardante le elezioni presidenziali e legislative del 2011.

SOSTEGNO ALLA MAGISTRATURA

- 43.** L'instaurazione dello Stato di diritto è un elemento fondamentale della stabilizzazione e della ricostruzione della RDC. Un passato di fragilità e conflitti ha portato al collasso delle istituzioni statali. Se queste non saranno ripristinate e dotate di nuove strutture forti a sostegno dello Stato di diritto, si potrebbero manifestare ulteriori crisi politiche e nuova violenza. L'Unione europea ha affrontato queste problematiche concedendo aiuti mirati alla parte orientale della RDC e finanziando la ristrutturazione a lungo termine degli organismi giudiziari centrali.
- 44.** La Corte ha esaminato due programmi:
- a) il *Programme d'Appui à la Restauration de la Justice à l'Est de la République Démocratique du Congo* (Rejusco), programma multidonatore avviato nel 2006³¹ a cui l'Unione europea partecipa con 7,9 milioni di euro a titolo del 9° FES;
 - b) la componente giustizia del *Programme d'Appui à la Gouvernance* (PAG), con un finanziamento di 9 milioni di euro a titolo del 9° FES nel gennaio 2007.
- 45.** Il programma Rejusco aveva lo scopo di contribuire a i) rafforzare le capacità del sistema giudiziario nel Kivu meridionale e settentrionale; ii) migliorare il funzionamento della giustizia per garantire processi giusti ed equi; iii) accrescere la fiducia della popolazione di queste province orientali nei confronti della magistratura locale attraverso il monitoraggio dei processi e delle carceri, e contribuire a sensibilizzare i cittadini sui loro diritti e doveri, soprattutto in relazione alla violenza di genere.
- 46.** Per quanto pertinenti, questi ambiziosi obiettivi sono stati raggiunti solo in parte, soprattutto a causa della complessità del programma, della molteplicità di procedure, della difficoltà del contesto e dello scarso dialogo tra i partner e il governo. Di conseguenza, il programma è stato chiuso in anticipo rispetto al previsto, con una riduzione del contributo della Commissione. Benché la qualità di alcune realizzazioni, in particolare gli edifici, sia stata scarsa, il programma ha comunque contribuito a consolidare le capacità operative dei tribunali. Le condizioni delle carceri rimangono deprecabili. C'è ancora molto da fare per migliorare l'accesso alla giustizia e conquistare la fiducia della popolazione. I disordini di Goma (Movimento M23) hanno provocato nella regione sconvolgimenti che possono aver compromesso ulteriormente quanto realizzato usando gli aiuti dell'UE (cfr. paragrafo 12).

³¹ Cofinanziato da Belgio (3,7 milioni di euro), Paesi Bassi (1,1 milioni di euro) e Regno Unito (2,9 milioni di euro). La Svezia si è associata in un secondo tempo con un sostegno specifico per le attività contro la violenza di genere.

- 47.** La componente giustizia del PAG ha l'obiettivo di finanziare la riforma della giustizia i) rafforzando la capacità del *Ministère de la Justice et des Droits Humains* (MJDH)³², del *Comité Mixte de la Justice* (CMJ) e del *Conseil Supérieur de la Magistrature* (CSM)³³; ii) migliorando l'operatività della magistratura nella provincia di Kinshasa e iii) definendo una strategia politica a lungo termine.
- 48.** Al momento del sopralluogo della Corte, il programma era ancora in corso. La difficoltà nel reperire il personale per la squadra di assistenza tecnica ha comportato un ritardo di due anni nella realizzazione delle attività, con il conseguente depennamento di un quinto del bilancio del programma. Il programma ha buone probabilità di conseguire numerosi dei risultati pianificati per quanto riguarda il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie centrali e il sistema giudiziario della provincia di Kinshasa. Uno dei principali problemi è che la riforma del settore non sarà approvata prima della fine del programma a causa dell'inefficienza del CMJ. Per questo la Commissione ha stabilito di sospendere il sostegno finanziario al Comitato.
- 49.** La sostenibilità dei risultati non è scontata per i due programmi: il bilancio nazionale per il settore della giustizia è insufficiente, la capacità amministrativa continua a presentare gravi carenze e l'impegno del governo nazionale per la riforma del settore è inadeguato.

SOSTEGNO AL CORPO DI POLIZIA

- 50.** Una delle principali priorità delle riforme istituzionali avviate dalle autorità congolese, dopo anni di incuria con Mobutu e il protrarsi del conflitto armato, era garantire la sicurezza della popolazione. Le maggiori carenze della polizia nazionale congolese sono la mancanza di attrezzature e infrastrutture, una formazione inadeguata e una remunerazione bassa e versata a intervalli irregolari, tutte cause di demotivazione presso il personale. Uno dei problemi più gravi è il fatto che i subalterni devono arricchire i propri superiori, trasferendo loro una parte dei propri guadagni leciti o illeciti. La polizia, come l'esercito, vive alle spalle della popolazione.
- 51.** Tra gli obiettivi prioritari dell'UE all'inizio del periodo di transizione vi erano la tutela delle istituzioni statali e il consolidamento della sicurezza interna, obiettivi che avrebbero salvaguardato il processo di transizione e agevolato lo svolgimento delle elezioni. Dal 2005 l'intento dell'UE è di sostenere un processo più ampio e di lungo periodo in cui si inserisce come componente fondamentale la riforma istituzionale e amministrativa delle forze di sicurezza.

³² Ministero della Giustizia e dei diritti umani.

³³ Consiglio superiore della magistratura.

52. La Corte ha esaminato tre programmi in questo settore:

- a) *l'Appui à la formation de l'Unité de Police Intégrée (UPI)*, avviato nel maggio 2004 con un finanziamento di 5 milioni di euro a titolo della dotazione Intra-ACP del 9° FES³⁴;
- b) il programma per il sostegno alla pace e alla stabilizzazione nella parte orientale della RDC, avviato nel giugno 2008 con un contributo UE di 10 milioni di euro dall'IfS, di cui 2,9 milioni di euro per la polizia;
- c) il *Programme d'Appui à la Réforme de la Police Nationale (PARP)*, avviato nell'agosto 2010 con un finanziamento di 11 milioni di euro a titolo del 10° FES.

³⁴ La dotazione Intra-ACP fa riferimento alla cooperazione con gli Stati ACP che è parte integrante della cooperazione regionale a beneficio di molti o di tutti gli Stati ACP. Queste operazioni possono pertanto trascendere il concetto di ubicazione geografica.

53. Il programma di sostegno UPI è stato svolto congiuntamente con EUPOL Kinshasa, una missione di polizia nell'ambito della PSDC (cfr. paragrafo 24) e presenta un numero limitato di priorità chiare e logiche. Ha raggiunto l'obiettivo di costituire un'unità di mille funzionari di polizia altamente qualificati con il supporto logistico e l'attrezzatura necessari e ha conseguito i risultati pianificati garantendo la sicurezza per il referendum costituzionale e le elezioni del 2005 e 2006. La Corte non ha potuto ottenere informazioni sulla riassegnazione del personale e dell'attrezzatura dopo la chiusura del programma. La sostenibilità di questi risultati è pertanto incerta.

54. La componente polizia del programma di sostegno alla pace e alla stabilizzazione nella parte orientale della RDC ha conseguito in parte i risultati pianificati. Ha messo a disposizione edifici, strutture e attrezzature per due unità mobili di intervento e il quartier generale della polizia regionale di Goma e Bukavu. Le opere edilizie hanno registrato pesanti ritardi, in particolare a Bukavu, e sono di scarsa qualità. Al momento del sopralluogo della Corte, le strutture finanziate a Bukavu non erano ancora utilizzate. A Goma non erano ancora operative a causa della mancanza di acqua corrente ed elettricità, che dovevano essere installate e finanziate a cura delle autorità di polizia. Ad oggi il programma non è riuscito a migliorare la capacità operativa della polizia nella regione. I disordini di Goma (Movimento M23) possono aver compromesso ulteriormente quanto realizzato usando gli aiuti dell'UE (cfr. paragrafo 12).

55. Il PARP ha lo scopo di finanziare la riforma della polizia nazionale congolese consolidando le capacità di coordinamento del *Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRP)*, riorganizzando la gestione delle risorse umane e finanziarie e migliorando l'infrastruttura per la formazione. È attuato in coordinamento con il sostegno tecnico fornito al CSRP da EUPOL RDC, un'altra missione di polizia nell'ambito della PSDC.

- 56.** Al momento della visita della Corte il programma era in fase iniziale di attuazione. Era riuscito a creare una banca dati delle risorse umane, un traguardo fondamentale per l'attuazione della riforma della polizia. Tuttavia, la sostenibilità della banca dati era incerta, non essendo stata prevista la manutenzione dei sistemi informatici dopo la sospensione dell'assistenza tecnica finanziata dall'UE.

SOSTEGNO PER LA RIFORMA DELLA GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE (GFP)

- 57.** Nel 2008, l'esame del PEFA aveva evidenziato che la GFP era carente in gran parte dei settori, quali ad esempio un quadro giuridico di bilancio obsoleto, una pianificazione e un'esecuzione del bilancio lacunose e un ricorso frequente a procedure eccezionali. Funzioni chiave quali le operazioni contabili e di tesoreria non rispettavano i principi della buona prassi e i meccanismi di controllo esterno erano praticamente inesistenti.
- 58.** A seguito dell'esame, il governo ha adottato e sta attuando con l'aiuto dei partner di sviluppo, tra cui l'UE, un piano strategico per la riforma delle finanze pubbliche volto a risolvere tali debolezze nell'arco del periodo 2010-2017.
- 59.** La Corte ha esaminato tre programmi:
- a) la componente finanze pubbliche del *Programme d'Appui à la Gouvernance* (PAG), sottoscritta nel gennaio 2007 e finanziata dal 9° FES con un contributo di 6,5 milioni di euro;
 - b) la componente risorse naturali del PAG, finanziata dal 9° FES con un contributo di 9 milioni di euro;
 - c) il *Projet d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques* (Pamfip), sottoscritto nel maggio 2010 e finanziato dal 10° FES con un contributo di 10 milioni di euro.

60. La Corte ha esaminato inoltre due programmi mirati di sostegno al bilancio:

- a) *l'Appui budgétaire à la Stabilisation économique de la RDC*³⁵, firmato in agosto e dicembre 2009 e finanziato per un totale di 48,6 milioni di euro a titolo del 10° FES e del DCI;
- b) *l'Appui budgétaire pour atténuer les effets de la crise économique et financière en RDC*³⁶, firmato nel dicembre 2010 e finanziato per 50 milioni di euro dal 10° FES nell'ambito dell'iniziativa *Vulnerability FLEX* (V-FLEX) avviata nel 2009.

61. I tre programmi di sostegno dell'UE volti a introdurre riforme nella gestione centrale delle finanze pubbliche hanno prodotto finora risultati modesti.

62. La componente GFP del PAG ha consolidato il *Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques* (COREF)³⁷, ente interministeriale chiave responsabile del coordinamento della riforma della GFP. Ha inoltre contribuito all'adozione del *Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques* (PSRFP)³⁸ e rafforzato le capacità dell'*Inspection Générale des Finances* (IGF)³⁹ e della *Commission Économique, Financière et Contrôle Budgétaire* (Ecofin)⁴⁰ dell'Assemblea nazionale fornendo formazione, consulenza e attrezzature e ristrutturando gli uffici.

63. Il sostegno alla Corte dei Conti della RDC si è rivelato invece del tutto insoddisfacente. Nonostante l'aumento in numero e capacità degli effettivi, la prevista ristrutturazione della sede della CdC è a un punto morto a causa di un contenzioso con l'aggiudicatario. Ciò ha avuto serie ripercussioni sulla capacità operativa della Corte.

64. Il Pamfip, naturale successore del PAG, ha l'obiettivo di consolidare la programmazione di bilancio, la contabilità e i servizi doganali. Al momento della visita della Corte, il programma era in una fase iniziale di attuazione, ma erano già palesi le difficoltà per quel che riguarda l'assunzione di esperti e il coordinamento di certe attività con gli altri donatori.

³⁵ Sostegno al bilancio per la stabilizzazione macroeconomica nella RDC.

³⁶ Sostegno al bilancio per alleviare l'impatto della crisi economica e finanziaria.

³⁷ Comitato direttivo per la riforma delle finanze pubbliche.

³⁸ Piano strategico per la riforma delle finanze pubbliche.

³⁹ Ispettorato generale delle finanze.

⁴⁰ Commissione economica, finanziaria e di controllo del bilancio.

- 65.** Uno degli obiettivi dei due programmi mirati di sostegno al bilancio era contribuire a migliorare la GFP. I programmi non sono tuttavia riusciti a stabilire alcun legame con il piano governativo di riforma della GFP né a individuare le priorità da finanziare. È difficile immaginare come si possa raggiungere questo obiettivo con programmi simili, dato che i fondi sono stati erogati in un'unica tranche fissa, senza definire condizioni legate alla performance o requisiti di dialogo sulle politiche. La Corte osserva che, per quanto il paese stia attraversando un periodo difficile dal punto di vista economico e di bilancio e la modestia dei salari sia una delle ragioni dell'inefficienza dei dipartimenti governativi (cfr. paragrafo 9), gli stipendi dei parlamentari sono passati da 1 500 dollari USA nel periodo di transizione a 6 000 nel 2006 e a 13 000 nel 2012. Nel 2011, le spese per la presidenza, il primo ministro, l'Assemblea nazionale e il Senato erano pari all'11 % delle spese totali del bilancio e quasi il triplo della spesa per la sanità⁴¹.
- 66.** L'adozione del piano strategico per la riforma delle finanze pubbliche è indice dell'impegno del governo nei confronti della riforma del settore, che si cerca di mantenere grazie al sostegno coordinato dei partner di sviluppo. Tuttavia, come per altri programmi dell'UE in altre aree, l'insufficienza delle risorse di bilancio e la debolezza della gestione delle finanze pubbliche portano a chiedersi se le istituzioni finanziate dai programmi PAG e Pamfip siano in grado di continuare le loro attività e provvedere alla manutenzione degli edifici e dell'attrezzatura senza il sostegno dei donatori.
- 67.** Il futuro economico della RDC e le prospettive di una governance migliore dipendono in larga misura da come saranno gestite le ingenti ricchezze naturali del paese. La fine del conflitto e le conseguenti elezioni non hanno però ancora trasformato tali risorse in incentivi allo sviluppo. In questo contesto, la componente risorse naturali del PAG vuole consolidare la capacità delle principali istituzioni di gestire il settore minerario e forestale, migliorare le condizioni per attrarre gli investimenti e incrementare le entrate.
- 68.** Al momento dell'esame, circa un anno e mezzo prima del termine del periodo operativo, la componente risorse naturali del PAG aveva prodotto risultati modesti. Una ragione era una valutazione inadeguata dei bisogni, che non aveva rilevato alcune delle principali debolezze nella gestione delle risorse naturali, come lo sfruttamento illegale, la corruzione, la mancanza di dati affidabili, la carenza dei meccanismi di controllo e doganali, la tassazione arbitraria, la bassa produttività e il basso tasso di trasformazione delle materie prime. Vi erano debolezze anche nella progettazione del programma, che hanno portato a gravi ritardi nella fase di attuazione e alla necessità di annullare molte delle attività pianificate.

⁴¹ Nel 2011, il bilancio totale era di 6 746 miliardi di franchi congolese (CDF). Gli stanziamenti di bilancio per la presidenza, il primo ministro, l'Assemblea nazionale e il Senato ammontavano a 291 miliardi di franchi (4,3 %) a fronte dei 233 miliardi (3,5 %) per la sanità; le spese totali di bilancio sono state di 3 515 miliardi di franchi, di cui 393 miliardi (11,1 %) per la prima voce e 137 miliardi (3,9 %) per la seconda.

- 69.** Il programma ha contribuito a rafforzare le capacità di alcune istituzioni, ma molti dei risultati non saranno probabilmente conseguiti, come l'adozione di un piano forestale nazionale, la revisione del codice minerario e il consolidamento della catena di estrazione, trasformazione e commercializzazione.

⁴² Progetto di sostegno all'avvio della decentralizzazione in RDC.

⁴³ Programma di sostegno ai parlamenti.

SOSTEGNO AL PROCESSO DI DECENTRAMENTO

- 70.** Nella RDC, il decentramento è stato oggetto di un lungo dibattito politico tornato d'attualità dopo l'adozione della Costituzione nel 2006. Si articola su tre piani (politico, amministrativo e fiscale) e ha lo scopo di promuovere la democrazia e accrescere la responsabilità politica locale garantendo al tempo stesso una migliore fornitura dei servizi ai cittadini.

- 71.** La Corte ha esaminato due programmi:

- a) il *Projet d'Appui au Démarrage de la Décentralisation en RDC* (PA2D)⁴², firmato nel maggio 2010 e finanziato con un contributo a carico del 10° FES pari a 15 milioni di euro;
- b) il *Programme d'Appui aux Parlements* (PAP)⁴³, firmato nel maggio 2010 e finanziato tramite un contributo del 10° FES pari a 5 milioni di euro.

- 72.** Il PA2D ha lo scopo di favorire l'avvio del decentramento finanziando gli enti incaricati di dirigere la riforma a livello nazionale e rafforzando le capacità amministrative delle province di Kinshasa e del Kivu settentrionale. Il PAP mira a contribuire al consolidamento della democrazia nella RDC attraverso il potenziamento delle capacità dell'Assemblea nazionale, del Senato e delle due assemblee provinciali di Kinshasa e del Kivu settentrionale.

- 73.** I due programmi erano in fase iniziale di attuazione al momento della visita della Corte, ma era già chiaro che avrebbero avuto scarse probabilità di successo. Vi erano gravi problemi legati a diverse ragioni, tra cui soprattutto le debolezze dell'amministrazione congolese, il rinvio delle elezioni provinciali e lo scarso impegno politico delle autorità nazionali a perseguire l'obiettivo del decentramento. L'attuale presidenza sta cercando di consolidare il potere. Il decentramento implica la condivisione del potere, concetto che il presidente è riluttante ad accettare in questo momento. Viste le circostanze, la sostenibilità degli eventuali risultati dei due programmi è molto dubbia a meno che non si verifichi un radicale cambiamento nel contesto politico.

74. Nonostante che nel paese il consenso sociale sulla necessità di decentrare sia soverchiante, il governo è poco propenso a portare avanti la riforma. L'approccio discendente imperniato su Kinshasa e proposto dai partner stranieri, Commissione compresa, ha quindi scarse probabilità di riuscita nel promuovere l'attuazione del decentramento. I governi provinciali si dicono favorevoli ad accogliere i benefici del decentramento ma sono riluttanti ad assumersi le responsabilità di garanzia dei servizi che esso implica. Un ostacolo è rappresentato dallo squilibrio patrimoniale delle province: più della metà delle entrate tributarie del paese proviene da due province (Basso Congo e Katanga).

75. Il processo di decentramento ha subito pertanto notevoli ritardi:

- a) molti degli strumenti giuridici in materia non sono stati ancora adottati;
- b) la procedura di retrocessione non è ancora stata attuata⁴⁴;
- c) le elezioni locali, originariamente previste per il 2008 e successivamente rinviate al 2011, non si sono mai svolte. Le elezioni provinciali previste per il 2011 sono state sospese⁴⁵.
- d) la creazione di 26 province invece delle attuali 11 si sarebbe dovuta concludere nel maggio 2010, ma la legge non è stata ancora approvata.

⁴⁴ L'articolo 175 della Costituzione prevede che il 40 % delle entrate nazionali riscosse in ciascuna delle province sia devoluto alla provincia stessa (pratica nota come «retrocessione») e un ulteriore 10 % assegnato a un fondo di investimento perequativo (*Caisse nationale de Péréquation*), limitato alla spesa per gli investimenti. L'obiettivo generale è la riduzione delle disparità tra le province.

⁴⁵ I governi provinciali hanno attualmente il doppio ruolo di rappresentanti delle province e di esecutori di mansioni del governo centrale. I capi dei governi locali sono designati dal presidente.

LA COMMISSIONE NON HA TENUTO SUFFICIENTEMENTE CONTO DEL FRAGILE CONTESTO NAZIONALE NEL CONCEPIRE I PROGRAMMI UE

76. La Corte ha esaminato se la Commissione:

- a) ha fatto fronte in maniera adeguata ai rischi principali per l'efficacia dei programmi UE;
- b) ha fissato obiettivi chiari e raggiungibili;
- c) ha fatto un uso appropriato della condizionalità e del dialogo politico per incoraggiare le autorità congolese a impegnarsi per una migliore governance.

NON SI È FATTO FRONTE AI RISCHI IN MANIERA ADEGUATA

- 77.** Gli aiuti esterni sono attuati in ambienti ad alto rischio, soprattutto nel caso degli Stati fragili. Come per gli altri partner di sviluppo, la Commissione non può evitare di assumere dei rischi. Dovrebbe però gestire tali rischi in maniera adeguata al fine di minimizzarli il più possibile.
- 78.** La Commissione conosce bene la situazione nella RDC e le cause e le conseguenze della fragilità statale. Nel progettare i programmi UE esaminati dalla Corte, essa ha individuato numerosi rischi e tenuto presenti gli insegnamenti tratti da programmi precedenti. La Commissione ha tenuto conto del difficile contesto e della debole amministrazione nazionale nel decidere in che modo concedere gli aiuti e nell'attuare un sistema di controllo. Tuttavia, la Commissione non ha valutato la probabilità del rischio né il potenziale impatto dello stesso sui programmi. In molti casi, i documenti preliminari si sono limitati a riportare ipotesi e/o rischi per l'efficacia dei programmi, anche se era noto che vi erano gravi problemi, legati soprattutto all'insufficiente impegno riformatore delle autorità locali e alla loro debole capacità istituzionale e finanziaria di garantire la sostenibilità dei risultati dopo la chiusura dei programmi dell'UE.
- 79.** La documentazione relativa ai programmi trascura molti dei rischi più gravi — in particolare la mancanza di volontà politica, la frode e la corruzione — che danno adito a gravi preoccupazioni nella RDC (cfr. paragrafo 9). Altri rischi sono sottovalutati, come i problemi relativi ai trasporti e alle comunicazioni, la limitata capacità di assorbimento delle autorità locali (cfr. paragrafo 82, lettera c)) e la difficoltà di reperimento di esperti internazionali e imprese locali con attrezzature idonee e personale qualificato, soprattutto nelle zone remote e spesso non sicure della parte orientale della RDC (cfr. paragrafo 82, lettera b)).
- 80.** I programmi esaminati dalla Corte non prevedevano sistematicamente misure atte a prevenire o a mitigare i principali rischi specifici individuati nei settori di intervento, né fornivano indicazioni ai gestori dei progetti e ai servizi della Commissione sulla procedura da seguire al verificarsi di tali rischi.
- 81.** L'approccio mirato seguito per i programmi di sostegno al bilancio adottati nel 2009 non previene né riduce i rischi. I fondi di sostegno al bilancio si fondono con altre risorse all'interno del bilancio del paese (la cosiddetta fungibilità) e non rimangono chiaramente individuabili una volta inglobati nel bilancio. Essi sono esposti alle stesse debolezze e rischi di gestione delle finanze pubbliche delle altre risorse nazionali di bilancio (cfr. paragrafo 65).

GLI OBIETTIVI ERANO SPESSO TROPPO AMBIZIOSI

82. Una valutazione inadeguata dei rischi ha contribuito ampiamente alla definizione di obiettivi troppo ambiziosi per sette dei programmi esaminati dalla Corte:

- a) l'obiettivo del PACE (cfr. paragrafo 38) — e il sostegno alla CENI (cfr. paragrafi 11 e 40) — di contribuire a elezioni democratiche era irrealistico vista la limitata disponibilità delle autorità congolese al dialogo con la comunità internazionale sulla preparazione del processo elettorale del 2011 entro i tempi previsti;
- b) gli obiettivi del programma Rejusco (cfr. paragrafi 45 e 46) erano troppo ambiziosi per la situazione postbellica nella parte orientale della RDC. Ad esempio, il programma non teneva conto del numero insufficiente di società edilizie e di consulenza con sufficiente personale qualificato e attrezzature idonee. Inoltre, la struttura di gestione era complessa e le norme e le procedure erano eterogenee. È stato necessario ridimensionare il programma in fase di attuazione e infine archiviarlo in seguito a una denuncia presentata all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) in merito agli appalti;
- c) la valutazione intermedia della componente giustizia del PAG (cfr. paragrafi 47 e 48) ha messo in evidenza che il programma, con le sue 35 attività pianificate e un bilancio circa doppio rispetto al bilancio annuale del ministero della Giustizia⁴⁶, era inadatto alla struttura e alla capacità di assorbimento limitate di quel ministero. È stato necessario ridimensionare notevolmente il programma in fase di attuazione;
- d) la componente risorse naturali del PAG (cfr. paragrafi 67-69) fissa numerose priorità implicanti tutta una serie di attività e di competenze. Sono sorte per questo diverse difficoltà ed è stato necessario modificare e ridimensionare notevolmente il programma in fase di attuazione;
- e) il PA2D (cfr. paragrafi 71-73) non ha tenuto conto in maniera adeguata del fatto che il processo di decentramento era prevalentemente guidato dai donatori. Il governo è stato sin dall'inizio restio a sostenere la riforma. Molti degli strumenti giuridici relativi al decentramento non sono ancora stati approvati e numerosi osservatori ritengono che il progetto sia destinato a non vedere mai la luce. Approvato nel 2009, il programma dell'UE è sostanzialmente fermo;
- f) la definizione degli obiettivi per il PAP (cfr. paragrafi 71-73) non ha tenuto sufficientemente conto del rischio costituito dal rinvio delle elezioni per il senato e le province, che ha pesantemente ritardato la realizzazione degli obiettivi del programma.

⁴⁶ Relazione concernente la valutazione intermedia del PAG, ottobre 2011.

LA CONDIZIONALITÀ E IL DIALOGO POLITICO NON SONO STATI SFRUTTATI APPIENO

- 83.** I programmi dell'Unione europea non si limitano al finanziamento delle attività programmate ma comprendono altri due aspetti che devono essere opportunamente abbinati per ottimizzare le probabilità che i fondi dell'UE siano ben sfruttati:
- a) l'accordo con il paese partner sulle condizioni associate agli obiettivi e ai rischi del programma;
 - b) il dialogo politico con il governo sulla definizione e l'attuazione di politiche e strategie di riforma adeguate.

CONDIZIONALITÀ

- 84.** Per quanto riguarda i programmi dell'UE esaminati dalla Corte, il modo in cui la Commissione ha usato la condizionalità ha di fatto ridotto il potenziale effetto di incentivazione per quel che riguarda l'impegno delle autorità nazionali a favore delle riforme, limitando la possibilità della Commissione stessa di avvalersi delle condizioni come strumento del dialogo politico con il governo.
- 85.** Come già rilevato dalla Corte in relazione ai finanziamenti del FES a favore dei programmi per l'infrastruttura stradale nell'Africa subsahariana⁴⁷, raramente la Commissione ha imposto condizioni preliminari che le autorità congolese dovevano soddisfare per poter dare avvio a un programma, a una gara d'appalto o alla stipula di un contratto. Nei programmi esaminati sono stati individuati pochi esempi di questo tipo, come il requisito di adottare preventivamente una legge o di mettere a disposizione un terreno adatto.
- 86.** Le condizioni fissate non sono giuridicamente vincolanti, bensì presentate in genere nelle convenzioni di finanziamento come «misure di accompagnamento» che devono essere adottate dalle autorità congolese. Queste misure sono spesso definite in modo vago (ad esempio aumentare progressivamente la spesa per la manutenzione stradale in funzione della capacità di bilancio) o irrealistiche (ad esempio provvedere a un'adeguata manutenzione).

⁴⁷ Relazione speciale n. 17/2012 sul contributo del Fondo europeo di sviluppo (FES) per una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana (<http://eca.europa.eu>).

- 87.** È stato quindi difficile per la Commissione monitorare il rispetto delle condizioni e adottare misure tempestive e appropriate in caso di inottemperanza. Solo una volta la Commissione ha deciso di sospendere l'erogazione di un contributo UE: alla luce delle irregolarità emerse nel corso delle elezioni presidenziali del 2011, la Commissione ha deciso, coordinandosi con gli altri donatori, di sospendere il pagamento finale. Purtroppo questo intervento è risultato inefficace e tardivo.

DIALOGO POLITICO

- 88.** La Commissione ha avuto un ruolo di spicco nel promuovere il dialogo politico con il governo congolese in coordinamento con altri donatori. Ha partecipato attivamente al Quadro di assistenza al paese (CAF) e ai diversi gruppi di lavoro tematici che costituiscono il quadro istituzionale del dialogo tra i ministeri competenti, i donatori e i rappresentanti della società civile. Ha finanziato enti interministeriali che dovevano assumere un ruolo fondamentale nel processo di riforma e nel coordinamento con i donatori⁴⁸. La Commissione ha inoltre mantenuto il dialogo con il governo durante le fasi di programmazione e di revisione delle strategie di cooperazione del 9° e del 10° FES, progettando e monitorando l'attuazione dei singoli programmi e svolgendo esami annuali congiunti della cooperazione UE.

- 89.** La qualità del dialogo politico è stata tuttavia inficiata da una serie di debolezze fondamentali:

- a) i gruppi di lavoro tematici non erano un forum efficace per un dialogo politico coordinato. A metà del 2009, operavano per lo più senza un piano d'azione e non avevano missioni, obiettivi, responsabilità, bilanci o calendari ben definiti. Spesso i ministeri competenti non erano coinvolti attivamente e le riunioni non vertevano su temi pertinenti. Si è tentato di migliorare il funzionamento dei gruppi di lavoro, ma una valutazione svolta nel 2011 dal ministero della Pianificazione ha riscontrato che permangono numerosi problemi;
- b) per quanto questa situazione insoddisfacente fosse dovuta in parte alla debole capacità amministrativa del paese, le autorità congolese hanno preferito l'approccio del dialogo politico bilaterale con ciascuno dei donatori in modo da poter sfruttare le potenziali divergenze di opinioni e la concorrenza tra donatori. Tale approccio è stato facilitato da un coordinamento inadeguato del dialogo politico tra i donatori, compreso quello tra la Commissione e gli Stati membri dell'UE, in particolare nel settore del sostegno alla polizia⁴⁹;

⁴⁸ Ad esempio, il *Comité de Suivi de la Réforme de la Police* e il *Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques*.

⁴⁹ «CSDP Missions and Operations: Lessons learned processes», Parlamento europeo, direzione generale delle Politiche esterne (PE 457.062, pag. 52), aprile 2012.

- c) è sempre più difficile per l'UE e i partner stranieri che ne condividono la linea influire sulla direzione assunta dalle autorità della RDC in materia di governance. La RDC possiede risorse naturali essenziali per tutto il mondo, e la presenza di nuovi partner stranieri con obiettivi commerciali svincolati da altri impegni (come la Cina, il Sud Africa, il Brasile e la Corea del Sud) attenua ulteriormente l'influenza dei tradizionali partner allo sviluppo sul governo congolese;
- d) come già rilevato (cfr. paragrafi 84-87), l'approccio alla condizionalità adottato dalla Commissione limita la sua stessa capacità di sfruttare appieno il dialogo politico.

90. In tale contesto, il dialogo politico con le autorità congolese si è rivelato un compito impegnativo per la Commissione, che ha ottenuto risultati disomogenei e in linea di massima limitati:

- a) non essendo il sostegno al processo elettorale uno dei settori cruciali della strategia di cooperazione del 10° FES, la Commissione non ha chiarito adeguatamente sin dal principio che il sostegno alle elezioni democratiche sarebbe rimasto una priorità politica fondamentale per la cooperazione dell'Unione europea dopo il periodo di transizione. Ciò si è ripercosso sulla sua capacità di reagire in modo adeguato e tempestivo;
- b) nel settore della giustizia, il CMJ non si è rivelato un contesto efficace per il dialogo ed è stato particolarmente fallimentare nel tentativo di ottenere l'adozione e l'attuazione della riforma da parte del ministero della Giustizia. Di conseguenza, nel 2011 la Commissione ha sospeso il finanziamento al segretariato del CMJ. Le autorità congolese hanno mostrato scarso interesse a far proprio il programma Rejusco, recepito dalla popolazione come un'iniziativa gestita e voluta dai donatori;
- c) nel settore della polizia il dialogo politico è stato difficile. Per quanto il Comitato di monitoraggio della riforma della polizia costituisca un valido forum per il dialogo, le autorità hanno mostrato un impegno moderato a favore della riforma e una preferenza per il dialogo bilaterale con i singoli donatori. L'adozione della legge organica per la polizia ha richiesto cinque anni;
- d) la mancanza di volontà politica per attuare il processo di decentramento ha lasciato poco spazio a un dialogo politico utile;
- e) il dialogo politico relativo alla riforma della GFP è stato meno complesso, soprattutto grazie al coinvolgimento coordinato dei donatori a partire dal PEFA del 2008.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 91.** La Corte conclude che l'efficacia del sostegno dell'Unione europea alla governance nella RDC è limitata. Il sostegno UE si colloca nell'ambito di una strategia di cooperazione generalmente solida, risponde ai principali bisogni di governance del paese e ha conseguito alcuni risultati. Purtroppo i progressi sono lenti, disomogenei e per lo più limitati. Meno della metà dei programmi ha conseguito, o ha buone probabilità di conseguire, i risultati attesi. La sostenibilità è una prospettiva irrealistica nella maggior parte dei casi.
- 92.** Così come accade per altri partner di sviluppo, anche la Commissione incontra seri ostacoli nel tentativo di contribuire a una migliore governance nella RDC: mancanza di volontà politica, dinamica dei programmi lasciata in prevalenza ai donatori, mancanza di una capacità di assorbimento. Tuttavia, la Commissione conosce bene le cause e le conseguenze più importanti della fragilità statale della RDC, ma non ha tenuto sufficientemente conto di questo contesto nel progettare i programmi dell'UE. I rischi non sono stati affrontati in maniera adeguata, gli obiettivi dei programmi sono spesso troppo ambiziosi, la condizionalità produce un effetto di incentivo debole e il dialogo politico non è stato sfruttato in tutto il suo potenziale e coordinato adeguatamente con gli Stati membri dell'UE in tutti i settori.
- 93.** Il compito di ricostruire lo Stato e migliorare la governance nella RDC richiederà tempi lunghi. Se l'Unione europea, uno dei principali partner di sviluppo e fautrice della buona governance e dei diritti umani, intende continuare a sostenere la governance nella RDC, essa dovrà notevolmente migliorare l'efficacia degli aiuti che concede. In questo senso, la Commissione dovrebbe essere più realista nel fissare gli obiettivi e progettare i programmi dell'UE e più esigente con le autorità congolese nel controllare il rispetto delle condizioni concordate e degli impegni presi.⁵⁰
- 94.** Per migliorare l'efficacia del sostegno dell'UE alla governance nella RDC, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

⁵⁰ Il primo ministro congolese Augustin Matata Ponyo ha dichiarato che la RDC ha bisogno di partner esigenti ma comprensivi, proattivi ma rispettosi, critici ma obiettivi (*Libération*, 12.12.2012).

RACCOMANDAZIONE 1 **STRATEGIA DI COOPERAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA**

Coordinandosi con gli altri partner di sviluppo, soprattutto gli Stati membri dell'UE, la Commissione e il SEAE dovrebbero:

- a) in previsione della programmazione dell'11° FES e della concezione dei futuri programmi dell'UE, i) prestare maggiore attenzione a garantire un equilibrio ottimale degli aiuti tra tutte le province, in particolare le più povere; ii) combinare gli aiuti a livello centrale con programmi a livello provinciale che abbinino il decentramento politico e territoriale a strategie avanzate di gestione delle risorse naturali e al ripristino e allo sviluppo delle infrastrutture; iii) riesaminare il sostegno dell'UE a una migliore gestione delle risorse naturali in base ad un'approfondita valutazione dei bisogni;
- b) nel dialogo con il governo congolese, sottolineare maggiormente che le elezioni democratiche sono un elemento essenziale della governance; valutare attentamente tutti i rischi per garantire che i programmi dell'UE in questo settore non favoriscano un arroccamento del regime;
- c) promuovere una maggiore responsabilità democratica del governo congolese attraverso un più ampio sostegno al rafforzamento della capacità delle istituzioni nazionali di vigilanza, in particolare le commissioni specializzate dell'Assemblea nazionale e della Corte dei Conti.
- d) in tutti i campi della governance coperti dalla strategia di cooperazione dell'UE, includere sistematicamente la necessità di sostenere la lotta alla frode e alla corruzione.

RACCOMANDAZIONE 2 RISCHI

La Commissione dovrebbe:

- a) all'avvio dei programmi e a intervalli regolari nella fase di attuazione, valutare la probabilità e il potenziale impatto dei principali rischi per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi programmatici. Essa dovrebbe pertanto: i) valutare la pertinenza e la credibilità delle politiche e dei piani d'azione del paese volti a migliorare la governance in relazione alle risorse istituzionali e finanziarie a disposizione; ii) monitorare i progressi a fronte degli impegni assunti dalle autorità della RDC;
- b) fissare misure per prevenire o attenuare i rischi e definire chiaramente la procedura da seguire al verificarsi di tali rischi.

RACCOMANDAZIONE 3 OBIETTIVI DEI PROGRAMMI

La Commissione dovrebbe:

- a) concentrare gli obiettivi su un numero limitato di priorità;
- b) definire tempistiche più confacenti al contesto in cui si svolgono i programmi;
- c) prevedere una certa flessibilità nella fase di attuazione dei programmi per consentire, ove necessario, una revisione tempestiva degli obiettivi.

RACCOMANDAZIONE 4 CONDIZIONALITÀ E DIALOGO POLITICO

La Commissione dovrebbe:

- a) usare in modo più incisivo la condizionalità e il dialogo politico. Dovrebbe pertanto: i) fissare condizioni chiare, pertinenti, realistiche e corredate di un termine; ii) valutare periodicamente il rispetto delle condizioni concordate; iii) reagire in modo fermo, proporzionale e tempestivo in caso di un impegno insufficiente da parte del governo della RDC, sospendendo o chiudendo il programma ove necessario;
- b) esortare il governo della RDC ad adottare le misure necessarie per migliorare il funzionamento dei gruppi di lavoro tematici e monitorare l'attuazione di tali misure;
- c) assumere un ruolo di leadership più attivo nei confronti degli Stati membri dell'UE allo scopo di incoraggiare un dialogo politico coordinato ed esercitare una maggiore influenza sul governo della RDC.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 16 luglio 2013.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ATTRIBUZIONE DI UN PUNTEGGIO AI PROGRAMMI

(in milioni di euro)

Programmi	Settore	Importo	Strumento UE	Pertinenza	Progettazione	Risultati	Sostenibilità	Periodo di attuazione
Appui à la formation de l'Unité de Police Intégrée (UPI)	Polizia	5,00	Intra ACP — 9° FES	A	B	B	D	7.5.2004 - 31.12.2005
Programme d'appui à la réforme de la Police Nationale (PARP)		11,00	10° FES	A	B	B	C	12.8.2010 - 12.2.2015 Clausola aggiuntiva: 12.2.2016
Support for Peace and Stabilisation in the eastern DRC (police component)		2,90	IFS	A	B	C	C	20.6.2008 - 30.6.2011
Programme Restauration de la Justice à l'Est de la République Démocratique du Congo (Rejusco)	Giustizia	7,90	9° FES	A	C	C	D	11.7.2006 - 31.12.2010
Programme d'appui à la gouvernance (PAG) — Volet Justice		9,00	9° FES	A	B	B	C	25.1.2007 - 31.12.2012 Clausola aggiuntiva: 31.12.2013
Appui au processus électoral en RDC (APEC)	Elezioni	105,00	Dotazione supplementare	A	B	B	C	29.11.2004 - 31.12.2010
Programme d'appui au processus électoral (PAPE / APEC)		60,00	9° FES	A	B	B	C	24.11.2005 - 31.12.2006
Appui à la CENI		3,00	9° FES	B	C	C	C	13.11.2007 - 31.12.2009
Programme d'appui au cycle électoral 2011-2013 (PACE)		47,50	10° FES	A	B	D	D	25.5.2011 - 27.5.2014
Programme d'Appui Budgétaire pour la Stabilisation Économique de la RDC	Gestione delle finanze pubbliche	48,62	10° FES/DCI	C	C	N.D.	N.D.	2009
VFLEX — Appui budgétaire pour atténuer les effets de la crise économique et financière en RDC		50,00	10° FES	C	C	N.D.	N.D.	2010
Programme d'appui à la Gouvernance (PAG) — Volet finances publiques		6,50	9° FES	A	B	C	B	25.1.2007 - 31.12.2012 Clausola aggiuntiva: 31.12.2013
Programme d'appui à la Gouvernance (PAG) — Volet ressources naturelles		9,00	9° FES	B	C	C	C	25.1.2007 - 31.12.2012 Clausola aggiuntiva: 31.12.2013
Programme d'appui à la Modernisation des Finances Publiques (Pamfip)		10,00	10° FES	A	A	C	B	20.5.2010 - 20.5.2015

Programmi	Set-tore	Importo	Strumento UE	Pertinenza	Proget-tazione	Risultati	Sosteni-bilità	Periodo di attuazione
Projet d'appui au démarrage de la décentralisation en République Démocratique du Congo (PA2D)	Decentralizzazione	15,00	10° FES	A	C	C	C	20.5.2010 - 20.5.2015
Programme d'appui aux Parlements (PAP)		5,00	10° FES	A	B	B	C	20.5.2010 - 20.5.2014 Clausola aggiuntiva: 20.5.2015
TOTALE		395,42						

Legenda

Sulla base della metodologia di assegnazione del punteggio di cui all'*allegato II* sono stati attribuiti i seguenti punteggi:

A	criterio soddisfatto
B	debolezze minori
C	debolezze gravi
D	criterio non soddisfatto

ALLEGATO II

METODOLOGIA DI ATTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO

Ai fini del presente audit, il punteggio relativo a pertinenza, progettazione, risultati e sostenibilità è stato calcolato con il metodo del monitoraggio orientato ai risultati (MOR) della Commissione. I criteri utilizzati sono i seguenti:

Pertinenza	
A	Perfettamente integrato nelle politiche nazionali e nella strategia della Commissione europea, conforme agli impegni della Dichiarazione di Parigi in quanto a responsabilità, coerenza e armonizzazione, è molto pertinente alle esigenze del gruppo obiettivo.
B	Si integra bene nelle politiche nazionali e nella strategia della Commissione europea (senza essere sempre esplicito), ragionevolmente compatibile con gli impegni della Dichiarazione di Parigi, pertinente alle esigenze del gruppo obiettivo.
C	Problematiche in termini di coerenza con le politiche nazionali e della Commissione europea, la Dichiarazione di Parigi o di pertinenza rispetto alle esigenze del gruppo obiettivo.
D	In contraddizione con le politiche nazionali o la strategia della Commissione europea, con gli impegni della Dichiarazione di Parigi, pertinenza dubbia rispetto alle esigenze. Deve essere ampiamente rivisto.
Progettazione	
A	Configurazione chiara e ben strutturata; logica verticale degli obiettivi realistica e coerente; sufficientemente SMART; OVI (indicatori oggettivamente verificabili); rischi e presupposti identificati e gestiti chiaramente; strategia di uscita pianificata.
B	Logica di intervento adeguata anche se potrebbe essere migliorata per quanto riguarda gerarchia degli obiettivi, OVI, rischio e presupposti.
C	Alcuni problemi nella logica di intervento possono ripercuotersi sulla riuscita del progetto e sulla capacità di monitorare e valutare i progressi fatti; necessari miglioramenti.
D	La logica di intervento è carente e deve essere completamente rivista, se si vuole salvare l'esito del progetto.
Risultati	
⇒ <i>Per progetti conclusi</i>	
A	I benefici e le capacità derivanti dai risultati del progetto sono tangibili, di buona qualità e ne usufruiscono tutti i gruppi obiettivo.
B	Le realizzazioni sono in larga parte di buona qualità, tangibili e ne usufruiscono quasi tutti i gruppi obiettivo. Ci sono margini di miglioramento, ma senza grandi ripercussioni sull'efficacia.
C	Alcuni benefici sono tangibili, ma non sempre di buona qualità. Sono necessari miglioramenti per garantire che il progetto possa conseguire il suo scopo in termini di qualità, estensione e tangibilità.
D	Nella maggior parte dei casi, non vi sono realizzazioni tangibili e, ove presenti, queste sono di scarsa qualità. È urgente apportare radicali cambiamenti per ottenere risultati.
⇒ <i>Per progetti in corso</i>	
A	Probabile pieno conseguimento di risultati in termini di qualità ed estensione. Gli effetti negativi sono stati mitigati.
B	I risultati verranno conseguiti con qualche limitazione di poco conto; gli effetti negativi non hanno provocato gravi danni.
C	I risultati verranno conseguiti solo parzialmente anche a causa degli effetti negativi ai quali la gestione non è stata in grado di adattarsi pienamente. Occorrono misure correttive per aumentare la possibilità di conseguire risultati.
D	Il progetto non raggiungerà il suo scopo senza un radicale intervento correttivo.

Sostenibilità	
⇒ <i>Sostenibilità finanziaria/economica</i>	
A	Potenzialmente molto buona, i costi per servizi e manutenzione sono coperti e accessibili, non esposta a fattori esterni.
B	Probabilmente buona ma possono emergere problemi causati dalla variazione di fattori economici esterni.
C	Problemi da risolvere per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria, o in termini di costi istituzionali o di gruppo target oppure in termini di mutamento del contesto economico.
D	Molto a rischio se non si apportano significative modifiche.
⇒ <i>Senso di titolarità</i>	
A	Le strutture e le istituzioni locali sono molto coinvolte in tutte le fasi dell'attuazione e si impegnano per continuare a produrre e a utilizzare i risultati conseguiti anche dopo la conclusione del finanziamento da parte della Commissione europea.
B	L'attuazione avviene in buona parte attraverso strutture e istituzioni locali, che sono anche coinvolte in qualche misura nella fase decisionale. Molto probabilmente sostenibile ma ci sono margini di miglioramento.
C	Il progetto utilizza soprattutto organizzazioni create ad hoc e non coinvolge sufficientemente le strutture e le istituzioni locali per garantire la sostenibilità. Non si garantiscono risultati continuativi. Sono necessarie misure correttive.
D	Il progetto dipende completamente da strutture ad hoc senza prospettive di sostenibilità. Sono necessarie modifiche radicali per garantire la sostenibilità.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

SINTESI

I.

La Commissione e il SEAE ritengono che i requisiti di base di una buona governance — diritti umani, democrazia, sicurezza, servizi pubblici di base — non risultino **sufficientemente** rispettati.

III.

Alcuni progetti per i quali l'osservazione della Corte risulterebbe pertinente erano in una primissima fase di attuazione e non avevano quindi prodotto ancora risultati. I ritardi rispetto alle scadenze iniziali sono sostanzialmente dovuti alle condizioni di fragilità e alla situazione di post-crisi in cui versa la RDC. Sono stati pertanto prolungati i tempi operativi per poter realizzare i principali risultati previsti dei progetti e dei programmi. Nel valutare l'efficacia dei programmi dell'UE l'arco temporale deve essere tale da tener conto di cosa significhi concretamente operare in condizioni di fragilità. La Commissione e il SEAE ritengono inoltre che i progressi realizzati vadano riconosciuti, si pensi alle elezioni del 2006 e alla gestione generale dei conti pubblici.

Pur essendo insufficiente, come precisato dalla Corte, il bilancio nazionale è aumentato di venti volte negli ultimi dieci anni ed è destinato a raddoppiare ancora entro il 2016. Questo permette al governo di assegnare progressivamente risorse adeguate alle pertinenti voci di bilancio, anche per le risorse umane e la manutenzione, migliorando così la sostenibilità nel medio termine.

IV.

All'epoca gli obiettivi rispondevano alla visione dell'UE per la RDC: l'idea era sfruttare lo slancio democratico che sarebbe scaturito dalle prime elezioni democratiche del 2006. La gestione dei rischi non può eliminarli ma serve a adeguare il sostegno in funzione dell'evolvere della situazione politica o dei tempi necessari per portare a termine l'azione. Entrambi questi approcci sono stati applicati dalla Commissione. La Commissione e il SEAE ritengono quindi che il contesto e i rischi presenti nella RDC siano stati adeguatamente presi in considerazione.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

INTRODUZIONE

11.

L'Unione ha espresso disappunto per l'emendamento costituzionale di gennaio 2011 che avrebbe dovuto estendere il consenso all'opposizione, ma non lo ritiene illegale o anti-democratico. La tempistica con cui è stato introdotto ha lasciato peraltro ai partiti politici di opposizione la possibilità di incorporarlo nelle strategie elettorali.

12.

L'instabilità nella regione orientale della RDC ha origini complesse. Il fenomeno è imputabile a fattori regionali, nazionali (RDC) e locali. Il SEAE e la Commissione stanno per presentare, in una comunicazione congiunta, il quadro strategico dell'UE per la regione dei Grandi Laghi, che esaminerà ulteriormente la situazione.

In un paese come la RDC, dove il tessuto socio-amministrativo era stato completamente distrutto, porre precondizioni sarebbe risultato inefficace visto che il sostegno intendeva per l'appunto ripristinare i servizi pubblici di base. La delegazione ha sempre tenuto in vita il dialogo politico e settoriale con le autorità, controbilanciando puntualmente il sostegno dell'UE con i progressi da queste realizzati, secondo ciò che la Commissione e il SEAE definiscono l'«approccio contrattuale», basato sulla «responsabilità reciproca», come previsto dal «New Deal» per gli Stati fragili.

Le questioni di governance vengono affrontate in sede politica e di dialogo politico. Le posizioni politiche assunte dall'UE (delegazione e SEAE/Commissione) sono convenute e coordinate con gli Stati membri.

V.

La questione va esaminata da entrambe le prospettive perché l'efficacia e l'efficienza degli aiuti non possono migliorare in assenza di governance. Se non vengono poste progressivamente le basi della governance (conti pubblici, quadri giuridici, servizi locali, decentramento) il processo stenta a avanzare e si scontra inevitabilmente a difficoltà operative.

VI.

Come già accennato, la condizionalità, che va modulata tenuto conto della fragilità del RDC, rientra nel dialogo politico con il paese. Il termine «condizionalità» non è propriamente in linea con lo spirito di partenariato, pilastro della cooperazione con i paesi ACP nell'ambito dell'accordo di Cotonou. La Commissione promuove la responsabilità reciproca e rafforza il dialogo strategico e politico.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

OSSERVAZIONI

Il sostegno UE alla governance nella RDC risponde ai bisogni, ma ha conseguito risultati complessivi limitati

Risposta alla voce

La Commissione e il SEAE ritengono che il sostegno dell'UE alla governance della RDC risponda ai bisogni, ma abbia dato risultati parziali.

30.

La Commissione e il SEAE non ritengono che la loro capacità di reagire adeguatamente ai problemi verificatisi durante il ciclo elettorale sia stata limitata dal fatto che il sostegno al ciclo elettorale non rientrava nel PIN. La partecipazione dell'UE, e della comunità internazionale, nelle varie fasi del ciclo elettorale non avrebbe potuto essere più significativa senza incidere sulla titolarità politica e finanziaria della RDC durante il processo.

34.

Il sostegno della Commissione può non coprire l'intero territorio ma ha una distribuzione geografica equilibrata, anche per le componenti connesse alla governance.

La strategia di cooperazione dell'UE nel settore della governance si concentra in buona parte sul sostegno al governo centrale (dimensione nazionale) e su un numero limitato di province, tra cui il Basso Congo, il Kasai occidentale e la regione orientale.

Per quanto riguarda la cooperazione in altri ambiti: il 10° FES non è certo in grado di coprire l'intero territorio nazionale, ma i programmi dell'UE in altri settori interessano grandi aree del Kasai orientale e occidentale, di Bandundu, di Equatore, del Kivu nord e sud, del Basso Congo e di Kinshasa. Attualmente la complementarità geografica tra cooperazione UE e programmi degli Stati membri, sebbene efficace, non è in grado di soddisfare l'intera gamma dei bisogni nelle aree più povere del paese. L'UE ha inoltre la necessità di concentrare la cooperazione su un numero ristretto di interventi per evitare la dispersione.

Per coordinare in modo ottimale gli interventi, la Commissione collabora con gli altri donatori. Il sostegno d'urgenza (per es. dotazione B) si concentra nelle aree colpite e contribuisce al piano di stabilizzazione e ricostruzione della RDC orientale (Starec) sostenuto da tutti i donatori. La Commissione si è in realtà opposta alle pressioni dei media che spingevano per indirizzare tutti gli sforzi sulla parte orientale. Si tenga peraltro presente che le province più povere sono le meno popolate e le più inaccessibili e non si prestano quindi all'intervento dei grandi donatori perché l'impatto generale del sostegno è limitato.

Il sostegno UE alla governance risponde ai bisogni in ogni area, ma i progressi compiuti sono disomogenei e nel complesso limitati

Risposta alla voce

La Commissione e il SEAE ritengono che il sostegno dell'UE alla governance risponda ai bisogni in tutti i settori, ma i progressi non sono disomogenei e parziali.

I progressi si scontrano certo agli ostacoli e ai ritardi abituali degli Stati fragili, senza compromettere necessariamente però l'esito generale previsto.

35.

Alcuni progetti per i quali l'osservazione della Corte risulterebbe pertinente erano in una primissima fase di attuazione e non avevano quindi prodotto ancora risultati. I ritardi rispetto alle scadenze iniziali sono sostanzialmente dovuti alle condizioni di fragilità e alla situazione di post-crisi in cui versa la RDC. Sono stati pertanto prolungati i tempi operativi per poter realizzare i principali risultati previsti dei progetti e dei programmi (la Commissione e il SEAE non concordano quindi con alcuni risultati riportati nella tabella all'*allegato I*).

Nel valutare l'efficacia dei programmi dell'UE l'arco temporale deve essere tale da tener conto di cosa significhi concretamente operare in condizioni di fragilità. La Commissione ritiene che il processo vada nella giusta direzione.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

Pur essendo insufficiente, come precisato dalla Corte, il bilancio nazionale è aumentato di venti volte negli ultimi dieci anni ed è destinato a raddoppiare ancora nel prossimo quinquennio. Questo permette al governo di assegnare progressivamente risorse adeguate alle pertinenti voci di bilancio, anche per le risorse umane e la manutenzione, migliorando così la sostenibilità nel medio termine.

41.

Si veda la risposta al punto 11.

Il SEAE e la Commissione hanno reagito tempestivamente all'emendamento costituzionale (si veda dichiarazione dell'AR/VP) e hanno chiesto alla RDC di renderne conto nell'ambito del dialogo politico in corso.

L'Unione ha espresso disappunto per l'emendamento costituzionale di gennaio 2011 che avrebbe dovuto estendere il consenso all'opposizione, ma non lo ritiene illegale o antidemocratico. La tempistica con cui è stato introdotto ha lasciato peraltro ai partiti politici di opposizione la possibilità di incorporarlo nelle strategie elettorali.

42.

Il sostegno finanziario fornito dalla comunità internazionale, e dalla Commissione, al processo elettorale non è una garanzia di successo e trasparenza delle elezioni, né un segnale di sostegno al regime. La relazione finale della missione di osservazione elettorale dell'UE riporta chiaramente la valutazione del processo elettorale del 2011 e delle falle strutturali individuate.

46.

Il programma Rejusco era un intervento del tipo «*justice d'urgence*» inteso a dare un supporto cruciale al sistema giudiziario, e relativi settori della zona orientale, sull'orlo del collasso. Le sue realizzazioni complessive vanno interpretate anche in quest'ottica. La necessità di riconoscere la specifica contingenza della zona orientale, che non rispetta tutte le necessarie condizioni di sostenibilità, era un presupposto importante del documento di strategia nazionale (DSN) e del programma indicativo nazionale (PIN).

49.

La Commissione desidera sottolineare che:

- 1) anche se la dotazione di bilancio non è sufficiente, i suoi livelli crescenti mostrano una tendenza positiva (si veda la risposta al punto 35);
- 2) una delle caratteristiche del programma PARJ è per l'appunto sviluppare la capacità amministrativa;
- 3) l'attuale ministro della Giustizia (nominato a maggio 2012) sta dando prova di impegnarsi con grande determinazione.

53.

L'impossibilità di ottenere informazioni sulla riassegnazione del personale è uno dei motivi per cui i programmi del PIN nell'ambito del 9° e del 10° FES, così come le azioni nell'ambito dello strumento di stabilità, mettano l'accento sulla migliore gestione delle risorse umane in seno alla polizia nazionale congolese (PNC). Gli sforzi in tal senso hanno fin qui permesso di fare il censimento completo della PNC, di creare una banca dati informatizzata e di sostenere l'elaborazione di una nuova legge organica (il presidente ne ha firmato il progetto il 1° giugno 2013) che disciplina il settore nel suo insieme.

Sono state inoltre adottate le necessarie misure correttive per migliorare la sostenibilità.

54.

Attualmente la PNC utilizza tutti gli impianti realizzati nel quadro del progetto.

La capacità operativa della PNC è decisamente migliorata da quando è stata creata e attrezzata la sede centrale della polizia provinciale, in particolare i centri di comando e comunicazione di Goma e Bukavu.

In effetti i lavori di costruzione hanno subito ritardi per una serie di imprevisti — indisponibilità di terreni edificabili debitamente documentati, vincoli procedurali, mancanza di manodopera qualificata e di materiali di costruzione nella zona orientale del paese, cattive condizioni atmosferiche — che hanno inciso sul completamento del progetto nei 18 mesi del periodo di attuazione dello strumento di stabilità.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

56.

La Commissione ha posto la questione e il governo si è impegnato a finanziare il funzionamento, la manutenzione e altri costi, in modo da assicurare la sostenibilità degli interventi dell'UE.

Per dare un esempio di questa condizionalità mirata, la delegazione è riuscita a far accantonare nel bilancio 2013 un'assegnazione di 325 000 USD per questa specifica attività.

Il contributo finanziario del governo della RDC ha notevolmente contribuito alla sostenibilità di questo intervento dell'UE.

61.

La riforma dei conti pubblici è in costante progresso, come riconosciuto dalla comunità internazionale, tra cui le istituzioni di Bretton Woods, e gode del sostegno e dell'impegno incondizionati del primo ministro. In una situazione come questa di estrema fragilità statale, la Commissione giudica promettenti i risultati intermedi raggiunti.

63.

Su consiglio della delegazione dell'UE, l'ordinatore nazionale (ON) ha annullato il contratto di opere per la ristrutturazione degli uffici del CdC per incapacità del contraente e intende aggiudicare il contratto a un'altra impresa. Il ritardo e i disagi che ne sono conseguiti non hanno però impedito al CdC di assumere nuovi giudici.

64.

La Commissione non prevede difficoltà nell'assunzione di esperti e il ministro delle Finanze ha convenuto con otto donatori (di cui la delegazione dell'UE come donatore leader) un *cadre de concertation* sulla riforma dei conti pubblici.

65.

Questi programmi di sostegno d'emergenza al bilancio, realizzati in stretto coordinamento con le istituzioni di Bretton Woods, intendevano evitare problemi maggiori durante il processo di stabilizzazione del paese. La RDC aveva completato l'iniziativa per i paesi poveri fortemente indebitati e tutti gli osservatori erano d'accordo che l'equilibrio macroeconomico e la gestione delle finanze pubbliche fossero migliorati.

73.

Il PA2D ha risentito in effetti della scarsa volontà del governo ad attuare il decentramento, però il PAP è relativamente meno dipendente dalle politiche governative e continua a sviluppare la capacità delle istituzioni legislative. L'ostacolo principale al conseguimento di tutti i suoi obiettivi — rinvio delle elezioni provinciali — è stato ovviato spostando l'accento sul potenziamento amministrativo delle quattro istituzioni legislative e dei membri dell'Assemblea nazionale.

74.

Non è la Commissione a promuovere il decentramento della RDC, ma gli stessi congolesi. La Commissione non lavora per nessun «approccio discendente imperniato su Kinshasa». Ciò detto, la RDC è un paese centralizzato e il decentramento non può essere realizzato senza riforme, tra cui quella della gestione delle finanze pubbliche a livello centrale.

La Commissione non ha tenuto sufficientemente conto del fragile contesto nazionale nel concepire i programmi UE

Risposta alla voce

La Commissione e il SEAE ritengono che il contesto di fragilità nazionale abbia reso impossibile realizzare i programmi rispettandone la concezione originaria.

Non si è fatto fronte ai rischi in maniera adeguata

Risposta alla voce

La Commissione e il SEAE ritengono che il livello di rischio, elevato data la fragilità del paese, sia stato tenuto in debita considerazione.

78.

Come osserva la Corte, nei paesi fragili come la RDC i rischi sono insopprimibili. Poiché è risaputo che ci sono rischi, è irrealistico pensare che i programmi non incorrano in intoppi e difficoltà. Date queste circostanze, la prevenzione dei rischi è poco efficace e occorre indirizzare la gestione dei rischi verso la soluzione dei problemi incontrati. La Commissione è riuscita a adattare gli interventi modificando le attività o le scadenze.

Il sostegno alla governance della RDC va peraltro analizzato in funzione del contesto politico più che della definizione e dell'esecuzione dei programmi.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

79.

Si veda la risposta al punto 78.

81.

Si veda la risposta al punto 65.

82.

La Commissione e il SEAE ritengono congrua la valutazione dei rischi: i progetti sono elaborati alla luce delle migliori conoscenze del momento e dei vincoli del regolamento finanziario. Se si verificano problemi o ritardi, i progetti vanno modificati secondo quanto previsto e permesso dal regolamento finanziario.

82. a)

Si vedano le risposte ai punti 1, 30, 41 e 42.

Il sostegno della Commissione al processo elettorale rientrava in un contesto internazionale e il programma PACE ha ricevuto il sostegno dalla comunità internazionale. Il programma PACE I, che ha dato sostegno alle elezioni del 2006, è ritenuto un successo.

Con il programma PACE II, la comunità internazionale ha contribuito al processo elettorale del 2011 senza prenderne volutamente il ruolo guida. La Commissione ha dato un grande contributo al programma ($\pm 20\%$), ma non aveva il pieno controllo della progettazione e del calendario. I partner internazionali erano consci del rischio insito nel definire obiettivi generali e ambiziosi, ma non era concepibile, data la natura del problema, individuare obiettivi parziali.

Il principale problema delle elezioni non è stata la mancanza di dialogo con la comunità internazionale (si veda la relazione di osservazione elettorale dell'UE), che l'UE ha tempestivamente avviato, indipendente del fatto che i fondi fossero già impegnati e destinati a sostenere il processo elettorale.

82. b)

Il programma Rejusco è un programma di giustizia d'emergenza: il suo scopo è evitare il collasso del sistema giudiziario e mantenere vivo l'interesse per la lotta contro l'impunità e per il rispetto dei diritti umani. Non può quindi ritenersi parte del programma di riforma della giustizia in senso stretto. I problemi di concezione e attuazione erano dovuti alla natura pluridonoratori del programma e a altre difficoltà di realizzazione.

Si veda anche la risposta al punto 46.

82. c)

Si vedano gli argomenti summenzionati e la risposta al punto 49.

82. e)

La Commissione e l'EEAS ritengono che l'intera strategia di sostegno al decentramento nel quadro del 10° FES non aveva tenuto presenti i rischi individuati. È stata inoltre effettuata una valutazione intermedia mirata a migliorare il rendimento del programma e rimetterlo sulla «strada giusta». Anche se il PA2D non realizza i progressi previsti — soprattutto per quanto riguarda il sostegno a livello nazionale — può avere notevoli ricadute positive a livello provinciale.

82. f)

Il programma era abbastanza flessibile da permettere la diversificazione delle azioni prioritarie in funzione degli sviluppi.

84.

Il ricorso a condizionalità rigorose nel dialogo politico con paesi estremamente fragili si è dimostrato in genere inefficace o controproducente. Il dialogo politico con le autorità congolese permette di seguire un approccio contrattuale più realistico, in linea con lo spirito del partenariato. La Commissione ha per esempio cancellato una convenzione di finanziamento di 5 milioni di EUR nell'ambito del 9° FES perché la RDC non aveva varato la normativa di riforma dell'autorità per l'aviazione civile, si è ritirata dal fondo PACE che sostiene il processo elettorale e ha convinto le autorità a trovare un terreno che avesse un adeguato titolo fondiario per la costruzione dell'accademia di polizia, minacciando di non finanziare il progetto.

85.

La Commissione sottolinea di essere riuscita a ottenere la prova della proprietà fondiaria in tutti i programmi di costruzione in corso e di aver ritardato gli appalti in attesa della documentazione richiesta.

Il progetto sull'aviazione civile è stato annullato perché non erano soddisfatti una serie di prerequisiti essenziali. Questo approccio non va applicato a tutti i progetti ma solo a quelli che lo rendono necessario, tenendo peraltro presenti i rischi insiti nell'azione e nell'inazione.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

86.

Si veda la risposta al punto 84.

87.

In effetti la Commissione ha sospeso i pagamenti e annullato i contratti in una serie di casi, anche per progetti di governance. Uno degli esempi più recenti è stata la decisione — presa dalla Commissione in risposta alle irregolarità delle elezioni presidenziali e legislative del 2011 e poi replicata dagli altri donatori — di chiudere PACE II e annullare definitivamente gli ultimi due pagamenti (12 milioni di EUR in totale).

89. b)

Per quanto riguarda la Commissione e il SEAE, sono già stati profusi tutti gli sforzi per favorire un dialogo politico coordinato all'interno dell'UE. La delegazione convoca sistematicamente e frequentemente riunioni di coordinamento dell'UE a livello politico e di cooperazione in tutti i settori di intervento strategico/di cooperazione. In termini generali la Commissione e il SEAE ritengono comunque che vi sia ancora margine per migliorare il coordinamento con gli Stati membri.

89 d)

Vedi la risposta ai punti 84 e 87.

90. a)

Gli interventi politici, umanitari e per lo sviluppo rientrano in un insieme coerente di azioni dell'UE. L'UE rimane un interlocutore politico attivo e credibile nel processo di democratizzazione. In tal senso la forza negoziale dell'UE nel dialogo politico dipende dalla cooperazione UE-RDC nel suo insieme e non necessariamente dal fatto che il programma indicativo nazionale per il FES si concentri su un settore specifico. Le reazioni della Commissione e del SEAE al contesto politico sono state decise previa consultazione e coerentemente con gli Stati membri.

Si vedano anche le risposte ai punti 41 e 42.

90. b)

La Commissione ha smesso di finanziare il CMJ proprio perché era inefficace.

Il programma Rejusco era un'iniziativa voluta dai donatori e come tale realizzata in uno scenario d'emergenza.

91.

Alcuni progetti per i quali l'osservazione della Corte risulterebbe pertinente erano in una primissima fase di attuazione e non avevano quindi prodotto ancora risultati. I ritardi rispetto alle scadenze iniziali sono sostanzialmente dovuti alle condizioni di fragilità e alla situazione di post-crisi in cui versa la RDC. Sono stati pertanto prolungati i tempi operativi per poter realizzare i principali risultati previsti dei progetti e dei programmi.

Nel valutare l'efficacia dei programmi dell'UE l'arco temporale deve essere tale da tener conto di cosa significhi concretamente operare in condizioni di fragilità. La Commissione e il SEAE ritengono inoltre che i progressi realizzati vadano riconosciuti, si pensi alle elezioni del 2006 e alla gestione generale dei conti pubblici.

Pur essendo insufficiente, come precisato dalla Corte, il bilancio nazionale è aumentato di venti volte negli ultimi dieci anni ed è destinato a raddoppiare ancora entro il 2016. Questo permette al governo di assegnare progressivamente risorse adeguate alle pertinenti voci di bilancio, anche per le risorse umane e la manutenzione, migliorando così la sostenibilità nel medio termine.

92.

Nella RDC esistono una serie di principali ostacoli allo sviluppo: carenze amministrative, assenza di strategie, mancanza di fondi e risorse umane, instabilità politica e assenza di pace in alcune zone del paese. In questo scenario, la collaborazione è resa particolarmente difficile perché a) la decisione finale spetta alla RDC e b) l'assenza di una collaborazione può essere un reale ostacolo al processo di stabilizzazione di un paese così vasto e che ha rischiato il collasso. La leadership e la titolarità della RDC sono fondamentali perché un processo di transizione guidato dai donatori produrrebbe solo progetti inefficienti voluti dai donatori.

In tal senso la Commissione ha correttamente calcolato i rischi — non solo dell'azione ma anche dell'inazione — ed è giunta alla conclusione che, nel caso della RDC, l'inazione è di gran lunga più rischiosa dell'azione. La Commissione e il SEAE ritengono che nella RDC il coordinamento dell'UE funzioni.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

In linea con l'accordo di Cotonou e con il «New Deal per l'impegno negli Stati fragili» di novembre 2011, la Commissione promuove la responsabilità reciproca secondo tappe convenute e realizzabili, di preferenza nel rispetto di una serie di condizioni.

Raccomandazione 1 a)

Pur condividendo le preoccupazioni generali della Corte, la Commissione e il SEAE non accettano questa raccomandazione.

Raccomandazione 1 a) i)

Nell'erogare gli aiuti la Commissione continuerà a cercare il giusto equilibrio tra tutte le province, anche quelle povere, coordinandosi con gli altri donatori e tenendo presente che le province più povere sono anche quelle meno popolate.

Raccomandazione 1 a) ii)

La Commissione continuerà a coinvolgere gli attori locali nella realizzazione dei progetti, nei limiti della loro capacità. La Commissione intende inoltre sostenerne lo sviluppo della capacità.

Raccomandazione 1 a) iii)

Nel contesto della divisione dei compiti con gli altri donatori la Commissione continuerà a sostenere una migliore gestione delle risorse naturali — purché questo settore sia confermato dall'11° FES.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione e il SEAE continueranno a sottolineare l'importanza delle elezioni democratiche nel dialogo con la RDC. Il dialogo politico continuerà lungo i sentieri già battuti e nel rispetto delle prerogative e dei ruoli delle diverse istituzioni dell'UE e gli Stati membri, come anche degli altri donatori.

Sulla valutazione dei rischi, si veda la risposta alla raccomandazione 2.

Quanto al rischio specifico di «arroccamento del regime», questo viene affrontato collegialmente da tutte le istituzioni e Stati membri dell'UE. I programmi della Commissione sono in linea con le opzioni strategiche dell'UE e sono riconosciuti dagli Stati membri.

Raccomandazione 1 c)

La Commissione e il SEAE continueranno a rafforzare e eventualmente aumentare la capacità delle istituzioni di controllo nazionali, nel contesto della divisione dei compiti con gli altri donatori.

Raccomandazione 1 d)

La Commissione e il SEAE sono d'accordo con la raccomandazione.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione e il SEAE sono d'accordo con la raccomandazione: questi principi sono già applicati dalla Commissione.

La valutazione del rischio e la valutazione d'impatto prendono in considerazione il contesto di fragilità del paese partner.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione e il SEAE non accettano questa parte della raccomandazione e continueranno a prendere i provvedimenti del caso per prevenire o attenuare i rischi connessi agli interventi.

Laddove i rischi si verificano, la linea da adottare verrà definita alla luce della situazione politica globale del momento e in coordinamento con gli altri donatori.

Raccomandazione 3 a)

La Commissione e il SEAE sono d'accordo con la raccomandazione.

Raccomandazione 3 b)

La Commissione e il SEAE non sono d'accordo con la raccomandazione.

La Commissione elabora i progetti alla luce delle migliori conoscenze del momento e dei vincoli del regolamento finanziario. Se si verificano problemi o ritardi, i progetti possono essere modificati e eventualmente prolungati.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

Raccomandazione 3 c)

La Commissione e il SEAE non sono d'accordo con la raccomandazione.

Secondo una prassi corrente, la Commissione modifica i programmi soprattutto in esito a missioni ROM e al dialogo strategico/politico con i paesi partner.

Raccomandazione 4 a)

La Commissione e il SEAE non sono d'accordo con la raccomandazione.

La Commissione applica i principi internazionalmente concordati nell'ambito del «New Deal per l'impegno negli Stati fragili» del 2011. Questo approccio comporta in particolare: i) la definizione di parametri chiari, pertinenti e realistici, tenendo presente la fragilità del paese; ii) la valutazione periodica del rispetto dei parametri concordati; iii) la discussione con i paesi partner delle carenze in termini di conformità e la definizione di misure correttive nell'ambito del dialogo politico/strategico; iv) tenendo presente la necessità di garantire la prevedibilità degli aiuti.

Raccomandazione 4 b)

La Commissione e il SEAE sono d'accordo con la raccomandazione.

Raccomandazione 4 c)

La Commissione e il SEAE non sono d'accordo con la raccomandazione.

La Commissione e il SEAE promuovono strenuamente il coordinamento del dialogo politico in seno all'UE. L'influenza che l'UE esercita sull'RDC non è unicamente riconducibile agli aiuti allo sviluppo, ma è rientra nel quadro globale delle relazioni con il paese.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 9/2013

Il sostegno dell'UE alla governance nella Repubblica democratica del Congo

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 50 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-366-8

doi:10.2865/19920

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il
numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

LA REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO È UNO DEI PRINCIPALI BENEFICIARI DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE EUROPEA, CHE DAL 2003 AL 2011 HA EROGATO AIUTI PER 1,9 MILIARDI DI EURO.

NELLA PRESENTE RELAZIONE, LA CORTE DEI CONTI EUROPEA HA VALUTATO SE LA COMMISSIONE E IL SEAE ABBIANO GESTITO EFFICACEMENTE IL SOSTEGNO DELL'UE ALLA GOVERNANCE E SE TALE SOSTEGNO ABBIA CONSEGUITO I RISULTATI PIANIFICATI. LA RELAZIONE SI È FOCALIZZATA SU SETTORI FONDAMENTALI DELLA GOVERNANCE QUALI IL PROCESSO ELETTORALE, LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA, DELLA POLIZIA E DELLA GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE E IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO. ESSA GIUNGE ALLA CONCLUSIONE CHE IL SOSTEGNO DELL'UE È PARTE DI UNA STRATEGIA DI COOPERAZIONE GENERALMENTE SOLIDA E RISPONDE AI PRINCIPALI BISOGNI, MA I PROGRESSI COMPIUTI SONO LENTI, DISOMOGENEI E PER LO PIÙ LIMITATI. LA SOSTENIBILITÀ È UNA PROSPETTIVA IRREALISTICA PER LA MAGGIOR PARTE DEI PROGETTI ESAMINATI. LE CAUSE SONO DA ATTRIBUIRE IN PARTE AL FRAGILE CONTESTO NAZIONALE, MA ANCHE A CARENZE NEL MODO IN CUI LA COMMISSIONE E IL SEAE HANNO GESTITO LA COOPERAZIONE CON LA RDC.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



ISBN 978-92-9241-366-8



9 789292 413668