



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 13

2013

L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO
FORNITA DALL'UE ALL'ASIA
CENTRALE

IT



Relazione speciale n 13 // 2013

L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO FORNITA DALL'UE ALL'ASIA CENTRALE

(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. 13 // 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 978-92-9241-481-8
doi:10.2865/69723

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

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

ABBREVIAZIONI

I-VII **SINTESI**

1-14 **INTRODUZIONE**

3-6 **L'UNIONE EUROPEA E L'ASIA CENTRALE**

7-14 **L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO FORNITA DALL'UE**

13-14 **RIESAME DA PARTE DEL CONSIGLIO E DEL PARLAMENTO EUROPEO**

15-17 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

18-81 **OSSERVAZIONI**

18-36 **ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE**

19-21 LA COMMISSIONE HA FISSATO AMPIE PRIORITÀ GENERALI PER LA PROPRIA SPESA

22-23 LA COMMISSIONE SI È PER ALCUNI ASPETTI DISCOSTATA DALLA MIGLIORE PRASSI NEL PIANIFICARE E ATTRIBUIRE L'ASSISTENZA...

24-30 ... MA NELLA PRATICA HA PRESO DECISIONI RAGIONEVOLI SULL'ATTRIBUZIONE

31 I LIVELLI DI AIUTO HANNO RISPECCHIATO LA PROSPERITÀ RELATIVA

32-35 L'AIUTO È STATO ASSEGNATO A TROPPI SETTORI...

36 ... MA HA RISPETTATO LE PRIORITÀ STRATEGICHE DELLA COMMISSIONE

37-62 **ATTUAZIONE PRATICA DELLA POLITICA**

38-39 LA COMMISSIONE HA FORNITO AIUTI MEDIANTE DIVERSE MODALITÀ DI EROGAZIONE

40-44 MOLTI PICCOLI PROGETTI E STRUMENTI DI FINANZIAMENTO: UNA SFIDA GESTIONALE

45-51 SCARSA ATTENZIONE AI COSTI AMMINISTRATIVI

52	OBIETTIVI E INDICATORI: UN QUADRO ETEROGENEO
53-58	SOSTEGNO AL BILANCIO: LA COMMISSIONE SAREBBE POTUTA ESSERE PIÙ RIGOROSA...
59-62	... E NON LO HA ABBINATO CON DECISIONE A CONDIZIONI INTESA A RIDURRE AL MINIMO LA CORRUZIONE
63-81	ATTUAZIONE E RENDICONTAZIONE
64-67	ATTUAZIONE IN GENERALE LENTA, MA CON DIFFERENZE...
68-72	... E I PROGRAMMI REGIONALI NON HANNO RAGGIUNTO UNA VERA E PROPRIA DIMENSIONE REGIONALE
73-77	IMPARARE DALL'ESPERIENZA: SUCCESSI, MA ANCHE OPPORTUNITÀ PERSE
78-81	RELAZIONI: SULLE ATTIVITÀ PIUTTOSTO CHE SUI RISULTATI
82-86	CONCLUSIONI
87	RACCOMANDAZIONI
	ALLEGATO I — INFORMAZIONI GENERALI SULLE REPUBBLICHE CENTROASIATICHE
	ALLEGATO II — PROGRAMMI ESAMINATI
	ALLEGATO III — COSTI AMMINISTRATIVI DELLA COMMISSIONE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

ABBREVIAZIONI

- APC:** Accordo di partenariato e cooperazione
- APS:** Aiuto pubblico allo sviluppo
- BERS:** Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
- BOMCA:** Programma di gestione delle frontiere in Asia centrale
- CADAP:** Programma d'azione in materia di droga per l'Asia centrale
- CRIS:** Sistema informativo comune RELEX
- DCI:** Strumento di cooperazione allo sviluppo
- Dollaro USA/USD:** Dollaro statunitense
- DSR:** Documento di strategia regionale
- EIDHR:** Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani
- ENPI:** Strumento europeo di vicinato e partenariato
- FMI:** Fondo monetario internazionale
- GFP:** Gestione delle finanze pubbliche
- IFS:** Strumento per la stabilità
- INOGATE:** Programma per il trasporto interstatale di petrolio e gas verso l'Europa
- MRR:** Meccanismo di reazione rapida
- OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
- ONG:** Organizzazione non governativa
- OSCE:** Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
- OSM:** Obiettivi di sviluppo del millennio
- PEFA:** *Public Expenditure and Financial Accountability* (Spese pubbliche e responsabilità finanziaria)
- PIL:** Prodotto interno lordo
- PPA:** Parità di potere d'acquisto
- SEAE:** Servizio europeo per l'azione esterna
- SMART:** Specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine
- SSB:** Sostegno settoriale al bilancio

TACIS: Assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Traceca: Programma per il corridoio di trasporto Europa-Caucaso-Asia centrale

UE: Unione europea

Unicef: Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

SINTESI

I.

L'audit ha esaminato come la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) abbiano pianificato e gestito l'assistenza allo sviluppo a favore delle repubbliche centroasiatiche (Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan) nel periodo 2007-2012.

II.

Dall'audit è emerso che la Commissione e il SEAE si sono notevolmente impegnati, in circostanze difficili, a pianificare e realizzare il programma dell'UE per l'assistenza allo sviluppo all'Asia centrale definito nel documento di strategia regionale dell'aprile 2007. La pianificazione e l'assegnazione dell'assistenza sono state in genere soddisfacenti; l'attuazione lo è stata in misura inferiore.

III.

La Commissione ha discusso le priorità con i paesi partner e cercato di allineare i propri piani di spesa con le loro priorità nazionali. La distribuzione geografica degli aiuti ha tenuto conto della prosperità relativa. I progetti selezionati per il sostegno dell'UE hanno contribuito tutti al raggiungimento degli obiettivi generali definiti nel documento di strategia regionale. Tuttavia, la Commissione ha fornito assistenza a un numero di settori maggiore di quello che può ritenersi conforme alla migliore prassi.

IV.

La Commissione ha usato diverse modalità di erogazione per attuare i propri piani. Ha creato un ampio numero di piccoli progetti, che hanno generato un maggiore onere amministrativo per le delegazioni. La gestione del programma è stata resa più complessa dalla grande varietà di strumenti finanziari presenti e dai diversi canali di comunicazione delle informazioni, per cui è difficile stabilire quanto l'UE abbia speso per settore e per paese in Asia centrale. La Commissione non ha cercato di valutare i costi amministrativi generali del proprio programma di assistenza allo sviluppo per l'Asia centrale.

V.

La Commissione avrebbe potuto e dovuto essere più rigorosa nel gestire i propri programmi di sostegno al bilancio in Tagikistan e Kirghizistan e abbinarli a specifiche misure anticorruzione. Le decisioni di esborso erano basate sugli impegni di riforma dei paesi partner piuttosto che sugli effettivi progressi.

VI.

L'attuazione è stata nel complesso lenta, benché con qualche notevole variazione. I programmi regionali non hanno raggiunto una vera e propria dimensione regionale; molti di loro consistevano semplicemente in strumenti «multipaese» messi a disposizione di ogni paese partner singolarmente. La Commissione ha posto in essere meccanismi per trarre insegnamenti dall'esperienza e migliorare i propri programmi nel tempo. Questa procedura ha dato i suoi frutti, ma in alcuni casi non in tempo utile, mentre in altri non si è tenuto conto di raccomandazioni utili. Le sue relazioni si sono incentrate sulle attività piuttosto che sui risultati.

VII.

La presente relazione formula raccomandazioni su come si possano trarre insegnamenti dall'esperienza acquisita nel periodo 2007-2012 per la futura cooperazione dell'UE con questa regione.

INTRODUZIONE

1. La presente relazione verte sulla pianificazione e gestione dell'assistenza allo sviluppo fornita dall'Unione europea (UE) alle cinque repubbliche centroasiatiche (Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan) nel periodo 2007-2012 (cfr. **cartina**).

CARTINA

ASIA CENTRALE



Fonte: Basata sulla mappa dell'Asia centrale delle Nazioni Unite n. 3763, Rev. 7, dicembre 2011. La responsabilità dell'adattamento è interamente della Corte dei conti.

2. Questi cinque Stati, divenuti indipendenti con la disgregazione dell'Unione sovietica nel 1991, differiscono nettamente in termini di popolazione, superficie territoriale, ricchezza di risorse naturali e grado di prosperità. Kazakhstan e Turkmenistan dispongono di ampie riserve di petrolio e di gas, la cui esportazione genera un PIL pro capite relativamente alto. In termini di raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), la situazione è disomogenea (cfr. **allegato I** per informazioni più dettagliate su ciascuno dei paesi). Vi sono anche differenze nel grado di volontà di cooperare e integrarsi con il resto del mondo.

L'UNIONE EUROPEA E L'ASIA CENTRALE

3. L'Unione europea si è impegnata attivamente a favore dei paesi dell'Asia centrale sin dalla loro indipendenza. Il documento di strategia per l'Asia centrale 2002-2006 della Commissione presenta gli obiettivi principali della strategia di assistenza, ossia promuovere la stabilità e la sicurezza nei paesi dell'Asia centrale e assisterli nel perseguire lo sviluppo economico sostenibile e la riduzione della povertà.
4. Per il periodo 2007-2013, la Commissione europea (CE) ha definito i propri piani per l'assistenza allo sviluppo in un documento di strategia regionale che ha adottato nell'aprile 2007¹. La politica dell'UE per l'Asia centrale nel periodo a cui si riferisce l'audit è stata approvata dal Consiglio europeo nel giugno 2007 ed inserita nel documento del Consiglio «L'UE e l'Asia centrale: strategia per un nuovo partenariato»², in cui si sottoscrive l'approccio della Commissione.
5. Attraverso la strategia del Consiglio e il programma di assistenza della Commissione, l'UE ha definito le priorità della propria cooperazione con la regione nel suo insieme, ponendo in evidenza la sicurezza e la stabilità come propri interessi strategici principali. La strategia prevedeva una cooperazione attiva con gli Stati dell'Asia centrale per promuovere la pace, la democrazia e la prosperità economica. In particolare essa:
- proponeva di sfruttare appieno un'ampia gamma di strumenti, programmi, accordi di cooperazione³ e dialogo politico;
 - perseguiva un equilibrio tra approcci bilaterali e azioni mirate a far fronte a sfide regionali comuni⁴;
 - identificava sette settori d'intervento principali di particolare importanza⁵; e

¹ Commissione europea, documento di strategia regionale per l'assistenza all'Asia centrale per il periodo 2007-2013.

² Adottato dal Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 (documento del Consiglio n. 11177/1/07). Pubblicato dal Consiglio nell'ottobre 2007 con il titolo *European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership* (ISBN 978-92-824-2244-1).

³ Attualmente sono in vigore accordi di partenariato e cooperazione (APC) con il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan. Alla fine di maggio 2013 l'APC con il Turkmenistan non era ancora stato ratificato.

⁴ Esempi di sfide regionali comuni sono la criminalità organizzata, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e di armi, il terrorismo e le questioni in materia di non proliferazione, il dialogo interculturale, l'energia, l'inquinamento dell'ambiente, la gestione delle risorse idriche, la migrazione nonché la gestione delle frontiere e le infrastrutture dei trasporti.

⁵ Essi sono: i) il buon governo, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, la democratizzazione; ii) l'istruzione e la formazione; iii) lo sviluppo economico, gli scambi e gli investimenti; iv) i trasporti e l'energia; v) la sostenibilità ambientale e la gestione delle acque; vi) affrontare le minacce e le sfide comuni; vii) il dialogo interculturale.

— aumentava, nelle prospettive finanziarie 2007-2013, gli stanziamenti dell'UE per l'assistenza a circa 750 milioni di euro per il periodo⁶.

- 6.** La Commissione europea ha aperto una delegazione in Kazakistan nel 1993 e convertito le sedi distaccate di Kirghizistan e Tagikistan in delegazioni UE alla fine del 2009⁷. Nel 2012 è stata aperta una delegazione dell'UE in Uzbekistan. Nel 2005, il Consiglio europeo ha nominato un rappresentante speciale per l'Asia centrale⁸ con il mandato di promuovere buone relazioni tra l'Unione europea e i paesi dell'Asia centrale e di rafforzare la stabilità, la cooperazione, la democrazia e il rispetto dei diritti umani nella regione, potenziando al tempo stesso l'efficacia e la visibilità dell'UE nella regione.

L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO FORNITA DALL'UE

- 7.** Tra il 1991 e il 2013 l'UE ha stanziato più di 2,1 miliardi di euro per l'assistenza umanitaria e lo sviluppo a favore di questi paesi, di cui 750 milioni di euro per il periodo 2007-2013. Negli anni dal 2007 al 2012, la Commissione ha erogato 435 milioni di euro per l'assistenza allo sviluppo all'Asia centrale, di cui il Kirghizistan e il Tagikistan sono stati i principali beneficiari (cfr. **grafico 1**).

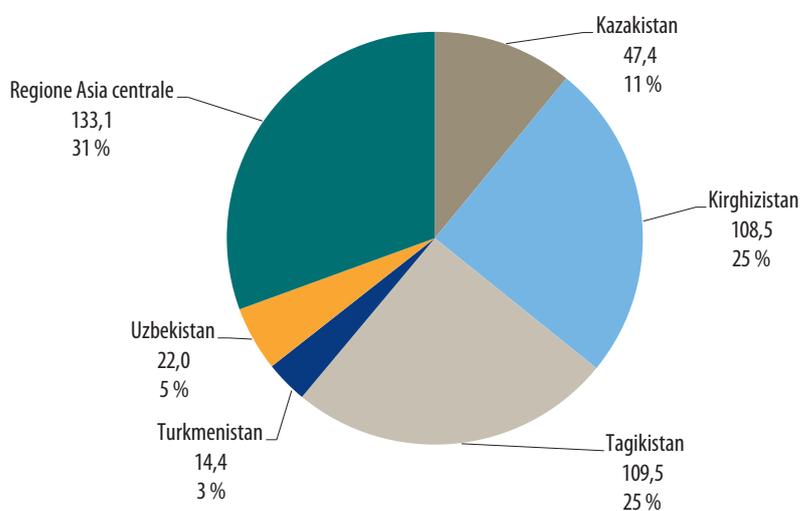
⁶ L'assistenza dell'UE si attua principalmente attraverso lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) (regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41)).

⁷ Nel 2011 il personale operante nel settore dell'assistenza allo sviluppo nelle tre delegazioni era di 74 unità in totale.

⁸ Decisione 2012/328/PESC del Consiglio, del 25 giugno 2012, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per l'Asia centrale (GU L 165 del 26.6.2012, pag. 59).

GRAFICO 1

PAGAMENTI DELL'UE ALL'ASIA CENTRALE NEL 2007-2012 PER PAESE E PER LA REGIONE (IN MILIONI DI EURO E IN PERCENTUALE)



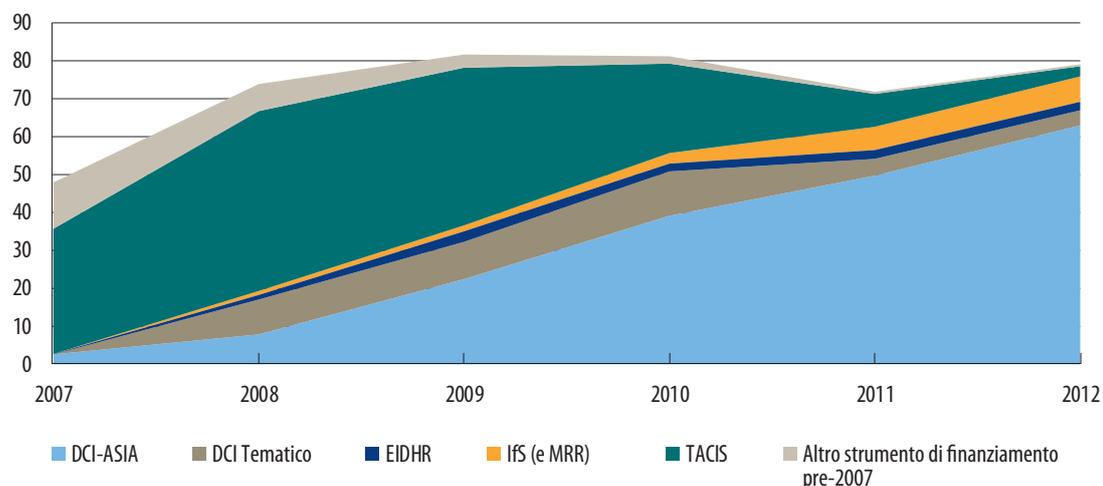
Fonte: Analisi della Corte di dati provenienti dalla banca dati CRIS della Commissione.

8. Nei primi anni di questo periodo, la spesa avveniva soprattutto nell'ambito dell'assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti (programma TACIS), i cui obiettivi principali erano di promuovere la transizione all'economia di mercato e di consolidare la democrazia e lo Stato di diritto.
9. Dal 2007, il TACIS è stato sostituito dallo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), i cui obiettivi principali sono la riduzione della povertà, lo sviluppo economico e sociale sostenibile e l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale. Nel periodo in questione, i finanziamenti sono stati erogati anche attraverso altri strumenti, quali lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e lo strumento per la stabilità (IFS), che include il meccanismo di reazione rapida (cfr. **grafico 2**).
10. La dotazione finanziaria dell'UE per l'assistenza allo sviluppo ai paesi dell'Asia centrale è ammontata in media a 89 milioni di dollari USA negli anni 2010 e 2011, a fronte di 175 milioni di dollari USA provenienti dagli Stati Uniti, 165 milioni di dollari USA dalla Turchia, 124 milioni di dollari USA dal Giappone e 109 milioni di dollari USA dalla Germania⁹.

⁹ Sulla base di statistiche sull'aiuto pubblico allo sviluppo rese note dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

GRAFICO 2

PAGAMENTI DELL'UE ALL'ASIA CENTRALE NEL 2007-2012, PER STRUMENTO DI FINANZIAMENTO (IN MILIONI DI EURO)



Fonte: Analisi della Corte di dati provenienti dalla banca dati CRIS della Commissione.

11. In termini di rilevanza economica complessiva, l'assistenza allo sviluppo rappresenta una piccola percentuale dei flussi finanziari complessivi indirizzati alla regione. In particolare, nel caso di Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan, l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)¹⁰ rappresenta meno del 5 % degli investimenti esteri diretti (IED) e meno dello 0,2 % del prodotto interno lordo (PIL) annuo. Dal 1991 al 2011, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) ha altresì impegnato 5 945 milioni di euro sotto forma di prestiti, capitale e garanzie ai cinque paesi, di cui 408 milioni di euro nel 2011.

12. Alla direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione — EuropeAid della Commissione e, dal 2011, al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)¹¹ compete l'elaborazione della politica di sviluppo dell'UE, la pianificazione pluriennale degli strumenti per l'aiuto esterno e la definizione delle politiche settoriali per l'aiuto esterno. Questa attività viene svolta da Bruxelles con l'assistenza delle delegazioni UE nei paesi partner.

RIESAME DA PARTE DEL CONSIGLIO E DEL PARLAMENTO EUROPEO

13. Il Consiglio riesamina regolarmente i progressi nell'attuazione della strategia dell'UE per l'Asia centrale. Da ultimo¹², il Consiglio ha concluso che la strategia rimane valida e che sono stati registrati progressi nella sua attuazione. Ciononostante, il Consiglio ha osservato che gli sforzi dell'UE dovrebbero essere più focalizzati e contribuire alla visibilità e all'impatto delle azioni dell'Unione europea in Asia centrale.

14. In una relazione del 2011¹³, il Parlamento europeo ha concluso che i finanziamenti dell'UE non erano sufficienti per consentire all'UE di avere un impatto su tutte le sette aree prioritarie del Consiglio¹⁴ e ha esortato a definire meglio le priorità della politica. Il Parlamento sottolineava che i paesi partner devono rispettare i principi internazionali in materia di democrazia, governance, Stato di diritto e diritti umani. Date le preoccupazioni in merito alla corruzione, il Parlamento ha invitato la Commissione a presentare una relazione — non ancora disponibile — sull'uso del sostegno settoriale al bilancio in Kirghizistan e Tagikistan.

¹⁰ In base a statistiche dell'OCSE, nel 2010 e 2011 la media annuale dell'APS verso Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan è stata di 484 milioni di dollari USA, a fronte di una media annuale di IED di 11 093 milioni di dollari USA nello stesso periodo e di un PIL (in parità di potere di acquisto) di 347 miliardi di dollari USA cumulativi per i tre paesi, come riferito rispettivamente dalla BERS e dal World Fact Book.

¹¹ Il SEAE ha assunto le responsabilità della vecchia direzione generale RELEX della Commissione.

¹² Consiglio dell'Unione europea, conclusioni del Consiglio sull'Asia centrale, 3179ª riunione del Consiglio Affari esteri, Lussemburgo, 25 giugno 2012, e documento del Consiglio n. 11455/12.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sullo stato di attuazione della strategia dell'UE per l'Asia centrale, Strasburgo, P7_TA(2011)0588.

¹⁴ Il Consiglio ha definito le seguenti priorità:
a) buon governo, Stato di diritto, diritti dell'uomo e democratizzazione;
b) istruzione e formazione;
c) sviluppo economico, scambi e investimenti;
d) trasporti ed energia;
e) sostenibilità ambientale e gestione delle acque;
f) affrontare le minacce e le sfide comuni;
g) dialogo interculturale.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

15. L'audit ha esaminato come il SEAE e la Commissione abbiano pianificato e gestito l'assistenza allo sviluppo all'Asia centrale nel periodo 2007-2012, in particolare l'assistenza erogata a titolo del DCI, il principale strumento di finanziamento. L'audit era volto a valutare:

- se nell'assegnare le risorse la Commissione abbia seguito la migliore prassi e rispettato le proprie priorità dichiarate per l'assistenza allo sviluppo in Asia centrale;
- se la Commissione abbia erogato l'assistenza allo sviluppo in modo appropriato;
- se la Commissione abbia attuato con successo la propria politica di aiuto, sviluppandola alla luce dell'esperienza e riferendone in maniera adeguata.

Altri aspetti della strategia dell'UE, come il dialogo politico, esulavano dall'estensione dell'audit.

16. Il lavoro di audit è stato svolto tra giugno e novembre 2012. La valutazione di audit si è basata sull'esame dei documenti, su analisi e colloqui. Sono state effettuate visite nell'ottobre 2012 in Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan, nel corso delle quali gli auditor hanno ascoltato personale delle delegazioni UE, rappresentanti delle autorità nazionali, personale delle ambasciate degli Stati membri, esperti tecnici, organizzazioni della società civile, altri donatori e parti interessate. Gli auditor hanno esaminato in totale 21 programmi di sostegno (19 specifici per paese e due programmi regionali, cfr. **allegato II**¹⁵).

17. L'audit ha utilizzato analisi provenienti da altre fonti, ad es. studi e relazioni di altri donatori. La Corte ha svolto un sondaggio sul coordinamento tra i donatori e sulla percezione dell'attività dell'UE nel settore da parte di altri donatori, con un questionario che è stato inviato ad alti funzionari di altri organismi donatori che risiedevano in loco in ciascuna delle cinque repubbliche centroasiatiche¹⁶.

¹⁵ Selezionati in modo da corrispondere al 70 % della spesa dello strumento di cooperazione allo sviluppo nel periodo 2007-2011 in Kirghizistan e Uzbekistan e ai programmi di sostegno al bilancio settoriale in Tagikistan.

¹⁶ Su 91 destinatari del sondaggio, 28 hanno risposto.

OSSERVAZIONI

ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE

- 18.** I paragrafi da 19 a 36 esaminano come la Commissione abbia attribuito le risorse finanziarie dell'UE: fino a che punto abbia seguito la migliore prassi e rispettato le proprie priorità dichiarate per l'assistenza allo sviluppo all'Asia centrale.

LA COMMISSIONE HA FISSATO AMPIE PRIORITÀ GENERALI PER LA PROPRIA SPESA

- 19.** Come spiegato al paragrafo 4, in linea con la politica dell'UE per l'Asia centrale, il documento di strategia regionale della Commissione (DSR) ha fissato le priorità di spesa. Ha ricordato che la riduzione della povertà è l'obiettivo primario della politica dello sviluppo dell'UE, con la promozione della buona governance e un maggiore rispetto per i diritti umani come obiettivi complementari¹⁷. Ha identificato tre settori prioritari per l'assistenza allo sviluppo fornita dall'UE:

- promuovere la cooperazione regionale, in particolare le reti e l'integrazione del mercato, l'ambiente, la gestione delle frontiere e della migrazione, le dogane, la lotta alla criminalità organizzata e la cooperazione transfrontaliera tra individui e all'interno della società civile;
- ridurre la povertà e accrescere il tenore di vita, in particolare attraverso lo sviluppo delle comunità e i programmi mirati di sviluppo rurale; le riforme agricole e la protezione sociale;
- promuovere la democratizzazione, i diritti umani, la buona governance e la riforma economica.

- 20.** La Commissione si è posta l'obiettivo di spendere rispettivamente il 30-35 %, il 40-45 % e il 20-25 % della propria dotazione totale su questi tre obiettivi.

- 21.** La Commissione ha inoltre suddiviso il periodo in due sottoperiodi (2007-2010 e 2011-2013) ed elaborato un programma indicativo per il primo periodo che prevedeva piani più dettagliati per l'attribuzione dell'aiuto e l'identificazione di priorità specifiche. La Commissione ha svolto una valutazione intermedia nel 2010, concludendo che non erano necessari adeguamenti significativi. Sulla base di tale valutazione ha poi redatto i propri piani di spesa per il sottoperiodo 2011-2013.

¹⁷ Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: Il «consenso europeo» (GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1).

LA COMMISSIONE SI È PER ALCUNI ASPETTI DISCOSTATA DALLA MIGLIORE PRASSI NEL PIANIFICARE E ATTRIBUIRE L'ASSISTENZA...

22. Per quanto riguarda l'attribuzione dell'aiuto allo sviluppo, la migliore prassi riconosciuta, come definita ad esempio nel consenso europeo in materia di sviluppo, nella dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti¹⁸ e nel codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo¹⁹, si basa sui seguenti principi:

- le priorità di sviluppo — definite nell'ambito di strategie nazionali, dialoghi politici e programmi di cooperazione allo sviluppo — dovrebbero scaturire da un'attenta analisi delle strategie, delle istituzioni e delle procedure nazionali di sviluppo del paese ricevente;
- affinché l'aiuto sia pienamente efficace, i paesi riceventi dovrebbero avere la titolarità delle strategie e dei programmi di sviluppo finanziati dai donatori;
- i donatori dell'UE dovrebbero puntare a concentrare il proprio coinvolgimento attivo in un particolare paese su tre settori al massimo.

23. Il DSR e i programmi indicativi giustificano solo in parte la scelta dettagliata di priorità di spesa della Commissione, per esempio in termini di quanto si debba spendere per i programmi regionali e quanto per quelli bilaterali; oppure del perché particolari settori o programmi si sarebbero dovuti rivelare economicamente più vantaggiosi in relazione agli obiettivi dell'UE. In realtà vi è stato un notevole livello di continuità con precedenti modelli di spesa nei paesi in questione.

... MA NELLA PRATICA HA PRESO DECISIONI RAGIONEVOLI SULL'ATTRIBUZIONE

24. D'altro canto, l'attribuzione delle risorse finanziarie da parte della Commissione per molti versi ha rappresentato un tentativo ragionevole di applicare le priorità del DSR.

25. La continuità nella distribuzione della spesa ha permesso alla Commissione di sfruttare in maniera ottimale la propria precedente esperienza, in particolare in Tagikistan e Kirghizistan.

¹⁸ OCSE, *Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti*, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, 9558/07, Bruxelles, 15 maggio 2007.

- 26.** La Commissione ha avuto cura di assicurare che le attribuzioni di spesa fossero soddisfacentemente in linea con quelle di altri donatori, evitando sovrapposizioni e contribuendo al coordinamento tra i donatori. Tre quarti dei rispondenti al sondaggio della Corte tra i donatori hanno espresso apprezzamento per le scelte dei settori da sostenere. Due terzi ritenevano che la Commissione avesse scelto programmi di buona qualità da sostenere, in particolare nei settori dei diritti umani e della promozione della società civile.
- 27.** La Commissione ha affrontato particolari sfide in termini di coordinamento con i paesi partner:
- Kazakhstan, Turkmenistan e Uzbekistan, non avendo aderito alla dichiarazione di Parigi, non hanno elaborato valutazioni delle esigenze di assistenza allo sviluppo o strategie di riduzione della povertà nella forma prevista nella programmazione dell'UE;
 - il DSR indicava che la finalità dell'assistenza allo sviluppo fornita dall'UE era finanziare l'attuazione della sua strategia d'intervento, osservando che l'UE si sforza di promuovere la prosperità, la solidarietà, i diritti umani e la democrazia, il lavoro dignitoso, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile in tutto il mondo. Per i governi partner, i diritti umani, la buona governance e gli obiettivi di sviluppo quali la riduzione della povertà non sono sempre la principale priorità;
 - i documenti di programmazione nazionale possono essere poco focalizzati. Ad esempio, in Kirghizistan il piano d'azione della strategia di sviluppo nazionale per il periodo 2009-2011 prevedeva 508 azioni in 19 diversi settori.
- 28.** Nonostante queste difficoltà, la Commissione ha discusso le priorità dell'aiuto con i governi dei paesi riceventi e ha cercato di allineare la propria spesa ai piani nazionali, ove disponibili. I risultati di questo processo si ritrovano nel DSR e nei programmi indicativi.
- 29.** I programmi e i progetti che la Corte ha esaminato in Kirghizistan e Tagikistan erano in linea sia con la strategia della Commissione che, per quanto si è potuto ragionevolmente stabilire, con le priorità dei governi di questi paesi riceventi. Ad esempio:
- in Kirghizistan, il sostegno fornito dalla Commissione al settore dell'istruzione dal 2009 in poi ha coadiuvato il governo nei suoi progetti di riforma e sviluppo del sistema nazionale d'istruzione;

- in Tagikistan, il sostegno fornito dalla Commissione per la protezione sociale si è ben adattato alla priorità del governo per il settore sociale, ossia aumentare la quantità e la qualità dei servizi sociali per i poveri e raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio pertinenti.

30. In Uzbekistan, analogamente, i progetti esaminati dalla Corte (ad esempio, il sostegno alla riforma del sistema giudiziario penale e il miglioramento dei sistemi di salute materna e infantile) erano in linea con le esigenze del paese definite dal governo. Ma allinearsi alle esigenze identificate dal governo non si traduce necessariamente in un pieno sostegno da parte delle autorità nell'attuazione dei progetti. Ad esempio, alcuni esperti internazionali che lavoravano per la riforma della giustizia penale si sono visti rifiutare l'accesso alle carceri e a procedimenti giudiziari. Per ottenere la cooperazione del governo al proprio programma per la riduzione della malnutrizione infantile, la Commissione ha dovuto porre l'accento sulla promozione di diete sane per le madri e i figli, dato che il governo uzbeko non ammetteva l'esistenza della malnutrizione.

I LIVELLI DI AIUTO HANNO RISPECCHIATO LA PROSPERITÀ RELATIVA

31. La Commissione ha destinato i livelli più alti di aiuto ai paesi che riteneva avessero maggiore bisogno e maggiore volontà e capacità di sfruttare al meglio l'aiuto, ossia il Tagikistan e l'Uzbekistan. Gli stanziamenti a questi due paesi sono stati, pro capite, tre volte superiori rispetto agli altri tre paesi riceventi (cfr. **tabella 1** e **allegato I**).

TABELLA 1

AIUTO TOTALE STANZIATO PER LO STRUMENTO DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (DCI) IN ASIA CENTRALE NELL'AMBITO DEL DSR 2007-2009 E PIL PRO CAPITE

Settore	Assegnazioni totali 2007-2013 (milioni di euro)	PIL pro capite nel 2007 (dollari USA correnti)
Kazakhstan	74	6 771
Kirghizistan	106	722
Tagikistan	128	563
Turkmenistan	53	2 606
Uzbekistan	71	830
Regione	242	
Totale	674	

Fonte: EU-Central Asia Development Cooperation, Commissione europea, 2011 e Banca mondiale, indicatori di sviluppo mondiale.

L'AIUTO È STATO ASSEGNATO A TROPPI SETTORI...

- 32.** L'approccio della Commissione è stato tuttavia meno soddisfacente per quanto riguarda il numero di settori a cui ha erogato l'assistenza.
- 33.** Come indicato al paragrafo 22, un principio guida della politica di sviluppo sottoscritto dalla Commissione è quello per cui i donatori dell'UE dovrebbero cercare di concentrare i propri sforzi su tre settori al massimo per ogni paese partner, onde ottimizzare i risultati e ridurre i costi delle operazioni.
- 34.** Nonostante le dimensioni ridotte del programma di assistenza allo sviluppo in Asia centrale, la Commissione non ha applicato questo principio con rigore. Ha selezionato quattro settori di assistenza in Kirghizistan (governance, agricoltura e sviluppo rurale, istruzione e protezione sociale), cinque in Tagikistan (governance, agricoltura e sviluppo rurale, protezione sociale, settore privato e sanità) e sei in Uzbekistan (settore privato, governance, sanità, agricoltura e sviluppo rurale, ambiente ed energia e istruzione).
- 35.** Inoltre, la Commissione ha orientato le risorse finanziarie dell'assistenza UE verso vari altri settori mediante programmi regionali e tematici. Questi programmi hanno finanziato settori come l'energia, i trasporti, l'ambiente, le risorse idriche, la gestione delle frontiere e la lotta alla droga, lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti umani, lo sviluppo del settore privato e l'istruzione superiore.

... MA HA RISPETTATO LE PRIORITÀ STRATEGICHE DELLA COMMISSIONE

- 36.** Un'analisi della banca dati della Commissione da parte della Corte non ha fatto emergere particolari esempi di erogazione di aiuto a un programma nazionale non dedicato a uno degli ampi obiettivi della riduzione della povertà e del miglioramento della governance; molti programmi nazionali sono orientati sia alla riduzione della povertà che alla buona governance. Gli importi dei contratti alla fine del 2012 rispettavano le priorità fissate nel DSR (cfr. paragrafo 20).

ATTUAZIONE PRATICA DELLA POLITICA

- 37.** I paragrafi da 38 a 62 esaminano i metodi di erogazione dell'aiuto da parte della Commissione: le modalità di erogazione scelte, l'attenzione che la Commissione ha prestato ai costi amministrativi, l'eventuale presenza nei programmi di obiettivi e indicatori di performance chiari per consentire il monitoraggio e infine la progettazione e la gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio concesso a due delle repubbliche centroasiatiche.

²⁰ Paragrafo 113 del consenso europeo in materia di sviluppo.

LA COMMISSIONE HA FORNITO AIUTI MEDIANTE DIVERSE MODALITÀ DI EROGAZIONE

- 38.** La Commissione ha attuato i propri programmi di aiuto in diversi modi in funzione delle circostanze (cfr. esempi nel **riquadro 1**):
- accordi di contributo con organizzazioni internazionali dove queste ultime avevano sviluppato attività nei paesi partner ed erano accettate come partner dalle autorità;
 - sostegno al bilancio dove era ammissibile, poiché, ove le circostanze lo consentano, è la modalità preferita di cooperazione allo sviluppo secondo il consenso europeo in materia di sviluppo²⁰;
 - sovvenzioni a organizzazioni non governative (ONG) dove la società civile era attiva;
 - contratti per servizi (ed alcuni contratti per lavori), in particolare di assistenza tecnica, allo scopo di raggiungere una convergenza con le norme e le buone prassi europee, in abbinamento al sostegno settoriale al bilancio.

RIQUADRO 1

ESEMPI DI PROGRAMMI FINANZIATI DALL'UE**Accordo di contributo con un'organizzazione internazionale**

Il **sostegno al progetto di riforma delle carceri** ha l'obiettivo di migliorare la gestione delle carceri e la reintegrazione sociale degli ex-detenuti attraverso l'elaborazione di un programma di riforma delle carceri in Kirghizistan. Migliorare le condizioni igieniche e promuovere attività generatrici di reddito sono alcune tra le azioni incluse nel programma. La dotazione complessiva dell'azione attuata dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine è di 2,78 milioni di euro, a cui l'UE contribuisce per 2,5 milioni di euro.

Programma di sostegno al bilancio

Il **programma di sostegno settoriale per la protezione sociale e la gestione delle finanze pubbliche** in Kirghizistan è finanziato mediante strumenti di finanziamento geografici e tematici. Il documento di strategia settennale ha destinato 53 milioni di euro al programma. La componente protezione sociale ha l'obiettivo di sviluppare un sistema di assistenza sociale più efficiente che consentirebbe di migliorare le condizioni di persone vulnerabili e bambini indigenti. In parallelo, la componente gestione delle finanze pubbliche intende assistere il governo kirghiso nel migliorare la procedura annuale di bilancio in termini di trasparenza, responsabilità, prevedibilità e controlli interni.

Sovvenzione a un'organizzazione non governativa

La Commissione ha cofinanziato per l'80 % un progetto per il **sostentamento dei bambini e delle famiglie in difficoltà** erogando 200 000 euro. Il progetto è attuato dalla sezione uzbeka di SOS Children's Villages, una ONG internazionale presente in Uzbekistan dal 1996. Il contratto è stato firmato nel 2011 nell'ambito di un programma di partenariato per il potenziamento delle istituzioni che aveva l'obiettivo di migliorare il tenore di vita di gruppi vulnerabili in Uzbekistan tramite il rafforzamento della cooperazione tra le ONG e le autorità locali.

Contratto di servizi: programma di assistenza tecnica abbinato a un programma di sostegno settoriale al bilancio

Tagikistan. Dal 2007, per finanziare il programma settoriale di sostegno al bilancio relativo alla protezione sociale, la Commissione ha elaborato un **programma di assistenza tecnica e sviluppo della capacità** mirato a: a) migliorare la focalizzazione e la razionalizzazione dei regimi di previdenza sociale; b) sviluppare i servizi sociali; c) modernizzare il sistema di istituti di assistenza residenziale; d) sviluppare una politica di mercato del lavoro. La dotazione complessiva del programma è di 5 milioni di euro e gli appalti sono stati aggiudicati a sette società europee di consulenza con contratti compresi tra i 90 000 euro e i 2,5 milioni di euro.

39. La Commissione si è avvalsa di tutte queste modalità di erogazione (cfr. **tabella 2**).

MULTI PICCOLI PROGETTI E STRUMENTI DI FINANZIAMENTO: UNA SFIDA GESTIONALE

40. Come indicato nella **tabella 2**, le sovvenzioni e i contratti per servizi costituivano una quota elevata in numero (ma esigua in valore) dell'impegno della Commissione a sostegno dell'Asia centrale. Le implicazioni amministrative di un così elevato numero di programmi possono essere notevoli²¹.
41. La delegazione dell'UE in Kirghizistan gestiva 56 contratti all'epoca dell'audit. La delegazione ha riferito di essere notevolmente limitata nella propria capacità di visitare i siti in cui le attività previste dai contratti venivano attuate. La delegazione offriva inoltre supporto²² per altri 99 contratti gestiti dai servizi centrali.

²¹ Ad esempio, per quanto riguarda i programmi di sovvenzione, il personale della Commissione, compreso quello delle delegazioni, deve gestire l'intero ciclo del progetto, ossia preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte, informare i partecipanti, predisporre e firmare i contratti, monitorare e supervisionare l'attuazione, gestire i cicli finanziari e di pagamento, organizzare audit, valutazioni e relazioni.

²² Questo tipo di supporto prevede inoltre l'elaborazione di un feedback sulle proposte presentate dai beneficiari, il coordinamento delle attività dei progetti nel paese e l'attività di rappresentanza dell'UE con la partecipazione a comitati, seminari, eccetera.

TABELLA 2

IMPORTI A CONTRATTO A TITOLO DEL DCI E DEI RELATIVI PROGRAMMI TEMATICI TRA IL 2007 E LA FINE DEL 2012, PER MODALITÀ DI EROGAZIONE

	Numero di contratti/ accordi firmati	Importi a contratto alla fine del 2012 (milioni di euro)	% del totale (in valore)
Accordi di contributo	33	128	36 %
Programmi di sostegno al bilancio	15	98	28 %
Sovvenzioni a ONG	143	61	17 %
Contratti per servizi e lavori	244	66	19 %
	435	353	100 %

Fonte: Analisi della Corte di dati provenienti dalla banca dati CRIS della Commissione.

42. La Commissione fornisce assistenza allo sviluppo in Asia centrale attraverso diversi strumenti di finanziamento. Lo strumento per la cooperazione allo sviluppo è la principale fonte di finanziamenti, sia attraverso il programma geografico per l'Asia che mediante cinque programmi tematici: Sicurezza alimentare, Attori non statali e autorità locali nello sviluppo, Migrazione e asilo, Ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali compresa l'energia e Investire nelle persone. Anche cinque strumenti globali erogano fondi all'Asia centrale (cfr. paragrafo 8), oltre allo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), che ricade entro la responsabilità di diverse componenti dei servizi centrali della Commissione.

43. Questa varietà di strumenti di finanziamento ha ulteriormente complicato la gestione della spesa dell'UE, sia in seno alle delegazioni che a livello centrale. Ad esempio, per 31 dei 56 contratti che la delegazione del Kirghizistan gestiva all'epoca dell'audit, essa collaborava con l'unità geografica di EuropeAid per l'Asia centrale. Per i rimanenti 25, collaborava con altre sei unità di EuropeAid e con una unità del SEAE. Il supporto offerto dalla delegazione per gli altri 99 contratti la obbligava a collaborare con 11 unità di EuropeAid, con due altre delegazioni dell'UE (in Kazakistan e Tagikistan), con il SEAE e con le direzioni generali Ricerca e innovazione e Affari economici e finanziari della Commissione.

44. La proliferazione degli strumenti di spesa rende anche difficile stabilire (se non attraverso lunghe procedure ad hoc) quanto l'UE abbia speso per paese e per settore in Asia centrale:

- il sistema integrato di gestione dell'informazione per le relazioni esterne della Commissione (CRIS) non rileva la spesa per paese partner nei programmi regionali²³;
- le relazioni del CRIS non riportano la componente nazionale dei programmi regionali e mondiali, in particolare nel caso dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR) e dello strumento di stabilità (IfS);
- infine, la Commissione non specifica la spesa relativa a paesi dell'Asia centrale per quanto riguarda i programmi finanziati a titolo dello strumento europeo di vicinato e partenariato²⁴.

²³ Cfr. relazione speciale n. 5/2012 della Corte dei conti europea intitolata «Il sistema integrato di gestione dell'informazione (CRIS) usato per le relazioni esterne» (www.eca.europa.eu).

²⁴ Ad esempio il corridoio di trasporto Europa-Caucaso-Asia centrale (Traceca) e il trasporto interstatale di petrolio e gas verso l'Europa.

SCARSA ATTENZIONE AI COSTI AMMINISTRATIVI

- 45.** L'erogazione degli aiuti allo sviluppo, spesso in circostanze difficili, può essere un'attività notevolmente impegnativa e onerosa. Le decisioni su come e quanto spendere devono conciliare le considerazioni su probabili risultati e costi con i risultati (particolarmente in un'area sensibile come l'Asia centrale) valutati da una prospettiva d'insieme. È comunque ragionevolmente lecito attendersi che un'agenzia di aiuti sappia quali sono i costi associati alla gestione di segmenti di una dotazione per gli aiuti.
- 46.** La Commissione gestisce i costi amministrativi attraverso una combinazione di metodi, tra cui le valutazioni del carico di lavoro di ciascuna delegazione. Essa, tuttavia, non ha predisposto un sistema per la rendicontazione dei costi amministrativi complessivi associati alla fornitura dell'assistenza allo sviluppo a livello regionale o nazionale.
- 47.** La Corte ha valutato i costi amministrativi delle attività di sviluppo della Commissione in Asia centrale sulla base di dati della Commissione stessa. La Corte ha incluso nella propria stima i costi per il personale e i costi amministrativi associati al personale addetto all'assistenza allo sviluppo presso i servizi centrali e le delegazioni. Sono state incluse anche le spese per il supporto (ad es. le Case d'Europa²⁵ e i servizi di consulenza e monitoraggio).
- 48.** La Corte ha calcolato che i costi amministrativi pertinenti nel 2011, l'ultimo esercizio completo alla data dell'audit, erano di 10,5 milioni di euro (cfr. *allegato III*). Di questi, 6,6 milioni di euro (63 %) si riferivano ad attività di cooperazione allo sviluppo (remunerazione del personale e altre spese operative) nelle tre delegazioni all'epoca aperte (cfr. paragrafo 6); i costi per il personale dei servizi centrali ammontavano a 1,8 milioni di euro (17 %), mentre varie spese di supporto (inclusi i costi di consulenze per sostenere l'individuazione e la formulazione di progetti, il monitoraggio orientato ai risultati e anche costi connessi alle Case d'Europa) ammontavano a 2,1 milioni di euro (20 %)²⁶.
- 49.** Questo importo rappresenta il 14,6 % della spesa per lo sviluppo in Asia centrale nel 2011 (71,7 milioni di euro)²⁷. La percentuale dovrebbe essere considerata come un ordine di grandezza piuttosto che come una stima precisa: il calcolo è sensibile, ad esempio, alle variazioni di livello degli esborsi annuali.

²⁵ Le Case d'Europa, create dalla Commissione, fungono da uffici di supporto tecnico per le azioni dell'UE e accrescono la conoscenza e la visibilità delle politiche dell'UE nei paesi in cui non è presente una delegazione dell'UE.

²⁶ Le spese relative all'assistenza tecnica associata all'attuazione di progetti specifici in paesi partner non sono state incluse nel calcolo delle spese di supporto.

²⁷ Escludendo dal calcolo le spese per consulenze relative all'individuazione dei progetti, al monitoraggio orientato ai risultati e alla valutazione, tale cifra scenderebbe al 12,7 %.

- 50.** Inoltre, le dotazioni individuali dei programmi includevano i costi amministrativi. Ad esempio, l'esame effettuato dalla Corte su 20 accordi di sovvenzione e di contributo con organizzazioni internazionali ha evidenziato che, in media, il 6 % delle rispettive dotazioni era identificato come costi amministrativi generali. Per i programmi di sostegno al bilancio, le cifre corrispondenti erano molto più basse in termini di percentuale. Le spese relative a periodiche valutazioni dei progressi, commissionate a esperti esterni, sono ammontate all'1,1 % della dotazione del programma in Tagikistan e all'1,6 % circa in Kirghizistan.
- 51.** Poiché la Commissione non comunica un indicatore per i costi amministrativi, non è possibile confrontare queste stime con le spese sostenute per gestire i programmi di assistenza in altre parti del mondo. La Corte nota comunque con preoccupazione che la Commissione sembra avere informazioni imprecise sui costi amministrativi che costituiscono una percentuale notevole della spesa per l'assistenza allo sviluppo fornita all'Asia centrale.

OBIETTIVI E INDICATORI: UN QUADRO ETEROGENEO

- 52.** L'esame svolto dalla Corte sui programmi nei tre paesi visitati ha fatto emergere un quadro eterogeneo per quanto riguarda la definizione di obiettivi SMART (e dei relativi indicatori di valutazione), come dimostrato dagli esempi seguenti:
- in Tagikistan, sei dei sette programmi di assistenza tecnica esaminati avevano obiettivi di realizzazione quantificati ben definiti per la preparazione di studi di settore, strategie, orientamenti e raccomandazioni al governo. Il programma di assistenza tecnica a sostegno del ministero delle Finanze presentava invece obiettivi formulati in modo vago;
 - in Kirghizistan, il programma di informazione sulla sicurezza alimentare conteneva indicatori vaghi come «le informazioni sulla sicurezza alimentare sono generalmente considerate accurate e tempestive», «un numero adeguato di membri del personale ha seguito le formazioni» e «utilità delle previsioni sui raccolti». Il programma per rendere operativa la buona governance per la giustizia sociale ha definito invece valori-obiettivo quantificati;
 - in Uzbekistan, due dei quattro programmi esaminati avevano obiettivi quantificabili, ma non erano stati definiti parametri di riferimento iniziali e finali per poter valutare il valore aggiunto dei programmi.

SOSTEGNO AL BILANCIO: LA COMMISSIONE SAREBBE POTUTA ESSERE PIÙ RIGOROSA...

- 53.** Il sostegno settoriale al bilancio (SSB) consiste in un trasferimento di risorse dell'UE verso la tesoreria nazionale di un paese beneficiario a sostegno di finalità d'intervento e obiettivi di riforma di uno specifico settore. L'assistenza allo sviluppo fornita dalla Commissione all'Asia centrale includeva SSB al Kirghizistan e al Tagikistan a favore della protezione sociale, nell'ambito dei quali sono stati erogati, nel periodo dal 2007 al 2012, 39,4 milioni di euro e 24,4 milioni di euro rispettivamente.
- 54.** La Commissione chiede a ogni paese che riceve un sostegno al bilancio di porre in essere un programma pertinente e credibile per il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche (GFP)²⁸. Al fine di garantire che un programma di sostegno settoriale al bilancio raggiunga i propri obiettivi, sia in termini di sviluppo del settore che di miglioramento della GFP, la Commissione pone delle condizioni. La Commissione effettua i pagamenti relativi al sostegno al bilancio in tranches ripartite su più anni in base al soddisfacimento, da parte del paese, di tali condizioni, che devono essere chiare e applicate in maniera rigorosa per essere efficaci.
- 55.** La Commissione ha seguito questo modello per i propri programmi di sostegno al bilancio in Tagikistan e Kirghizistan. I due governi disponevano di un programma di GFP; in entrambi i casi la Commissione ha subordinato gli esborsi dell'SSB ai progressi nell'attuazione del programma.
- 56.** Nel 2007, la Commissione ha sospeso il programma SSB tagiko per due anni, perché il Fondo monetario internazionale (FMI) era venuto a conoscenza del fatto che il ministero delle Finanze aveva emesso garanzie che mettevano a rischio il bilancio statale e la stabilità macroeconomica. Il programma è stato riavviato nel 2009 in accordo con l'FMI. L'iniziativa della Commissione ha contribuito alla risoluzione della questione.

²⁸ Sulla base dei punti di forza e di debolezza individuati attraverso la valutazione PEFA (Spese pubbliche e responsabilità finanziaria). Il quadro di valutazione del PEFA per la GFP è uno strumento che valuta il sistema di GFP di un paese utilizzando 28 indicatori.

- 57.** Per altri versi, tuttavia, l'applicazione delle condizioni relative alla GFP da parte della Commissione non è stata sufficientemente rigorosa. La Commissione ha erogato il sostegno al bilancio in Kirghizistan in tre tranche²⁹, ciascuna delle quali è stata preceduta da una valutazione dei progressi verso il raggiungimento degli obiettivi della GFP³⁰. Secondo la valutazione, i progressi erano stati lenti, ma la Commissione ha giustificato l'erogazione di ciascuna delle tre tranche soprattutto in base alla considerazione che il governo kirghiso continuava a impegnarsi per ulteriori riforme. Non vi erano elementi probatori chiari a sostegno di questa opinione. Il ragionamento della Commissione a favore delle decisioni di esborso si basa essenzialmente sulla sua valutazione dell'impegno dei paesi partner nei confronti delle riforme piuttosto che sugli effettivi progressi registrati³¹.
- 58.** Per quanto riguarda l'SSB a favore della protezione sociale nel periodo 2007-2009 in Tagikistan, la Commissione non aveva definito scadenze tassative entro le quali il governo doveva soddisfare le condizioni. Di conseguenza, il paese partner non era incentivato a portare avanti le riforme necessarie e l'attuazione delle riforme richieste al governo ha subito ritardi. La Commissione ha comunque posto rimedio a questa debolezza nel successivo programma di sostegno settoriale al bilancio.

... E NON LO HA ABBINATO CON DECISIONE A CONDIZIONI INTESE A RIDURRE AL MINIMO LA CORRUZIONE

- 59.** La corruzione rappresenta un grave problema nelle repubbliche centroasiatiche. Nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International, tutte hanno ricevuto un punteggio inferiore a 28 su 100 nel 2011, mentre Kirghizistan, Uzbekistan e Tagikistan si classificano nell'ultimo 10 % dei 182 paesi esaminati. Inoltre, le organizzazioni internazionali informano periodicamente che le strategie anticorruzione di Kirghizistan e Tagikistan registrano scarsi progressi³².
- 60.** Una corruzione così pervasiva può incidere sulla reputazione della Commissione e ridurre l'efficacia dei programmi di sostegno.
- 61.** I programmi di GFP possono essere utilizzati per contrastare la corruzione. Quelli di Tagikistan e Kirghizistan prevedevano misure volte a migliorare l'efficienza e la trasparenza della gestione finanziaria da parte del governo, dalle quali ci si poteva attendere un contributo alla riduzione della corruzione, come un miglioramento dei controlli interni, delle procedure di appalto e dell'audit interno nella pubblica amministrazione.

²⁹ Giugno 2008, dicembre 2010 e luglio 2011.

³⁰ La Commissione ha usato relazioni di consulenti esterni come input per queste valutazioni.

³¹ Questa prassi si discosta dalla raccomandazione formulata dalla Corte nella relazione speciale n. 11/2010 «Gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America Latina e dell'Asia»: la Commissione dovrebbe sostenere le decisioni di esborso con una dimostrazione più strutturata e formalizzata dei progressi soddisfacenti compiuti nel corso del periodo esaminato, definendo con chiarezza i criteri sulla cui base devono essere valutati i progressi, i progressi compiuti e le ragioni per cui i progressi possano non aver coinciso con quanto pianificato.

³² Relazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Second Round of Monitoring, Kyrgyz Republic, Progress Report, 24/2/2012 e Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Second Round of Monitoring, Tajikistan, Progress Report, 16/2/2012.

- 62.** La Commissione attua programmi di GFP, di cooperazione tecnica e di riforma della giustizia che hanno certamente un impatto positivo nella prevenzione della corruzione. Tuttavia, la Commissione non ha cercato di abbinare direttamente i propri programmi di sostegno al bilancio a misure anticorruzione specifiche, come la punibilità penale della corruzione, le misure per la prevenzione della corruzione e il rafforzamento dell'obbligo di render conto delle istituzioni pubbliche.

ATTUAZIONE E RENDICONTAZIONE

- 63.** Nei paragrafi 64-81 si esamina come la Commissione abbia gestito la propria politica di assistenza nel periodo sottoposto ad audit in base a tre aspetti: in che misura e quanto velocemente la Commissione è riuscita ad attuare la propria politica di assistenza, se ha modificato i propri programmi alla luce dell'esperienza e come ha riferito in merito alla fornitura di assistenza allo sviluppo in Asia centrale.

ATTUAZIONE IN GENERALE LENTA, MA CON DIFFERENZE...

- 64.** Al termine del 2012, il 50 % degli impegni programmati complessivi per il periodo 2007-2013 a titolo dello strumento DCI-Asia erano stati appaltati e il 27 % erogati (cfr. **tabella 3**).

TABELLA 3

STRATEGIA REGIONALE PER L'ASIA CENTRALE 2007-2013. ATTUAZIONE DEL DCI-ASIA AL 31.12.2012 — CONTRATTI ED ESBORSI

Settore	Assegnazioni totali 2007-2013 (milioni di euro)	Importi a contratto 2007-2012	Importi erogati 2007-2012
Kazakhstan	74	60 %	28 %
Kirghizistan	106	73 %	45 %
Tagikistan	128	65 %	32 %
Turkmenistan	53	21 %	13 %
Uzbekistan	71	28 %	9 %
Regione	242	42 %	26 %
Totale	674	50 %	27 %

Fonte: EU-Central Asia Development Cooperation, Commissione europea, 2011 e dati estratti dal CRIS.

- 65.** L'audit ha identificato casi in cui si sono registrati lunghi ritardi nell'avvio dei programmi. Ad esempio, nel campione di programmi esaminati in Uzbekistan, sono occorsi in media due anni per la firma della convenzione di finanziamento e uno per avviare l'attuazione del programma. Onerose procedure burocratiche nelle amministrazioni riceventi, difficoltà nell'individuare attività adeguate da finanziare e procedure complesse della Commissione hanno contribuito a ritardare l'attuazione della strategia. Circa tre quarti dei rispondenti al sondaggio della Corte tra i donatori di assistenza hanno affermato che i requisiti procedurali e normativi della Commissione erano troppo complessi.
- 66.** I tempi di attuazione variano notevolmente tra i paesi riceventi. I progressi sono stati particolarmente lenti in Turkmenistan e Uzbekistan, soprattutto a causa delle differenze nelle priorità e negli approcci alla cooperazione allo sviluppo tra questi due paesi e l'UE. Inoltre, importanti avvenimenti politici quali gli eventi di Andijan in Uzbekistan del maggio 2005 hanno rallentato le attività di cooperazione allo sviluppo nei primi tre anni del periodo esaminato ed è stato difficile per la Commissione recuperare il tempo perduto.
- 67.** In Kirghizistan e Tagikistan l'attuazione è stata più rapida, di pari passo con il miglioramento della cooperazione allo sviluppo tra l'UE e i due paesi, entrambi aderenti alla dichiarazione di Parigi. Nel periodo esaminato, una parte significativa dell'assistenza a questi paesi partner è stata fornita attraverso il sostegno settoriale al bilancio. Nel periodo dal 2007 al 2012, la Commissione ha fornito sostegno al bilancio per 24,4 milioni di euro al Tagikistan (22 % dell'aiuto erogato) e 39,4 milioni di euro al Kirghizistan (36 % dell'aiuto).

... E I PROGRAMMI REGIONALI NON HANNO RAGGIUNTO UNA VERA E PROPRIA DIMENSIONE REGIONALE

- 68.** Come stabilito nel DSR e in conformità con la strategia dell'UE, la Commissione ha impegnato circa un terzo della dotazione della strategia a favore di programmi regionali, affinché facessero da volano al suo impegno politico a promuovere la cooperazione regionale (cfr. paragrafi 19 e 20). Per quanto ciò fosse coerente con gli obiettivi della strategia, i programmi regionali non hanno raggiunto un'effettiva dimensione regionale in termini di attuazione congiunta e di impatto regionale, come invece prevedeva la strategia per lo sviluppo³³.

³³ Commissione europea, documento strategico regionale per l'assistenza all'Asia centrale per il periodo 2007-2013.

- 69.** Gestire programmi regionali ha aggiunto un ulteriore livello di difficoltà per la Commissione. È stato necessario ottenere l'accordo di tutti i paesi beneficiari per ciascuna delle fasi di preparazione dei programmi, benché il grado di impegno politico nei confronti dei programmi regionali variesse da paese a paese e da programma a programma.
- 70.** Una parte notevole dei fondi regionali del DSR³⁴ è stata impegnata per programmi quali Erasmus e Tempus (36 %) e il programma relativo al Fondo investimenti per l'Asia centrale (29 %). Per lo più, questi programmi "multipaese" replicano attività simili in più di un paese beneficiario invece di promuovere la cooperazione tra le repubbliche centroasiatiche.
- 71.** Il programma di gestione delle frontiere in Asia centrale (BOMCA) è un esempio del diverso grado di partecipazione dei paesi riceventi. Il BOMCA verte sulla riforma della gestione delle frontiere. Con un impegno totale di 33,7 milioni di euro dal 2003 al 2014, il suo obiettivo strategico a lungo termine è l'adozione delle norme e delle buone prassi dell'UE nel settore della gestione integrata delle frontiere. Il BOMCA è attuato dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, che ha sede a Bishkek e uffici in ognuna delle cinque repubbliche.
- 72.** Kirghizistan e Tagikistan sono relativamente impegnati nella partecipazione al BOMCA, mentre Uzbekistan e Turkmenistan, dopo quasi dieci anni di attuazione, hanno partecipato selettivamente alle attività regionali di sviluppo di capacità e non si sono resi disponibili a condividere la propria esperienza professionale con gli altri paesi.

³⁴ Il DSR ha assegnato 242 milioni di euro alla cooperazione regionale.

IMPARARE DALL'ESPERIENZA: SUCCESSI, MA ANCHE OPPORTUNITÀ PERSE

- 73.** Nel 2010, la Commissione ha svolto una revisione intermedia (cfr. paragrafo 21) per valutare se le priorità e le modalità di erogazione impiegate nel primo programma indicativo 2007-2010 fossero ancora adeguate. In conseguenza della valutazione intermedia, il programma indicativo 2011-2013 ha tenuto conto dei nuovi sviluppi nei paesi partner, come l'evoluzione graduale della società civile, la necessità che i programmi di assistenza tecnica fossero abbinati a programmi di sostegno al bilancio e di riforma istituzionale, l'esigenza di sostenere la produzione e le infrastrutture locali.
- 74.** Il programma indicativo prevedeva inoltre alcuni nuovi tipi di programmi testati in altre regioni geografiche, come il programma del fondo investimenti³⁵. La Commissione non ha però colto l'opportunità per assegnare una priorità più elevata alla promozione del gemellaggio e degli scambi di personale tra l'UE e le amministrazioni centroasiatiche, priorità identificata nella strategia del Consiglio per le relazioni UE-Asia centrale.
- 75.** La Commissione ha compiuto sforzi significativi per trarre insegnamenti dall'esperienza e migliorare i programmi durante il periodo esaminato. La relativa stabilità e continuità del sostegno della Commissione in termini di settori prioritari, modalità di erogazione e programmi ha permesso di tenere conto di quanto appreso. Programmi bilaterali come quello per il miglioramento dei servizi sanitari per le madri e i bambini in Uzbekistan (cfr. **riquadro 2**) e la ripetizione del programma per lo sviluppo delle istituzioni e il partenariato hanno beneficiato di insegnamenti tratti da fasi precedenti. Anche il programma d'azione in materia di droga per l'Asia centrale (CADAP) è un esempio di programma regionale per il quale le conclusioni tratte hanno portato a un migliore allineamento alle esigenze dei paesi partner.
- 76.** Per contro, due relazioni di monitoraggio orientato ai risultati (MOR) in cui si valutavano l'impatto e la sostenibilità del programma BOMCA fase 7 sono state pubblicate solo dopo che la fase successiva era stata progettata.

³⁵ Programmi intrapresi in precedenza in Africa (2007) e nei paesi del vicinato (2008).

77. I programmi di sostegno in Kirghizistan e Tagikistan hanno fatto seguito a programmi analoghi precedenti a sostegno della sicurezza alimentare. La Commissione ha analizzato l'esperienza acquisita in questi programmi precedenti nel 2008, apportando miglioramenti in aree specifiche del settore e nell'uso dell'assistenza tecnica a sostegno dei programmi. La Commissione non ha tuttavia fatto tesoro delle seguenti raccomandazioni utili:

- gestire i programmi su base pluriennale, poiché un anno è un periodo troppo breve per consentire una valutazione globale dei progressi e una prevedibilità degli aiuti;
- definire chiaramente le condizioni per erogare i pagamenti;
- concentrarsi su poche aree chiave, con due o tre condizioni ripartite su diversi anni.

RIQUADRO 2

UZBEKISTAN

Il programma per il **miglioramento dei servizi di assistenza per le madri e i bambini** punta al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo del millennio (OSM) 4 — riduzione della mortalità infantile e 5 — miglioramento della salute materna. Il programma è stato avviato nel 2007 con una dotazione di 3,5 milioni di euro ed è attuato dal Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef) con la collaborazione del ministero uzbeko della Salute. A seguito di una valutazione positiva del programma effettuata nel 2010, la Commissione ha deciso di finanziarne la seconda fase con un'ulteriore dotazione finanziaria di 7,2 milioni di euro.

RELAZIONI: SULLE ATTIVITÀ PIUTTOSTO CHE SUI RISULTATI

- 78.** La Commissione redige due relazioni annuali fondamentali pertinenti all'assistenza allo sviluppo. In primo luogo, il direttore generale di EuropeAid elabora una relazione annuale sulle attività della direzione generale. In secondo luogo, la Commissione pubblica una relazione annuale sulle politiche di sviluppo e di assistenza esterna dell'UE e sulla relativa attuazione. In entrambe le relazioni è inserito un capitolo sull'aiuto allo sviluppo per l'Asia centrale.
- 79.** Le relazioni annuali di attività contemplano sette indicatori per l'Asia centrale³⁶. Sebbene di generale pertinenza per il buon esito dell'assistenza allo sviluppo fornita dall'UE in Asia centrale, questi indicatori sono diversi rispetto a quelli fissati nel documento di strategia regionale e nei programmi indicativi, e non sono direttamente legati ai risultati auspicati della strategia del Consiglio per un nuovo partenariato con l'Asia centrale.
- 80.** La sezione dedicata all'Asia centrale in ciascuna delle relazioni annuali sulle politiche di sviluppo e di assistenza esterna dell'UE ha uno stile discorsivo. Sebbene contenga alcuni esempi, fornisce poche informazioni su risultati misurabili delle attività dell'UE e il loro impatto sulla popolazione; non presenta indicatori pertinenti alle attività dell'UE e non confronta i risultati conseguiti con i valori-obiettivo. Generalmente la relazione evita riferimenti a difficoltà e ostacoli incontrati nell'attuazione degli obiettivi dell'UE.
- 81.** Nessuna delle relazioni pubblicate mette a confronto la distribuzione delle voci di spesa con la distribuzione definita nel DSR (cfr. paragrafo 20) o fornisce informazioni sui costi amministrativi (cfr. paragrafi 45-51).

³⁶ Gli indicatori sono:
 i) accordi di partenariato e cooperazione: numero di APC ratificati;
 ii) democratizzazione/ Stato di diritto — numero di paesi in transizione verso elezioni conformi alle norme dell'OSCE e agli standard del Consiglio d'Europa/ Commissione di Venezia;
 iii) iniziativa per l'istruzione per l'Asia centrale: numero di paesi centroasiatici associati al processo di Bologna; iv) ambiente/risorse idriche/energia: paesi che hanno adottato strategie di cambiamento climatico e attuato quelle dell'UE;
 v) OSM 1 — percentuale della popolazione centroasiatica al di sotto della soglia di povertà; vi) OSM 4 — mortalità infantile; vii) OSM 6 — lotta all'HIV/AIDS, alla malaria e ad altre malattie.

CONCLUSIONI

- 82.** La Commissione e il SEAE si sono notevolmente impegnati, in circostanze difficili, a pianificare e realizzare il programma dell'UE per l'assistenza allo sviluppo all'Asia centrale definito nel documento di strategia regionale dell'aprile 2007. La pianificazione e l'assegnazione dell'assistenza sono state in genere soddisfacenti; l'attuazione lo è stata in misura inferiore.
- 83.** La Commissione ha discusso le priorità con i paesi partner e cercato di allineare i propri piani di spesa con le loro priorità nazionali. La distribuzione geografica degli aiuti ha tenuto conto della prosperità relativa. I progetti selezionati per il sostegno dell'UE hanno contribuito tutti al raggiungimento degli obiettivi generali definiti nel documento di strategia regionale. Tuttavia, la Commissione ha fornito assistenza a un numero maggiore di settori di quanto possa ritenersi conforme alla migliore prassi.
- 84.** La Commissione ha usato diverse modalità di erogazione per attuare i propri piani. Ha fatto uso di un gran numero di piccoli progetti, che hanno generato un maggiore onere amministrativo per le delegazioni. La gestione del programma è stata resa più complessa dalla grande varietà di strumenti finanziari presenti e dai diversi canali di comunicazione delle informazioni, per cui è difficile stabilire quanto l'UE abbia speso per settore e per paese in Asia centrale. La Commissione non ha cercato di valutare i costi amministrativi complessivi del proprio programma di assistenza allo sviluppo per l'Asia centrale.
- 85.** La Commissione avrebbe potuto e dovuto essere più rigorosa nel gestire i propri programmi di sostegno al bilancio in Tagikistan e Kirghizistan e abbinarli a specifiche misure anticorruzione. Le decisioni di esborso erano basate sugli impegni dei paesi partner alla riforma piuttosto che sugli effettivi progressi.
- 86.** L'attuazione è stata nel complesso lenta, benché con qualche notevole differenza. I programmi regionali non hanno raggiunto una vera e propria dimensione regionale; molti di essi consistevano semplicemente in strumenti «multipaese» messi a disposizione di ogni paese partner singolarmente. La Commissione ha posto in essere meccanismi che le permettono di apprendere dall'esperienza e migliorare i propri programmi nel tempo. Questo processo ha dato i suoi frutti, ma in alcuni casi non in tempo utile, mentre in altri non si è tenuto conto di raccomandazioni utili. Le relazioni della Commissione sono state incentrate sulle attività piuttosto che sui risultati.

RACCOMANDAZIONI

87. Partendo dal presupposto che i programmi di assistenza allo sviluppo dell'Unione europea in Asia centrale debbano proseguire³⁷, la Corte raccomanda che nel pianificare e attuare la futura assistenza la Commissione e il SEAE si basino sull'esperienza acquisita nel periodo 2007-2012. In particolare, la Commissione e il SEAE dovrebbero:

- progettare i futuri programmi regionali in modo che siano in grado di conseguire una vera e propria dimensione regionale;
- concentrare tutta l'assistenza fornita su un piccolo numero di settori;
- definire un sistema per il calcolo e la rendicontazione dei costi amministrativi complessivi derivati dalla fornitura dell'assistenza allo sviluppo;
- definire e applicare condizioni rigorose e oggettivamente verificabili per gli eventuali programmi di sostegno al bilancio che proseguono, in particolare prestando sufficiente attenzione a sostenere i dispositivi anticorruzione;
- migliorare la concezione e l'attuazione dei programmi alla luce degli insegnamenti tratti e dell'evoluzione delle circostanze;
- rendere conto dei risultati e dell'impatto in modo da consentire un confronto con i piani e gli obiettivi.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 15 ottobre 2013.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

³⁷ COM(2011) 840 def. del 7 dicembre 2011.

INFORMAZIONI GENERALI SULLE REPUBBLICHE CENTROASIATICHE

Paese	Kazakhstan	Kirghizistan	Tagikistan	Turkmenistan	Uzbekistan	Fonte
Generale						
Superficie (migliaia di km ²)	2 725	200	143	488	447	1
Popolazione (in migliaia, stima luglio 2013)	17 736	5 548	7 910	5 055	28 661	1
Crescita demografica (stima luglio 2013)	1,20 %	0,97 %	1,79 %	1,15 %	0,94 %	1
Economia						
PIL (PPA in miliardi di dollari USA, stima 2012)	231,3	13,47	17,72	47,55	104,7	1
PIL pro capite (PPA in dollari USA)	13 040	2 430	2 240	9 410	3 650	1
Crescita del PIL, 2011	7,5 %	5,7 %	7,4 %	14,7 %	8,3 %	2
Aiuto pubblico allo sviluppo (APS)						
APS ricevuto pro capite (in dollari USA)	18	65	55	7	7	3
APS UE pro capite (in dollari USA)	1,0	5,6	4,0	1,9	0,4	4
Corruzione e riforme istituzionali						
Indice di percezione della corruzione (0 peggiore-100 migliore)	28	24	22	17	17	5
Società civile (1 migliore-7 peggiore)	6,00	4,75	6,00	7,00	7,00	6
Quadro giudiziario e indipendenza (1 migliore-7 peggiore)	6,50	6,25	6,25	7,00	7,00	6
Punteggio di democrazia (1 migliore-7 peggiore)	6,54	6,00	6,18	6,93	6,93	6

Fonti:

- 1 *The World Fact book, Central Intelligence Agency*, edizione 2013.
- 2 Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), *Transition Indicators* 2012.
- 3 Banca mondiale 2012, media annuale sulla base di dati per il 2008, 2009 e 2010.
- 4 Stima della Corte basata sulla media degli esborsi annuali dal 2007 al 2012 dalla banca dati CRIS (i programmi regionali sono distribuiti equamente tra i paesi partner).
- 5 *Transparency International*, indice di percezione della corruzione, 2012.
- 6 *Freedom house, Nations in Transit*, 2012.

ALLEGATO II

PROGRAMMI ESAMINATI

Strumento	N. decisione	Programma	Importo impegnato (in migliaia di euro)
Kirghizistan			
DCI-ASIE	19225	Sostegno alla diversificazione economica in Kirghizistan, trasformazione dei prodotti agricoli	1 600
DCI-ASIE	19222	Sostegno alla riforma delle carceri in Kirghizistan	3 000
DCI-ASIE	19241	Sostegno al settore dell'istruzione in Kirghizistan	5 500
DCI-ASIE	19237	Programma di sostegno settoriale — protezione sociale e GFP — Kirghizistan 2007-2009	9 000
DCI-ASIE	21363	Programma di sostegno settoriale — protezione sociale e GFP — Repubblica del Kirghizistan 2007-2009 — 3ª assegnazione	9 000
DCI-ASIE	20590	Rendere operativa la buona governance per la giustizia sociale	3 000
DCI-ASIE	22484	Programma di sostegno settoriale, settore sociale — Kirghizistan 2010	13 000
DCI-ASIE	21058	Gestione delle frontiere in Asia centrale — fase 8 (BOMCA 8)	8 000
DCI-ASIE	19812	Programma d'azione antidroga per l'Asia centrale — fase 5 (CADAP 5)	5 000
DCI-FOOD	19169	Programma di sostegno settoriale — protezione sociale e GFP — Kirghizistan 2007-2009	9 000
DCI-FOOD	21863	Sostegno al miglioramento di un sistema di informazione sulla sicurezza alimentare nella Repubblica del Kirghizistan	2 000
		Totale	68 100
Tagikistan			
DCI-ASIE	21994	Programma di sostegno allo sviluppo umano	26 000
DCI-ASIE	19236	Programma di sostegno settoriale — protezione sociale — Tagikistan 2007-2009	9 000
DCI-ASIE	19667	Assistenza tecnica per il sostegno alla politica settoriale sociale in Tagikistan	5 000
DCI-ASIE	20325	Progetto di modernizzazione della gestione delle finanze pubbliche	2 000
DCI-FOOD	19168	Programma per la sicurezza alimentare — Tagikistan — 2007	9 000
DCI-FOOD	21365	Sostegno alle reti di protezione sociale — Programma per lo strumento alimentare mondiale (Tagikistan)	7 750
		Totale	58 750
Uzbekistan			
DCI-ASIE	20509	Sostegno alle riforme giudiziarie in ambito penale in Uzbekistan	10 000
DCI-ASIE	22308	Programma per lo sviluppo delle istituzioni e il partenariato	2 200
DCI-ASIE	22311	Rafforzamento del sistema parlamentare bicamerale e creazione di reti con le autorità regionali	2 000
DCI-ASIE	22373	Miglioramento dei servizi sanitari per le madri e i bambini in Uzbekistan — fase II	6 700
		Totale	20 900

Fonte: Banca dati CRIS di EuropeAid.

COSTI AMMINISTRATIVI DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

1. La Corte ha stimato i costi sostenuti dalla Commissione per l'erogazione degli aiuti all'Asia centrale.
2. La Corte ha tenuto conto dei seguenti elementi di costo:
 - costi per il personale: remunerazioni, indennità e pensioni di funzionari della Commissione, personale contrattuale e locale operante nel settore dell'assistenza allo sviluppo per l'Asia centrale, sia presso i servizi centrali che presso le delegazioni dell'UE;
 - costi operativi per uffici, attrezzature e altro relativi al personale presso i servizi centrali e nelle delegazioni;
 - spese di supporto associate all'assistenza allo sviluppo per l'Asia centrale sostenute dalla Commissione per finalità proprie (anziché del paese ricevente), incluse le consulenze per sostenere l'identificazione e la formulazione dei progetti, il monitoraggio e la valutazione orientati ai risultati ed anche le spese connesse alle Case d'Europa¹.

FONTI E METODI DI CALCOLO

3. La Corte ha individuato i seguenti costi annuali:

¹ Non sono inclusi i costi relativi ad assistenza tecnica associata all'attuazione di progetti specifici in paesi partner.

COSTO AMMINISTRATIVO STIMATO DELLA PIANIFICAZIONE E ATTUAZIONE DELL'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO FORNITA DALL'UE ALL'ASIA CENTRALE

Descrizione	Migliaia di euro	Fonte / commento
Costo amministrativo per i servizi centrali (costo imputato all'assistenza allo sviluppo)	1 786	Importo per il 2011 ¹
Costo amministrativo delle delegazioni (costo imputato all'assistenza allo sviluppo)	6 611	Importo per il 2011 ²
Totale parziale	8 397	
Spese di supporto		Medie annuali calcolate dall'équipe di audit sulla base dei dati del CRIS relativi a contratti dal 2007 (per il MOR 2008-2011).
— Case d'Europa	700	
— Identificazione ed elaborazione dei progetti	560	
— Monitoraggio orientato ai risultati	700	
— Valutazioni	145	
Totale parziale	2 105	
Totale	10 502	

¹ Sulla base del costo standard dell'impiego di funzionari come d'uso nelle schede finanziarie legislative. Il costo standard è fornito dalla direzione generale del Bilancio della Commissione e comprende remunerazioni, indennità e costi relativi a uffici e attrezzature.

² Per quanto riguarda i funzionari e gli agenti contrattuali, i costi si basano su una media per il personale di stanza presso le delegazioni. Per quanto riguarda gli agenti locali e i costi operativi locali, sono utilizzati i costi effettivi addebitati dal SEAE.

LIMITI

4. Alcune spese amministrative non sono comprese; i costi a carico del datore di lavoro per le pensioni sono inclusi solo per il personale locale delle delegazioni e non per i funzionari e il personale contrattuale.
5. Non sono compresi importi relativi al sostegno fornito da altre unità della Commissione (amministrazione, formazione, IT ecc.) o dal SEAE.
6. I dati si riferiscono all'anno 2011. Le delegazioni in Kazakhstan, Kirghizistan e Tagikistan erano pienamente operative in quell'anno. Erano presenti Case d'Europa in Uzbekistan e Turkmenistan.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

SINTESI

II.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che le difficoltà oggettive dei paesi dell'Asia centrale di progredire nell'agenda di riforme e il loro quadro istituzionale sono fra i principali fattori che limitano l'attuazione della cooperazione allo sviluppo.

III.

La Commissione e il SEAE hanno compiuto sforzi specifici, in particolare per il programma indicativo pluriennale (PIP) 2011-2013, volti a concentrare le aree di intervento per l'assistenza bilaterale. I settori aggiuntivi hanno origine dalle componenti regionali e tematiche, che sono parte integrante del regolamento sullo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), che la Commissione deve attuare pienamente.

IV.

La Commissione e il SEAE rammentano quanto segue:

- la decisione riguardante la modalità di attuazione è il risultato di un'analisi specifica e della valutazione integrata di ciascun programma e prevede una consultazione e un processo di controllo della qualità;
- la Commissione sta lavorando per ridurre il numero di piccoli progetti, provenienti principalmente dai programmi tematici, in cui le azioni hanno dimensioni limitate;
- gli strumenti finanziari hanno origine dalla base giuridica stabilita; le rendicontazioni sull'attuazione coinvolgono necessariamente diversi servizi geografici e tematici della sede centrale;
- le informazioni sulla spesa per i vari programmi e strumenti sono disponibili;
- la Commissione sta già utilizzando diversi strumenti per valutare i costi amministrativi derivanti dalla cooperazione allo sviluppo.

V.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che gli attuali programmi di sostegno al bilancio sono collegati a specifiche misure anticorruzione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

INTRODUZIONE

I criteri di ammissibilità per il sostegno al bilancio richiedono un'impostazione globale basata sulla credibilità e sull'attuazione positiva, che sono per natura generali. Per potere ottenere progressi soddisfacenti occorre basarsi su un approccio dinamico, che tenga conto delle prestazioni politiche passate e recenti fissate in relazione alle aspettative di riforma, ma che preveda possibili problemi e misure correttive e, se necessario, la ridefinizione di finalità e obiettivi.

VI.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che le difficoltà oggettive dei paesi dell'Asia centrale di progredire nell'agenda di riforme e il loro quadro istituzionale e politico sono fra i principali fattori che limitano l'attuazione della cooperazione allo sviluppo.

La Commissione e il SEAE ricordano la peculiarità dei programmi regionali per l'Asia centrale, che hanno fornito opportunità di dialogo e promuovono relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale. Un'effettiva dimensione regionale non è sempre possibile nelle attuali condizioni politiche dell'Asia centrale.

Ogniquale volta è risultato opportuno, la Commissione ha sempre tenuto conto delle raccomandazioni risultanti dall'attuazione dei programmi.

VII.

La Commissione e il SEAE dedicheranno particolare attenzione alle raccomandazioni della Corte e ne terranno conto nell'ambito delle future azioni di cooperazione in tutti i casi in cui sia opportuno e possibile.

13.

Le raccomandazioni del Consiglio, secondo cui gli sforzi dell'UE dovrebbero diventare più mirati e contribuire alla visibilità e all'impatto delle azioni dell'UE nell'Asia centrale, sono state debitamente riconosciute. Le azioni includono un ruolo primario dell'UE nelle iniziative faro intraprese dagli Stati membri stessi — Francia e Germania per lo Stato di diritto, Italia e Romania per ambiente e acqua, con il sostegno attivo della Finlandia.

L'impatto e la visibilità dell'UE vengono rafforzati anche affidando l'attuazione dei programmi di assistenza dell'UE direttamente a consorzi di Stati membri dell'UE o ad agenzie dell'Unione — ad esempio, per quanto riguarda lo Stato di diritto, la gestione delle frontiere e la lotta contro le sostanze stupefacenti, l'istruzione e l'ambiente, e per gli strumenti di investimento attraverso le istituzioni finanziarie dell'UE (BERS, Banca europea per gli investimenti, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Agence Française de Développement).

14.

In vista delle conclusioni del Parlamento europeo, la Commissione e il SEAE ricordano che gli stanziamenti nazionali derivano dalle decisioni finali delle autorità di bilancio dell'UE, mentre le priorità della politica vengono decise in ultimo luogo dal Consiglio dell'UE.

Il quadro di sviluppo e cooperazione non è finalizzato a coprire tutte le componenti politiche della strategia dell'UE per l'Asia centrale. La cooperazione allo sviluppo si concentra sul sostegno all'attuazione della strategia nelle aree selezionate, ossia Stato di diritto, istruzione e ambiente/acqua.

La strategia dell'UE per l'Asia centrale stabilisce un'agenda congiunta per il rafforzamento della cooperazione, seguita da un dialogo politico settoriale costante. I settori prioritari sono stati concordati dagli Stati membri e dai paesi dell'Asia centrale e includono Stato di diritto, democrazia e diritti umani.

Nel 2012, la Commissione ha adottato una nuova serie di orientamenti sul sostegno al bilancio, che includono requisiti specifici per migliorare gli standard di rendicontazione affrontando altresì i problemi riguardanti la corruzione. Per ciascuna domanda di erogazione per il Tagikistan e il Kirghizistan viene svolta una periodica valutazione delle operazioni di sostegno al bilancio. Questa documentazione è a disposizione del Parlamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

OSSERVAZIONI

23.

La Corte contesta che il documento di strategia regionale (DSR) e i programmi indicativi giustificano solo in parte la scelta dettagliata di priorità di spesa della Commissione, sia in termini di scelta dei settori focali sia di quanto si debba spendere per i programmi regionali e quanto per quelli bilaterali. Se da un lato questo aspetto potrebbe non essere definito in modo dettagliato nei documenti politici, queste scelte sono state operate attentamente e in linea con la programmazione pertinente e con i documenti strategici.

La scelta di attribuire risorse finanziarie a differenti settori rappresenta un delicato esercizio di ponderazione tra la focalizzazione su un numero inferiore di settori e la valutazione del rischio di concentrare gli aiuti su un numero di settori troppo limitato. Queste decisioni sono per natura dinamiche e sono cambiate durante il periodo di programmazione 2007-2013. Inoltre, il principio chiave alla base della duplice programmazione regionale-bilaterale è stato la complementarità tra gli obiettivi politici, più specifici a livello nazionale (per esempio la riduzione della povertà, l'offerta di servizi sociali, lo sviluppo locale) e più trasversali per le questioni di natura regionale. Durante il periodo di programmazione, è stato sempre riconosciuto il maggior rilievo delle dotazioni bilaterali rispetto a quelle regionali. Sulla base dell'esperienza acquisita con i programmi precedenti, la Commissione ha discusso le priorità di aiuto con i governi dei paesi beneficiari cercando di allineare il proprio quadro di cooperazione ai piani nazionali, ove disponibili.

È vero che la continuità del sostegno, dove necessario, ha rappresentato un fattore importante in questo esercizio, dal momento che si tratta di uno degli obiettivi chiave per assicurare la sostenibilità delle riforme. L'approccio settoriale scelto dall'UE per promuovere le riforme richiede un certo grado di continuità per il suo stesso impegno e sostegno.

Occorre sottolineare che l'esercizio di programmazione è stato svolto nonostante i vincoli oggettivi nell'Asia centrale; in particolare, il fatto che la maggior parte dei paesi dell'Asia centrale non abbia elaborato strategie nazionali di sviluppo e non aderisca al quadro per lo sviluppo e la cooperazione (dichiarazione di Parigi).

30.

L'osservazione della Corte rispecchia il difficile contesto politico e istituzionale generale in Uzbekistan. Nonostante le difficoltà causate da periodi di tensioni politiche tra l'UE e l'Uzbekistan, dalle limitazioni strutturali dell'approccio del paese alla cooperazione allo sviluppo e dall'assenza di una delegazione UE sul territorio, la cooperazione allo sviluppo dell'UE è stata comunque in grado di attuare azioni concrete in Uzbekistan nel periodo 2005-2012.

Negli ultimi anni sono stati profusi sforzi specifici volti ad aumentare il grado di responsabilità delle autorità uzbeke nei programmi di cooperazione che hanno permesso di avviare operazioni innovative come la riforma giudiziaria e lo sviluppo rurale sostenibile.

32.

Cfr. altresì risposta al paragrafo 34.

34.

La Commissione concorda pienamente con il principio di efficacia degli aiuti che concentra i propri aiuti su tre settori al massimo nella programmazione della sua assistenza per ogni paese partner. Sono stati compiuti tutti gli sforzi possibili per rispettare questo principio e altri principi relativi all'efficacia degli aiuti durante il periodo di programmazione 2007-2013.

Per il Kirghizistan, il PIP 2011-2013 considera istruzione, Stato di diritto e protezione sociale/produzione di reddito quali settori focali per la cooperazione bilaterale. Dato che il sostegno alla riforma del sistema previdenziale statale è direttamente collegato al sostegno alla produzione di reddito per i poveri, si ritiene che i progetti in quest'area interessino lo stesso settore. Progetti in altri settori rientrano nei PIP di periodi precedenti.

Per il Tagikistan, il PIP 2011-2013 ha individuato quali settori focali per l'intervento la gestione delle finanze pubbliche (GFP), i settori sociali (sanità e protezione sociale) e lo sviluppo del settore privato. Dal momento che la GFP è considerata una questione trasversale, di fatto i settori focali sono tre. Progetti in altri settori rientrano nei PIP di periodi precedenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

Per l'Uzbekistan, il PIP I per il 2007-2010 definisce due settori focali: miglioramento del tenore di vita attraverso regimi di sviluppo rurale e locale e buon governo/Stato di diritto. Il PIP II 2011-2013 identifica tre settori focali: miglioramento del tenore di vita attraverso regimi di sviluppo rurale e locale; Stato di diritto e riforma della giustizia; miglioramento degli scambi commerciali, del contesto imprenditoriale e delle PMI. Entrambi i PIP hanno, pertanto, coperto di fatto gli stessi due settori, ossia: miglioramento del tenore di vita attraverso regimi di sviluppo rurale e locale; buon governo e Stato di diritto.

La citazione di ambiente, energia e istruzione si riferisce ad aree prevalentemente interessate da azioni a livello regionale in Asia centrale per tutti i cinque paesi.

35.

La Commissione si è impegnata a fornire assistenza complementare in settori ad alta priorità per i paesi partner, in modo da migliorare l'impatto e i risultati.

Le specifiche componenti regionali e tematiche sono parte integrante del regolamento DCI, che la Commissione deve attuare pienamente. I settori rientranti nell'ambito del programma regionale sono parte del documento di programmazione per l'Asia centrale e seguono un'impostazione politica globale in linea con i bisogni dei paesi partner dell'Asia centrale. Le questioni riguardanti i diritti umani sono disciplinate dallo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR).

41.

I 56 contratti menzionati non includono soltanto i programmi di cooperazione principali (>1 000 000 EUR), ma anche i contratti di servizi supplementari, come l'assistenza tecnica a breve termine (STTA), l'audit ecc. per un massimo di 200 000 euro ciascuno. Includono altresì contratti nell'ambito di strumenti finanziari diversi dallo strumento per la cooperazione allo sviluppo (DCI), cioè l'EIDHR, lo strumento di stabilità, la sicurezza nucleare e altri.

La Commissione intende evidenziare inoltre altri due importanti elementi strutturali: molte azioni (STTA, monitoraggio, valutazione e altri) possono essere portate avanti solo attraverso contratti di servizi a seguito di bandi di gara svolti secondo le norme in materia di concorrenza in linea con il regolamento finanziario dell'UE. Inoltre, le sovvenzioni e i programmi tematici delle ONG, anche con la società civile e gli attori locali, ricevono un limitato volume di finanziamenti per definizione e sono per natura di portata limitata.

Molti dei 99 contratti individuati dalla Corte al momento del suo audit richiedono solo un riscontro limitato e sporadico da parte della delegazione a Bishkek, trattandosi spesso di contratti di copertura globale.

43.

Per quanto riguarda la valutazione della Corte sulla molteplicità dei mezzi di finanziamento (vedasi anche punto 84), la Commissione osserva che il numero di strumenti impiegati è giustificato dalla loro natura, dal momento che conformemente al DCI è obbligatorio concentrarsi solo su un numero limitato di settori che richiedono cooperazione strategica a lungo termine. Strumenti tematici e specifici, come lo strumento di stabilità, permettono di affrontare altre questioni che richiedono un'azione immediata, ma al di fuori dell'ambito di applicazione limitato dei settori chiave selezionati.

L'organismo a cui rendere conto è unico e la rendicontazione avviene solo tramite la relazione sulla gestione dell'aiuto esterno a EuropeAid.

44. Primo trattino

Per quanto riguarda le osservazioni della Corte riguardanti la spesa nazionale nell'ambito di un programma regionale, la Commissione intende sottolineare che la logica di un programma regionale è mirata specificamente a evitare una mera somma delle parti nazionali e, dunque, per ragioni di principio non è fornita alcuna ripartizione del bilancio per paese, né durante la formulazione né durante l'attuazione. Questa è di fatto la richiesta dei paesi dell'Asia centrale, che la Commissione ha sempre respinto in considerazione dell'intrinseca natura dei programmi regionali, vale a dire un progetto che investe risorse in attività congiunte o nello scambio di esperienze per facilitare l'integrazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

44. Secondo trattino

Per quanto riguarda i risultati della Corte, la Commissione osserva che, una volta stipulati i contratti, il CRIS può estrarre le informazioni (fatti salvi i punti menzionati in precedenza). Prima di concludere i contratti, le ripartizioni sono indicative. Il CRIS possiede quindi le informazioni riguardanti la componente nazionale dei programmi i cui contratti sono aggiudicati tramite inviti a livello globale, con l'eccezione dei contratti regionali per le ragioni indicate in precedenza.

44. Terzo trattino

Negli ultimi anni, il quadro per la cooperazione regionale con i paesi dell'Asia centrale è stato ulteriormente consolidato attraverso la loro partecipazione al programma regionale europeo di vicinato (Est) finalizzato al sostegno delle riforme e della modernizzazione in settori fondamentali della loro agenda di sviluppo in cui affrontano simili sfide (ad esempio in materia di istruzione, energia, trasporti, ambiente, acqua, lotta alle sostanze stupefacenti) o al miglioramento del contesto imprenditoriale e ad attirare gli investimenti dell'UE. Questi hanno rappresentato uno stimolo per il rafforzamento dell'impatto della cooperazione dell'UE e per il raggiungimento di risultati concreti.

La relazione della Corte è importante per i paesi ENPI (nell'ambito della responsabilità della direzione F in seno alla DG DEVCO) per quanto riguarda i due programmi Inogate e Traceca, gli unici due a coprire la regione ENPI interessando altresì l'Asia centrale. Se da un lato l'attenzione settoriale di questi due programmi è molto chiara, la Commissione concorda sul fatto che, giacché le iniziative regionali organizzate sono condivise da tutti i paesi partecipanti, non sia possibile individuare esattamente l'ammontare del finanziamento per ciascun paese senza un'analisi lunga e tediosa delle attività del progetto e dei relativi costi. Inoltre, la natura e lo spirito dei programmi regionali sono la promozione della collaborazione tra più paesi e non gli stanziamenti per i singoli paesi che potrebbero risultare concorrenziali piuttosto che volti alla cooperazione.

45.

La decisione riguardante dove e come spendere i finanziamenti per lo sviluppo dipende da diversi criteri (considerazioni politiche, geopolitiche, bisogni in un paese specifico, sicurezza, affidabilità del paese beneficiario e partner incaricati dell'attuazione ecc.) e non dovrebbe essere esaminata solo alla luce dei costi amministrativi in una specifica regione o paese.

Se le decisioni della Commissione fossero guidate solamente dall'ammontare dei costi amministrativi, sarebbe necessario astenersi dal finanziare lo sviluppo attraverso le modalità di aiuto relativamente più dispendiose, ad esempio tramite le organizzazioni ONG, e dall'assistere i paesi meno sviluppati, il che sarebbe contrario allo scopo della nostra politica.

46.

La Commissione monitora attentamente i suoi costi amministrativi e compie sforzi per ridurli quando possibile (QFP, riduzioni di bilancio nel capitolo V, periodiche valutazioni del carico di lavoro, revisioni dello statuto del personale, monitoraggio delle prestazioni ecc).

A livello delle istituzioni dell'UE, nel quadro del bilancio basato sulle attività (ABB, Activity based budget), esiste un sistema per il calcolo e la valutazione dei costi relativi alle politiche. Per ragioni di coerenza, se la Corte dei conti vuole contestare questo sistema, che è stato approvato dall'autorità di bilancio, dovrebbe farlo a livello istituzionale e non nel contesto di una singola politica.

47.

Cfr. risposta al punto 45.

48.

Cfr. risposta al punto 45.

49.

La Commissione ritiene che come conseguenza della definizione usata, il livello dei costi amministrativi valutato dalla Corte dei Conti appare eccessivo. Infatti, la Corte include nel suo calcolo costi che rientrano nelle azioni, come l'assistenza tecnica connessa all'individuazione, formulazione e valutazione dei progetti e l'aggregazione dei risultati (MOR, monitoraggio orientato ai risultati), che non sono considerati costi amministrativi, ma parte del ciclo di attuazione del progetto.

50.

Cfr. risposta al punto 45.

51.

Cfr. risposta ai punti 45 e 46.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

52.

Nei suoi nuovi programmi, la Commissione mira ad affrontare ulteriormente questa debolezza dal momento che i sistemi di raccolta dei dati e statistici dei paesi partner sono migliorati.

52. Primo trattino

Considerata l'assenza di una strategia ufficiale in materia di GFP in quel momento specifico e gli attuali lavori in corso sul tema, nonché l'incertezza dovuta al congelamento del programma per il sostegno al bilancio a causa della rendicontazione scorretta sull'uso della riserva internazionale da parte della Banca nazionale del Tagikistan e l'interruzione del programma del FMI nel 2008, sono stati individuati degli obiettivi più ampi.

La Commissione ha dovuto, pertanto, assicurare la sua flessibilità nel rispondere adeguatamente a queste difficoltà. Ciò ha garantito un certo margine di manovra e spazio per includere l'assistenza tecnica a sostegno dei lavori preparatori alla riforma, specialmente per quanto riguarda le riforme sociali e la GFP.

52. Secondo trattino

Allo scopo di sostenere ulteriori riforme generali nel settore della sicurezza alimentare, gli indicatori sono rimasti relativamente vaghi. Tuttavia, in parte proprio per questa flessibilità, il programma potrebbe contribuire ad aprire la strada a importanti riforme in settori quali le indagini condotte presso le famiglie, il sistema di raccolta delle informazioni sul prezzo dei prodotti alimentari e la formazione degli istituti di raccolta dei dati.

52. Terzo trattino

La natura dei progetti selezionati e dell'ambiente uzbeko rendono difficile determinare parametri di riferimento solidi. Tuttavia, sono stati creati indicatori il più specifici possibile. La Commissione intende inoltre sottolineare che date le specifiche condizioni uzbeke, non è possibile adottare un approccio politico settoriale. Di conseguenza, esiste un chiaro limite alla possibilità di definire in anticipo parametri di riferimento iniziali e finali in una prospettiva ampia e a lungo termine.

54.

Per essere ammissibile al sostegno al bilancio, un paese deve soddisfare quattro criteri, presentando:

- una politica nazionale o settoriale di sviluppo o di riforme ben definita;
- un quadro macroeconomico stabile;
- una buona gestione delle finanze pubbliche o un programma credibile e pertinente per migliorarla;
- trasparenza e controllo del bilancio (le informazioni sul bilancio devono essere rese pubblicamente accessibili). Il quarto criterio di ammissibilità è stato introdotto nel 2012.

57.

È necessario operare una distinzione da un lato tra i criteri di ammissibilità per il sostegno al bilancio, che richiedono un approccio olistico basato sulla credibilità e sull'attuazione positiva e che sono per natura generali, e, dall'altro, le condizioni specifiche, collegate alle tranche variabili, che devono essere, in effetti, chiare e specifiche. I criteri di ammissibilità devono essere soddisfatti prima e durante il programma, mentre le condizioni devono essere rispettate prima dell'erogazione dei pagamenti.

I progressi soddisfacenti dovrebbero essere fondati su un approccio dinamico, che guardi alle prestazioni politiche passate e recenti fissate in relazione alle aspettative di riforma, ma che preveda possibili problemi e misure correttive e, se necessario, la ridefinizione di finalità e obiettivi. Per alcuni criteri (in particolare la GFP), i progressi compiuti rispetto alle tappe fondamentali iniziali della riforma sono molto importanti; per altri (quello macroeconomico, ad esempio), il mantenimento di politiche orientate alla stabilità è sufficiente a confermare l'ammissibilità. I donatori devono riconoscere la complessità delle riforme e definire obiettivi più ragionevoli e organizzati meglio a livello temporale. Ad esempio, i progressi compiuti nella riforma della GFP in entrambi i paesi che ricevono il sostegno al bilancio sono stati più lenti del previsto. Infatti, i piani di riforma della GFP, inizialmente preparati per la maggior parte da donatori esterni, erano troppo ambiziosi e sopravvalutavano le capacità locali di attuarli. Per rimediare a questo problema, le riforme e i piani d'azione in materia di GFP sono stati rivisti in modo da renderli più realistici ed è stata fornita ulteriore assistenza tecnica.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

Le revisioni annuali del sostegno al bilancio, i gruppi di lavoro congiunti donatori-governo e il monitoraggio esterno costituiscono ulteriori strumenti posti in essere per promuovere e monitorare meglio i progressi compiuti.

58.

In effetti, i programmi precedenti non erano molto tassativi in termini di scadenze entro le quali il governo doveva soddisfare le condizioni, ed è chiaro che il meccanismo delle tranche variabili dovrebbe essere evitato. A questa carenza è stato posto rimedio nella nuova progettazione del programma, attraverso la fissazione di scadenze rigide per le revisioni e di indicatori tempestivi.

60.

La Commissione è pienamente cosciente del problema della corruzione nell'Asia centrale e lo sta affrontando dalla prospettiva dei diversi programmi settoriali, ponendo specifica enfasi sulla trasparenza, sull'affidabilità e sulla gestione efficiente delle finanze pubbliche. Appare chiaro che lo sviluppo e la cooperazione non possono di per sé eliminare abitudini e atteggiamenti culturali profondamente radicati nel comportamento sociale.

61.

Il miglioramento progressivo dei sistemi di controllo delle finanze e degli appalti pubblici compiuto nell'ambito dei programmi di sostegno al bilancio riduce in modo efficace la portata della corruzione. La corruzione e la frode vengono continuamente monitorate tramite il quadro di valutazione dei rischi introdotto dagli orientamenti sul sostegno al bilancio dell'UE del 2012.

In risposta a una raccomandazione chiave della Corte, la Commissione ha sviluppato un miglior quadro di gestione dei rischi. Esso mira a individuare e gestire in maniera strutturata i rischi specifici riguardanti il sostegno al bilancio. Il quadro deve essere aggiornato almeno una volta l'anno e usato continuamente durante il ciclo di programmazione. Si tratta di uno strumento fondamentale nelle nuove strutture di gestione del sostegno al bilancio. I livelli di rischio rimandano al comitato direttivo per il sostegno al bilancio, presieduto dal direttore generale, e il quadro dei rischi rappresenta un fattore determinante nel processo decisionale.

Nel giugno 2010 è stato introdotto un nuovo modello per le relazioni annuali sul monitoraggio della gestione delle finanze pubbliche da parte delle delegazioni, che prevede un nuovo regime di valutazione dei progressi della riforma della GFP. Il confronto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prioritari chiari e realistici per il breve (i prossimi 12 mesi) e medio termine (i prossimi tre anni) da parte del governo beneficiario promuove una valutazione strutturata e formalizzata.

Nei nuovi orientamenti sul sostegno al bilancio del 2012, la Commissione ha introdotto una valutazione più rigorosa dei tre criteri di ammissibilità attuali che coprono un quadro macroeconomico stabile (ponendo maggiore attenzione alla mobilitazione delle risorse nazionali), la politica e la riforma settoriale/nazionale nonché la gestione delle finanze pubbliche (con la clausola di richiedere misure a breve termine prima dell'inizio delle operazioni di sostegno al bilancio quando la GFP risulti debole). Ha altresì introdotto un approccio più rigoroso nella selezione e definizione degli indicatori di prestazione, ponendo enfasi sull'uso di indicatori orientati ai risultati che riflettano i principi riconosciuti della migliore prassi.

62.

La Commissione intende sottolineare che i programmi attuali sono collegati a specifiche misure di prevenzione della corruzione, per esempio: contribuire all'automazione del servizio dei libri paga nell'ambito della riforma generale della GFP che concorre all'eliminazione degli «impiegati fantasma» nel settore pubblico. Tali misure concorrono direttamente alla prevenzione della corruzione e al rafforzamento della responsabilità delle istituzioni pubbliche. Inoltre, la relazione PEFA del 2012 ha attribuito esplicitamente alle riforme del settore sociale la riduzione diretta dei livelli di corruzione, e il sostegno a queste riforme è il punto centrale dell'intervento dell'UE in Tagikistan. I donatori stanno inoltre coordinando i loro sforzi (divisione del lavoro) contribuendo a diverse riforme anticorruzione, in particolare per sostenere lo sviluppo dell'audit interno ed esterno: Il ministero per lo Sviluppo internazionale del Regno Unito (Department for International Development — DFID) e la Banca mondiale si sono concentrati sull'audit esterno (accordo di gemellaggio con l'ufficio di audit esterno della Gran Bretagna) mentre l'UE sul controllo interno delle finanze pubbliche (PIFC).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

64.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che tutti gli impegni di primo livello verranno finalizzati al termine del 2013, per gli importi pianificati nel PIP. I contratti e i pagamenti avverranno a tempo debito.

65.

La Commissione e il SEAE ricordano che le procedure per la preparazione e l'approvazione della cooperazione allo sviluppo sono fissate dalle basi giuridiche dell'UE e dal regolamento finanziario. La Commissione sottolinea che due tappe fondamentali dipendono direttamente dalle autorità uzbeke, ossia la controfirma dell'accordo di finanziamento (approvazione politica generale) e l'approvazione del capitolo (approvazione tecnica). Entrambe sono requisiti fondamentali soggetti a specifiche limitazioni temporali, che necessitano di essere tenute in considerazione. Nel progetto campione, la Corte ha selezionato programmi (Parlamento e programma di partenariato per lo sviluppo istituzionale, IBPP) già definiti nel 2008, quando l'Uzbekistan rifiutò di controfirmare il PAA 2008. I programmi sono stati così ripresentati con gli aggiornamenti e adattati per il finanziamento nell'ambito del PAA e del bilancio 2010. Il tempo trascorso (più di due anni) tra la preparazione precedente (nel 2008) e la ripresentazione e l'approvazione finale (nel 2010) non può essere sommato.

66.

L'analisi dell'attuazione dei progetti in Uzbekistan dovrebbe tenere in considerazione il difficile contesto generale. Nonostante le difficoltà causate da periodi di tensioni politiche tra l'UE e l'Uzbekistan, dalle limitazioni strutturali dell'approccio del paese alla cooperazione allo sviluppo e dall'assenza di una delegazione UE sul territorio, la cooperazione allo sviluppo dell'UE è stata in grado di pianificare e attuare azioni concrete in Uzbekistan nel periodo 2005-2012.

In Turkmenistan, le complicate procedure amministrative e di approvazione spesso ostacolano la rapida definizione e attuazione dei programmi.

68.

Per quanto riguarda la valutazione della Corte sui programmi regionali, la Commissione e il SEAE intendono sottolineare che gli obiettivi politici dell'UE mirano a incoraggiare relazioni di buon vicinato tra i paesi partner in una regione carica di tensioni nonché a fornire un quadro comune di riferimento per l'agenda di riforma politica nei settori chiave.

L'impegno politico nei confronti dei programmi regionali varia enormemente da paese a paese e da programma a programma, rendendo difficile fare considerazioni di ordine generale e trarre conclusioni valide per tutti e cinque i paesi.

Nonostante i programmi regionali non possano evitare la propensione alla «nazionalizzazione» da parte di ogni paese beneficiario, i diversi consessi, le opportunità di formazione e i seminari rappresentano i migliori mezzi disponibili per promuovere le relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale.

Le complesse dinamiche politiche regionali (rivalità tra i paesi ecc.) dovrebbero essere prese in considerazione come fattori che influenzano la reale integrazione regionale. La partecipazione e l'impegno selettivi dell'Uzbekistan, ad esempio, sono basati sulle relazioni politicamente sensibili con i suoi vicini, come il Tagikistan, indipendentemente dalla natura tecnica del programma.

70.

Nonostante programmi multipaese come Erasmus, Tempus e il Fondo di investimenti per l'Asia centrale (IFCA) riproducano attività simili in più di un paese beneficiario, essi forniscono una base per i parametri di riferimento positivi e stimolano l'imitazione fra i paesi della regione, in cui i risultati e gli obiettivi servono da punto di partenza per ulteriori progressi nei diversi programmi di riforma settoriale, ad esempio in relazione ad acqua, ambiente, energia, scambio delle conoscenze. Per quanto riguarda Tempus, la Commissione e il SEAE ritengono che il programma promuova la cooperazione interregionale. Esistono numerosi progetti che prevedono la partecipazione delle università dell'Asia centrale di più paesi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

Risposta congiunta ai paragrafi 71 e 72

La Commissione e il SEAE confermano l'elevata partecipazione di tutti i paesi dell'Asia centrale nei consessi e dialoghi regionali, nei gruppi di lavoro, nelle visite di studio congiunte ecc. Tutto ciò mostra che esiste una volontà iniziale di cooperazione e dialogo a livello regionale. Chiari esempi di questa volontà sono gli incontri riguardanti l'iniziativa per la sicurezza delle frontiere dell'Asia centrale (guidati dall'Austria) e l'iniziativa di gestione della frontiera di Issyk-Kul (anche il Turkmenistan ha partecipato all'ultimo incontro), nonché il centro regionale di informazione e coordinamento dell'Asia centrale. In effetti, la Commissione ritiene che l'impegno dei paesi beneficiari verso il programma d'azione in materia di droga per l'Asia centrale (CADAP) sia anche maggiore di quello posto nel programma di gestione delle frontiere in Asia centrale (BOMCA) (MOR 2012 sul CADAP in cui il Kazakistan è stato valutato con una «A» sulle prospettive d'impatto grazie al suo elevato impegno).

L'atteggiamento cauto di Turkmenistan e Uzbekistan in relazione alle attività regionali relative alle frontiere è dovuto in parte alle componenti specifiche del programma di sostegno per i paesi più bisognosi, come il Tagikistan e il Kirghizistan. Ad esempio, nel caso della quarta componente dell'attuale BOMCA 8, solo il Tagikistan e il Kirghizistan ricevono sostegno materiale per le infrastrutture, dato che gli altri tre paesi sono pienamente in grado di provvedere in maniera autosufficiente alle infrastrutture. Alcune componenti speciali, come quella riguardante la frontiera tra il Tagikistan e l'Afghanistan nell'ambito del BOMCA 7, sono state concepite logicamente solo per il Tagikistan. Tutti i paesi stanno partecipando alle altre componenti, in particolare a quelle riguardanti la formazione e il settore dello sviluppo delle capacità. Alcune assenze dei partecipanti del Turkmenistan sono dovute principalmente al difficile e lungo processo burocratico riguardante l'autorizzazione a viaggiare all'estero.

74.

Dalla terza relazione sui progressi della strategia è emerso che il coinvolgimento degli Stati membri dell'UE nell'attuazione dell'assistenza UE comporta un impatto e dei risultati maggiori. In effetti, questo è uno sviluppo già in atto per diversi programmi e paesi dell'Asia centrale, così come specificatamente promosso dalla Commissione durante gli ultimi anni.

L'attuazione tramite il consorzio degli Stati membri può rappresentare infatti il miglior modo per trasferire il valore aggiunto e il know-how dell'UE. Anche le operazioni di gemellaggio potrebbero essere oggetto di attenzione nel prossimo periodo di programmazione. Tuttavia, uno strumento del genere non può essere copiato per una regione diversa, ma andrebbe adattato specificatamente per i paesi dell'Asia centrale.

76.

La Commissione concorda che l'analisi globale delle esperienze acquisite sia essenziale per il costante miglioramento delle operazioni. Questo è il motivo per cui la Commissione sta attualmente sviluppando una piattaforma informatica, che darà accesso alle informazioni operative (inclusi MOR, valutazione dei progetti e dei programmi) dell'intero ciclo del progetto. In particolare, ciò faciliterà considerevolmente l'integrazione delle conclusioni del MOR nel processo del gruppo di sostegno alla qualità.

77. Primo trattino

La Commissione ha già previsto una durata maggiore nella nuova progettazione dei programmi. Tuttavia, occorre osservare che i programmi precedenti sono stati finanziati mediante impegni annuali e che hanno comunque contribuito efficacemente agli stessi obiettivi e risultati.

Secondo trattino

Le condizioni generali per il sostegno al bilancio corrispondono a processi che non possono essere del tutto previamente determinati, mentre le condizioni speciali per l'esborso dei pagamenti devono essere specifiche e chiare. Nei nuovi programmi, la Commissione affronta questa questione, parallelamente al miglioramento dei sistemi di raccolta dei dati e statistici dei paesi partner.

77. Terzo trattino

La Commissione si sta già occupando di un numero ridotto di aree e condizioni in programmi che coprono periodi più lunghi.

79.

Gli indicatori selezionati per la relazione annuale di attività (come da nota a piè di pagina 36) coprono, nei limiti del possibile, sia gli obiettivi riguardanti la politica globale sia quelli riguardanti la cooperazione allo sviluppo. A causa della valutazione annuale, questi non possono essere considerati una mera copia degli indicatori presentati nei documenti di strategia a lungo termine. Tuttavia, alcuni di essi si riferiscono a obiettivi generali di sviluppo, per esempio agli obiettivi di sviluppo del millennio (indicatori v, vi, vii). Inoltre, questi indicatori sono collegati alla strategia dell'UE per l'Asia centrale: gli indicatori ii), iii) e iv) riflettono direttamente le tre iniziative politiche della strategia per l'Asia centrale. L'indicatore i) sull'APC si riferisce al documento fondamentale al centro delle relazioni contrattuali con i paesi partner.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

80.

La preparazione della relazione annuale sulle politiche di sviluppo e di assistenza esterna dell'UE e la relativa attuazione costituisce un obbligo legale; la relazione viene adottata dal Collegio. Il Consiglio pubblica le relative conclusioni ogni anno, sulle quali la Commissione basa poi la sua relazione dell'anno successivo. Negli ultimi anni, il Consiglio ha riconosciuto gli sforzi profusi dalla Commissione verso una maggiore attenzione ai risultati. Nel 2012, il Consiglio ha elogiato la Commissione per gli sforzi compiuti nel raggiungere gli obiettivi di rafforzamento della responsabilità e della trasparenza nonché una politica di sviluppo dell'UE orientata ai risultati e l'assistenza esterna.

La Commissione comprende che nel prossimo regolamento DCI probabilmente verrà prestata una maggiore attenzione ai risultati.

81.

La relazione annuale ha lo scopo di informare il pubblico con un modello conciso e di semplice uso; dunque, non è il mezzo più appropriato per dettagliate rendicontazioni amministrative e finanziarie.

CONCLUSIONI

82.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che le difficoltà oggettive dei paesi dell'Asia centrale di procedere con l'agenda di riforme e il loro quadro istituzionale sono fra i principali fattori che limitano l'attuazione della cooperazione allo sviluppo.

83.

La Commissione e il SEAE hanno compiuto sforzi specifici, in particolare per il programma indicativo pluriennale (PIP) 2011-2013, volti a concentrare le aree di intervento per l'assistenza bilaterale. Gli ulteriori settori hanno origine dalle componenti regionali e tematiche, che sono parte integrante del regolamento sullo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), che la Commissione deve attuare pienamente.

84.

La Commissione e il SEAE intendono rammentare quanto segue:

- la decisione riguardante la modalità di attuazione è il risultato di un'analisi specifica e della valutazione integrata di ciascun programma e prevede una consultazione e un processo di controllo della qualità;
- la Commissione sta lavorando per ridurre il numero di piccoli progetti, provenienti principalmente dai programmi tematici, in cui le azioni hanno dimensioni limitate;
- gli strumenti finanziari hanno origine dalla base giuridica stabilita; le rendicontazioni sull'attuazione coinvolgono necessariamente diversi servizi geografici e tematici della sede centrale;
- le informazioni sulla spesa per i vari programmi e strumenti sono disponibili;
- la Commissione sta già utilizzando diversi strumenti per valutare i costi amministrativi derivanti dalla cooperazione allo sviluppo.

85.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che gli attuali programmi di sostegno al bilancio sono collegati a specifiche misure anticorruzione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

RACCOMANDAZIONI

I criteri di ammissibilità per il sostegno al bilancio richiedono un approccio olistico basato sulla credibilità e sull'attuazione positiva, che sono per natura generali. I progressi soddisfacenti dovrebbero essere fondati su un approccio dinamico, che guardi alle prestazioni politiche passate e recenti fissate in relazione alle aspettative di riforma, ma che preveda possibili problemi e misure correttive e, se necessario, la ridefinizione di finalità e obiettivi.

86.

La Commissione e il SEAE intendono sottolineare che le difficoltà oggettive dei paesi dell'Asia centrale di procedere con l'agenda di riforme e il loro quadro istituzionale e politico sono fra i principali fattori che limitano l'attuazione della cooperazione allo sviluppo.

La Commissione e il SEAE ricordano la peculiarità dei programmi regionali per l'Asia centrale, che hanno fornito opportunità di dialogo e promuovono relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale. Un'effettiva dimensione regionale non è sempre possibile nelle attuali condizioni politiche dell'Asia centrale.

Ogniquale volta è risultato opportuno, la Commissione ha sempre tenuto conto delle raccomandazioni risultanti dall'attuazione dei programmi.

87. Primo trattino

La Commissione e il SEAE attueranno la raccomandazione nell'Asia centrale nei limiti del possibile, purché i singoli paesi approvino gli obiettivi e i programmi congiunti (ad esempio BOMCA, CADAP). Anche i fondi regionali continuano a essere utili per sostenere le attività multipaese in modo più efficiente, per esempio ai fini dell'unione o della mobilità accademica.

87. Secondo trattino

La Commissione e il SEAE stanno già concentrando l'assistenza per ciascun programma nazionale e per i programmi regionali nell'ambito dello strumento DCI, fatta salva la specifica natura degli strumenti tematici, che sono stati concepiti con obiettivi specifici dall'autorità di bilancio.

87. Terzo trattino

La Commissione e il SEAE non accettano la raccomandazione. La Commissione e il SEAE ritengono che non sia necessaria la creazione di un nuovo sistema per il calcolo e la rendicontazione dei costi amministrativi complessivi associati alla fornitura dell'assistenza allo sviluppo. Infatti, la Commissione e il SEAE intendono fare riferimento al sistema ABB già esistente, che contiene già informazioni sui costi amministrativi. Eventuali modifiche a questo sistema dovrebbero essere affrontate a livello istituzionale e concordate con l'autorità di bilancio.

87. Quarto trattino

La Commissione e il SEAE stanno già applicando condizioni solide e oggettivamente verificabili per i programmi di sostegno al bilancio, come previsto dai nuovi orientamenti sul sostegno al bilancio.

87. Quinto trattino

La Commissione e il SEAE tengono conto dell'esperienza per migliorare la concezione e la fornitura dei programmi su base continua attraverso le analisi del gruppo di sostegno alla qualità e sulla base del riscontro ricevuto dai risultati di monitoraggio e valutazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SEAE

87. Sesto trattino

La Commissione e il SEAE stanno già dedicando particolare attenzione ai risultati e all'impatto generali della cooperazione allo sviluppo con interventi più mirati e sostenibili, collegati al progresso del dialogo politico, con un efficace trasferimento del know-how pertinente dell'UE e con consulenze politiche. Tuttavia, la Commissione e il SEAE ritengono che ci sia spazio per il miglioramento e si impegnano per il futuro a migliorare la rendicontazione sui risultati e sull'impatto, facendo seguito all'orientamento annunciato per il nuovo regolamento DCI.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 13/2013

L'assistenza allo sviluppo fornita dall'UE all'Asia centrale

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 50 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-481-8

doi:10.2865/69723

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 CORTE HA ESAMINATO LE MODALITÀ CON LE QUALI LA COMMISSIONE EUROPEA (CE) E IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA (SEAE) HANNO PIANIFICATO E GESTITO L'ASSISTENZA ALLO SVILUPPO A FAVORE DELLE REPUBBLICHE CENTRO-ASIATICHE (KAZAKHSTAN, KIRGHIZISTAN, TAGIKISTAN, TURKMENISTAN E UZBEKISTAN) NEL PERIODO 2007-2012. IN CIRCOSTANZE DIFFICILI, LA PIANIFICAZIONE E L'ASSEGNAZIONE DELL'ASSISTENZA SONO STATE IN GENERE SODDISFACENTI. L'ATTUAZIONE LO È STATA MENO. LA CORTE FORMULA UNA SERIE DI RACCOMANDAZIONI. LA CE E IL SEAE DOVREBBERO PROGETTARE EVENTUALI FUTURI PROGRAMMI REGIONALI IN MODO CHE POSSANO CONSEGUIRE UNA VERA E PROPRIA DIMENSIONE REGIONALE. LA CE E IL SEAE DOVREBBERO CONCENTRARE TUTTA L'ASSISTENZA SU UN RIDOTTO NUMERO DI SETTORI. INOLTRE, PER I PROGRAMMI DI SOSTEGNO AL BILANCIO CHE PROSEGUONO DAL PERIODO PRECEDENTE, DOVREBBERO DEFINIRE E APPLICARE CONDIZIONI SOLIDE E OGGETTIVAMENTE VERIFICABILI, IN PARTICOLARE PRESTANDO SUFFICIENTE ATTENZIONE A SOSTENERE I DISPOSITIVI ANTICORRUZIONE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



ISBN 978-92-9241-481-8

