IT 2020

14

Relazione speciale

Gli aiuti allo sviluppo forniti dall'UE al Kenya

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 18
Kenya	01 - 07
Aiuti allo sviluppo	08 - 10
Gli aiuti allo sviluppo forniti dall'UE al Kenya	11 - 18
Estensione e approccio dell'audit	19 - 24
Osservazioni	25 - 78
La Commissione e il SEAE hanno assegnato i finanziamenti al Kenya conformemente al programma di cambiamento; il processo, tuttavia, non prevedeva una valutazione specifica degli obiettivi di sviluppo del paese e dei relativi ostacoli ai quali deve confrontarsi	25 - 36
La Commissione ha assegnato il 90 % dei finanziamenti FES al Kenya sulla base di un approccio standardizzato applicato a tutti i paesi ACP	27 - 32
Paesi molto popolati quali il Kenya hanno ricevuto, in proporzione, minori finanziamenti	33 - 36
La programmazione dell'11° FES non dimostra a sufficienza che gli aiuti vengono indirizzati là dove potrebbero rivelarsi più efficaci ai fini della riduzione della povertà	37 - 67
Le motivazioni della selezione dei settori non sono sufficientemente chiare	41 - 47
Il coordinamento con i donatori, seppur consistente, ha esercitato un'influenza limitata sulla scelta dei settori focali	48 - 50
Le azioni a favore della crescita e della produttività sono aumentate, ma il sostegno al settore si è concentrato in primo luogo sui piccoli agricoltori e sulle regioni delle ASAL	51 - 55
Gli aiuti destinati alle infrastrutture sono giustificati ma, dati i finanziamenti disponibili, i progetti non sono realistici	56 - 62
Gli aiuti al settore della governance non erano direttamente incentrati sulla lotta alla corruzione	63 - 67

I progetti del 10° FES hanno in linea generale prodotto le realizzazioni e gli effetti attesi; tuttavia, il loro impatto sul grado di sviluppo complessivo del Kenya non è stato ancora dimostrato 68 - 78

Gli aiuti dell'UE destinati alle strade hanno migliorato l'accesso ai servizi di base, ma il contributo apportato allo sviluppo economico non è stato dimostrato 69 - 72

Un terzo degli aiuti forniti al Kenya a titolo del 10° FES è stato diretto ai piccoli agricoltori nelle regioni delle ASAL, che hanno un impatto limitato sull'economia complessiva del paese 73 - 76

Il progetto SMAP ha contribuito all'incremento delle esportazioni di prodotti ortofrutticoli 77 - 78

Conclusioni e raccomandazioni 79 - 89

Allegati

Allegato I – Indicatori di sviluppo umano in Kenya

Allegato II – Dati e tabelle relativi all'economia del Kenya

Allegato III – Elenco dei soggetti con cui si sono tenuti i colloqui di audit

Allegato IV – Percezione della corruzione in Kenya

Allegato V – Confronto tra gli stanziamenti assegnati per paese nel quadro del 10° e dell'11° FES

Allegato VI – Azioni finanziate nel quadro del 10° FES

Allegato VII – Azioni finanziate nel quadro dell'11° FES

Glossario

Elenco delle abbreviazioni

Risposte della Commissione e del SEAE

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Il presente audit è incentrato sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo forniti al Kenya tramite il Fondo europeo di sviluppo, che rappresenta la principale fonte di finanziamenti UE del paese. La relazione utilizza inoltre l'esempio del Kenya per valutare la metodologia applicata all'assegnazione degli aiuti UE allo sviluppo nonché per essere d'aiuto nell'elaborazione di nuove azioni nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale.

II In virtù del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'obiettivo principale degli aiuti allo sviluppo è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. La Corte ha esaminato se la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) abbiano indirizzato con efficacia il sostegno fornito dal Fondo europeo di sviluppo là dove potrebbe maggiormente contribuire alla riduzione della povertà in Kenya. La Corte ha constatato che le scelte operate dal SEAE e dalla Commissione non sempre si sono dimostrate ottimali ai fini del conseguimento tale obiettivo.

III Il quadro giuridico esistente non subordina l'assegnazione e la ripartizione degli aiuti tra i paesi ACP a specifiche condizioni riguardanti la performance, il buon governo, l'impegno alla realizzazione di riforme strutturali o la lotta alla corruzione dei paesi beneficiari. La Commissione e il SEAE hanno assegnato circa il 90 % dei finanziamenti al Kenya sulla base di una formula, senza procedere ad una valutazione specifica degli obiettivi di sviluppo del paese e dei relativi ostacoli ai quali deve confrontarsi e senza tener conto delle sovvenzioni o dei prestiti erogati da altri donatori.

IV I fondi assegnati al Kenya nel quadro dell'11° Fondo europeo di sviluppo sono ammontati a 435 milioni di euro, pari a circa lo 0,6 % del gettito fiscale del paese. Tale importo copriva solo una modesta parte delle esigenze di sviluppo del paese ed è stato ripartito tra numerosi settori. Il programma indicativo nazionale UE-Kenya 2014-2020 non spiegava in che modo e per quale motivo i settori selezionati avrebbero contribuito più di altri alla riduzione della povertà in Kenya.

V In varie economie, a considerevoli progressi in materia di sviluppo è corrisposto un passaggio da un modello agricolo a uno industriale. Tale trasformazione non si è verificata in Kenya: il settore agricolo continua a contribuire per un terzo al PIL del paese, mentre quello manifatturiero rappresenta solo il 10 %, ossia lo stesso valore percentuale di 40 anni fa. Inoltre, secondo le proiezioni dell'ONU, la popolazione del

Kenya aumenterà dagli attuali 48 milioni di abitanti a circa 85 milioni entro il 2050 e anche il tasso di urbanizzazione del paese è in rapida ascesa, il che implica una crescente domanda di posti di lavoro, soprattutto all'interno e intorno alle aree urbane e tra i giovani.

VI Lo stanziamento più cospicuo dell'11° Fondo europeo di sviluppo, pari a 190 milioni di euro (44 % del totale), aumentato a 228,5 milioni a seguito della revisione intermedia, è stato assegnato al settore focale "Sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici". Una percentuale significativa del sostegno UE a tale settore è stato destinato alle comunità delle regioni aride e semiaride e ai piccoli agricoltori, al fine di garantire loro sicurezza alimentare e un reddito più elevato. Detto sostegno sarà probabilmente in grado di migliorare il tenore di vita di tali comunità, ma non contribuisce al progresso verso la commercializzazione della produzione agricola e l'espansione del settore agro-alimentare.

VII Pur rappresentando in sé un elemento positivo, il sostegno dell'UE ai progetti infrastrutturali nei settori dell'energia e dei trasporti (175 milioni di euro) non è sufficiente a conseguire gli obiettivi estremamente ambiziosi fissati nel programma indicativo nazionale. Considerata la diffusa corruzione percepita nel paese, la Corte ha rilevato che il sostegno diretto fornito dall'UE alla lotta contro tale fenomeno è stato modesto.

VIII La Corte ha esaminato un campione di interventi realizzati in Kenya, per il quale è stato impiegato il 53 % della spesa sostenuta nell'ambito del 10° Fondo europeo di sviluppo. Tali progetti hanno in linea generale prodotto le realizzazioni e gli effetti attesi; tuttavia, il loro impatto sul grado di sviluppo complessivo del paese non è ancora stato dimostrato.

IX Sulla scorta dell'esempio del Kenya, la Corte raccomanda alla Commissione e al SEAE di:

a) esaminare il metodo applicato dall'UE per l'assegnazione dei finanziamenti ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), ove opportuno in consultazione con il Parlamento, il Consiglio e gli Stati membri;

b) introdurre condizioni specifiche che subordinino chiaramente l'assegnazione delle dotazioni finanziarie alla performance passata del paese e all'impegno dell'amministrazione pubblica alla realizzazione di riforme strutturali, tra cui il sostegno allo Stato di diritto;

c) valutare se e illustrare in che modo gli importi assegnati in Kenya a ciascuno dei settori focali e all'interno degli stessi potranno raggiungere una massa critica sufficiente per conseguire risultati significativi;

d) in Kenya, considerare prioritari i settori potenzialmente in grado di attrarre investimenti diretti esteri, creare posti di lavoro e accrescere le esportazioni, nonché le azioni a sostegno dello Stato di diritto, quali la lotta alla corruzione.

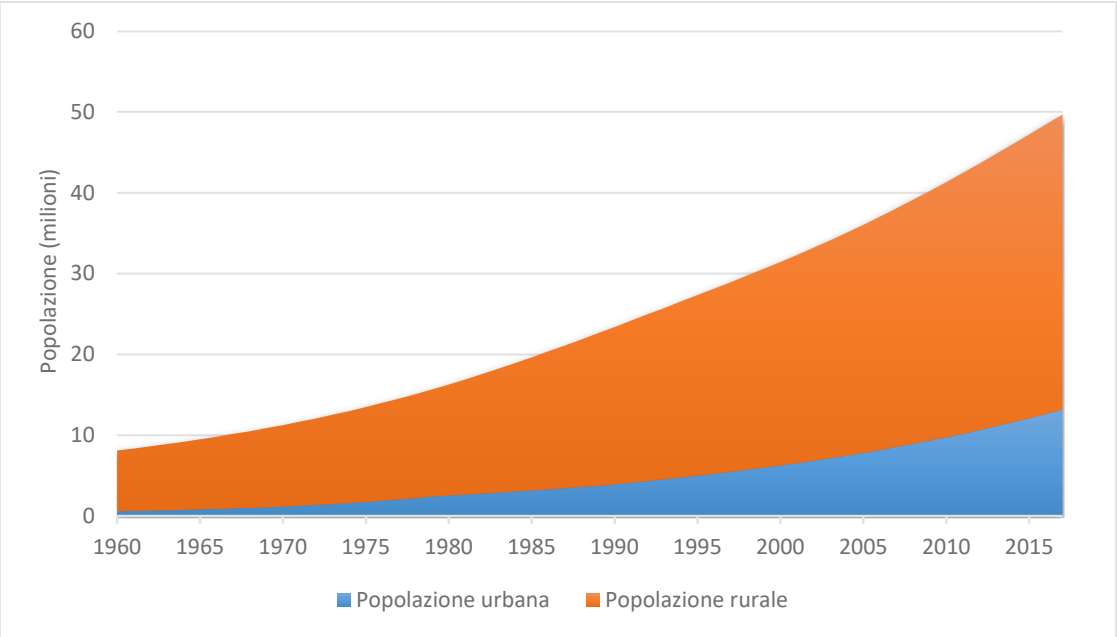
Introduzione

Kenya

01 Il Kenya è la seconda economia della regione dell'Africa orientale dopo l'Etiopia (19 % del prodotto della regione[1]), e la quarta economia dell'Africa subsahariana e, dal 2014, è classificato dalla Banca mondiale come paese a reddito medio-basso. I grafici di cui all'***allegato I*** illustrano l'andamento dello sviluppo umano nel paese.

02 La popolazione del Kenya è aumentata dagli 8 milioni del 1960 ai circa 47 milioni del 2016 e, secondo le proiezioni dell'ONU, raggiungerà circa gli 85 milioni entro il 2050[2]. Tale crescita demografica è illustrata nella ***figura 1***.

Figura 1 – Crescita demografica in Kenya



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Banca mondiale.

[1] Banca africana di sviluppo, *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note*, pag. 1.

[2] Banca mondiale, *Demographic transition and growth in Kenya*, Wolfgang Fengler, 2010.

03 Anche se circa il 75 % dei kenyoti vive in aree rurali, dal 2000 la popolazione urbana è più che raddoppiata. Si prevede che la popolazione delle città del Kenya supererà i 22 milioni entro il 2030 e raggiungerà circa i 40 milioni (quasi la metà della popolazione totale prevista) entro il 2050[3]. Oltre un terzo della popolazione urbana si concentra nelle grandi città di Nairobi e Mombasa.

04 Oltre il 20 % della popolazione del Kenya soffre di malnutrizione: meno di 25 anni fa, quando la percentuale si attestava intorno al 35 %. Nel 2016 il 36 % della popolazione era al di sotto della soglia di povertà (ossia viveva con meno di 1,90 dollari al giorno[4]), percentuale diminuita rispetto al 2005, quando era pari al 43 %. Secondo le statistiche nazionali per "stato di povertà" si intende una situazione di reddito mensile inferiore ai 30 euro nelle aree rurali e ai 60 euro in quelle urbane. Sulla base di tale definizione, il 56 % della popolazione in stato di povertà in Kenya vive in contee di terreni aridi e semiaridi (*arid and semi-arid lands*, ASAL)[5].

05 Negli ultimi dieci anni la crescita del PIL reale del Kenya è stata in media superiore al 5 %, sebbene sia risultata inferiore alla media regionale nel periodo 2003-2018[6]. Secondo l'ultimo studio specifico realizzato dalla Banca mondiale sull'economia del Kenya, se nel periodo 2004-2014 l'economia kenyota fosse cresciuta alla stessa velocità di quelle di altri stati omologhi dell'Africa subsahariana, entro il 2014 il reddito medio pro capite del paese sarebbe stato del 15 % più elevato che nel 2003. Se la crescita economica del Kenya avesse invece seguito lo stesso andamento di quelle di omologhi paesi dell'Asia, il reddito medio pro capite sarebbe stato del 45 % più elevato[7].

---

[3] Banca mondiale, *Kenya Urbanization Review*, 2016, pag. 25.

[4] Banca dati della Banca mondiale: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=KE.

[5] Istituto nazionale di statistica del Kenya: *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, pagg. 44, 46 e 49.

[6] Gruppo della Banca mondiale: *2018 Kenya Economic Update*, pag. 43 (periodo 2011-2018). Gruppo della Banca mondiale: *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, 2016, pagg. ix e 2 (periodo 2003-2014).

[7] Gruppo della Banca mondiale: *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, 2016, pagg. ix e 2.

06 Il consumo interno, stimolato dall'incremento demografico, è stato il principale motore della crescita del PIL[8], assieme agli investimenti pubblici[9]. La bilancia commerciale del Kenya, anche nei confronti degli Stati membri dell'UE, è risultata costantemente in passivo. La ***tabella 1*** mostra i principali indicatori macroeconomici del Kenya e l'***allegato II*** contiene tabelle e grafici che descrivono l'economia del paese.

Tabella 1 – Indicatori macroeconomici (in percentuale)

	2016	**2017(s)**	2018(p)	2019(p)
Crescita del PIL reale	5,8	**4,9**	5,3	5,9
Crescita del PIL reale pro capite	3,2	**2,6**	2,8	3,2
Inflazione basata sull'**indice dei prezzi al consumo** (IPC)	6,3	**8,0**	6,4	5,5
Saldo di bilancio (% del PIL)	– 8,2	**– 9,3**	– 7,8	– 6,6
Partite correnti (% del PIL)	– 5,2	**– 6,1**	– 5,6	– 5,2

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note* della Banca africana di sviluppo (s: stime, p: previsioni).

07 Secondo la Commissione[10], il Kenya è l'economia di punta della regione, sebbene i progressi verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio siano stati incompleti. Gli effetti delle gravi e ricorrenti siccità mostrano la fragilità dello sviluppo socioeconomico del paese, per cui è prioritario da un punto di vista economico promuovere la competitività, indirizzare gli investimenti verso la creazione di nuovi posti di lavoro, ovviare alle vulnerabilità del sistema e proseguire il processo di riforma.

[8] Banca africana di sviluppo, *2018 African Economic Outlook: Country Note Kenya*, pag. 2.

[9] Gruppo della Banca mondiale, *2018 Kenya Economic Update*, pag. 5.

[10] Cooperazione UE-Kenya, programma indicativo nazionale 2014-2020.

Aiuti allo sviluppo

08 In virtù dell'articolo 208 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'obiettivo principale della politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'articolo 21, paragrafo 2, lettera d), del Trattato sull'Unione europea annovera tra gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE quello di "favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà".

09 L'OCSE definisce l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) sulla base del principale obiettivo che esso persegue, ossia la promozione dello sviluppo economico e del benessere dei paesi in via di sviluppo[11]. Scopo degli aiuti allo sviluppo è ridurre la povertà, tra le altre cose aiutando il paese beneficiario a rendere la propria economia più competitiva e favorendo così la creazione di nuovi posti di lavoro.

10 Nel 2011 la Commissione ha adottato un nuovo documento strategico, il programma di cambiamento[12], al fine di potenziare l'impatto e l'efficacia della politica di sviluppo dell'UE. Il documento indica come una delle sue priorità la crescita economica inclusiva e sostenibile per lo sviluppo umano (insieme al sostegno del buon governo), definendola essenziale per una riduzione a lungo termine della povertà.

---

[11] https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm

[12] COM(2011) 637 definitivo: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento".

Gli aiuti allo sviluppo forniti dall'UE al Kenya

11 L'accordo di Cotonou, firmato a giugno 2000 per un periodo di 20 anni[13], è il principale quadro normativo che disciplina gli aiuti allo sviluppo forniti dall'UE ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nonché ai paesi e territori d'oltremare. In virtù di tale accordo, il Fondo europeo di sviluppo (FES) rappresenta la principale fonte di finanziamento per tali paesi, tra cui il Kenya. Il FES è finanziato dai contributi degli Stati membri dell'UE, ma al di fuori del bilancio dell'UE; ogni periodo finanziario di tale Fondo ha in genere una durata variabile da cinque a sette anni.

12 Settantacinque paesi ACP hanno ricevuto finanziamenti nell'ambito dell'11° FES. I paesi ACP sono 80 in totale, ma Cuba, la Guinea equatoriale e il Sudan non erano ammissibili agli aiuti in quanto non avevano firmato l'accordo di Cotonou né ratificato le successive modifiche. Le Bahamas non hanno voluto ricevere finanziamenti dal FES, mentre l'accordo prevede disposizioni distinte per il Sud Africa, che non è dunque ammissibile ai finanziamenti del FES.

13 Un regolamento del Consiglio[14] fornisce il quadro generale per la programmazione e l'esecuzione del FES. È teso a garantire la coerenza con gli altri settori dell'azione dell'UE, tra cui i pertinenti princìpi e quadri normativi in ordine allo sviluppo, quali il consenso europeo in materia di sviluppo e il programma di cambiamento. Esiste inoltre un accordo interno tra gli Stati membri dell'UE, riuniti in sede di Consiglio, che disciplina, tra l'altro, il contributo che ciascuno Stato membro deve versare, stabilito sulla base di un "criterio di ripartizione".

14 Data la natura intergovernativa del FES, il Parlamento europeo ha un ruolo più limitato rispetto a quello che esercita per altri strumenti di cooperazione allo sviluppo finanziati dal bilancio dell'UE. Ad esempio, non interviene in alcun modo nella determinazione del bilancio del FES e delle sue norme, né nell'assegnazione delle relative risorse; tali operazioni restano dunque di competenza degli Stati membri dell'UE.

---

[13] L'accordo di Cotonou è scaduto nel febbraio 2020.

[14] Per l'11° FES, regolamento (UE) 2015/322 del Consiglio, del 2 marzo 2015, relativo all'esecuzione dell'11° Fondo europeo di sviluppo.

15 Il comitato FES, composto dai rappresentanti degli Stati membri, partecipa alla programmazione del FES e ne monitora l'attuazione: a tal fine, esprime un parere sui documenti di strategia nazionale e regionale in virtù dell'accordo di Cotonou.

16 Un importante passo nella programmazione del FES consiste nella firma congiunta dei programmi indicativi nazionali (PIN) da parte della Commissione europea e del paese partner. Un PIN è una strategia comune che definisce le priorità d'azione dell'UE per il periodo FES interessato. Le dotazioni stabilite nei PIN del Kenya per il 10° (2008-2013) e 11° (2014-2020) FES ammontavano rispettivamente a 392 e 435 milioni di euro che, nel caso dell'11° FES, equivalgono a circa lo 0,6 % del gettito fiscale del paese.

17 Nei PIN vengono identificati per ciascun paese tre settori su cui dovrebbero concentrarsi gli aiuti dell'UE. Sulla base dei PIN, la Commissione europea gestisce specifici programmi e progetti e collabora con il SEAE nell'intero ciclo di programmazione, pianificazione ed esecuzione degli aiuti allo sviluppo. Ai paesi ACP spetta stabilire gli obiettivi e le priorità su cui sono basati i propri PIN, selezionare i progetti e concludere i relativi contratti.

18 Oltre ad assegnare al Kenya i finanziamenti FES specifici per paese (ossia la rispettiva "dotazione bilaterale"), l'UE fornisce al paese finanziamenti nel quadro del programma indicativo regionale FES per l'Africa orientale, l'Africa meridionale e la regione dell'Oceano indiano (2014-2020), del Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa e degli aiuti umanitari dell'UE. L'importo totale di tali finanziamenti corrisponde a circa il 16 % della dotazione bilaterale del FES a favore del Kenya. Il paese ha inoltre beneficiato di un finanziamento di 45 milioni di euro a titolo delle linee di bilancio tematiche concernenti il DCI per il periodo 2014-2020.

Estensione e approccio dell'audit

19 L'audit della Corte è incentrato sull'efficacia dell'aiuto bilaterale allo sviluppo fornito al Kenya mediante il FES e non ha preso in considerazione altri strumenti quali l'aiuto umanitario o il programma regionale FES di cui al paragrafo ***18***. È attualmente in fase di discussione un accordo che succeda a quello di Cotonou, scaduto nel febbraio 2020. A decorrere dal 1° marzo 2020 sono tuttavia in vigore misure transitorie che estendono la validità dell'accordo di Cotonou fino a dicembre 2020. Il presente audit utilizza l'esempio del Kenya per valutare la metodologia applicata all'assegnazione dei finanziamenti sia fra i diversi paesi ACP che fra i vari settori al loro interno. La valutazione dei risultati dei progetti potrà essere d'aiuto nell'elaborazione di nuove azioni nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale.

20 Il principale quesito di audit a cui la Corte ha inteso rispondere era se la Commissione e il SEAE abbiano indirizzato con efficacia i finanziamenti del FES là dove avrebbero potuto maggiormente contribuire alla riduzione della povertà in Kenya. Per rispondere a tale quesito, si è esaminato:

a) se la Commissione e il SEAE avessero stabilito l'importo complessivo dei finanziamenti dell'11° FES (2014-2020) destinati al Kenya sulla base di un'analisi rigorosa;

b) se la Commissione avesse selezionato i settori focali a cui destinare i finanziamenti dell'11° FES per il Kenya privilegiando quelli per i quali gli aiuti si sarebbero dimostrati più efficaci ai fini della riduzione della povertà;

c) se gli aiuti già forniti dall'UE al Kenya nell'ambito del 10° FES fossero stati efficaci.

21 Le osservazioni della Corte si sono basate sulle seguenti fonti di elementi probatori di audit:

a) un esame della documentazione su politiche, procedure e azioni connesse agli aiuti allo sviluppo forniti dall'UE al Kenya;

b) colloqui con il personale della direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo (DG DEVCO) della Commissione e del SEAE;

c) colloqui realizzati in Kenya con il personale della delegazione dell'UE nel paese e dei ministeri dei governo kenyota;

d) colloqui realizzati in Kenya con un campione, selezionato con l'aiuto della delegazione dell'UE, di rappresentanti del settore privato e con altri donatori e portatori di interesse, tra cui accademici, economisti e di rappresentanti di organizzazioni internazionali e non governative (cfr. elenco dei soggetti con cui si sono tenuti i colloqui dell'***allegato III***).

e) visite in loco ai siti dei progetti finanziati dall'UE, che rappresentano, in valore, il 53 % delle azioni finanziate dal 10° FES in Kenya.

22 La Corte ha esaminato la programmazione dell'11° FES (2014-2020). Per definire un contesto specifico al paese su cui basare tale valutazione, essa ha analizzato le tendenze di sviluppo economico ed umano del Kenya, individuando i settori di potenziale crescita e i principali ostacoli che si frappongono allo sviluppo economico e a una riduzione sostenibile della povertà, nonché preso in esame le esperienze di altri paesi.

23 La Corte ha esaminato i risultati dei progetti finanziati nel quadro del 10° FES (2008-2013) perché al momento dell'audit non erano ancora disponibili i risultati dei progetti finanziati dall'11° FES. I settori focali selezionati nell'ambito del 10° FES erano simili a quelli dell'11°FES. La ***tabella 2*** mostra l'elenco dei progetti sottoposti a audit.

Tabella 2 – Copertura dell'audit

		Importo del 10° FES controllato (milioni di euro)	Copertura dell'audit (in % del settore)	Finanziamento del 10° FES per settore (milioni di euro)
Infrastrutture	Strada tra Merille e Marsabit	88,2	49 %	**178,6**
	Strade turistiche (ponte sul fiume Galana)	13,0	7 %	
	Strade urbane	31,0	17 %	
	Totale controllato per il settore delle infrastrutture	***132,2***	***74 %***	
Agricoltura e sviluppo rurale	Programma per il miglioramento della coltivazione di cereali in Kenya	27,1	16 %	**167,2**
	Progetto di ricerca in materia di produttività dell'agricoltura	4,0	2 %	
	Incremento della produttività e della redditività e buone pratiche agricole nelle aree delle ASAL	9,5	6 %	
	Progetto di fondo d'emergenza per la siccità	9,7	6 %	
	Gestione della siccità nelle ASAL	11,8	7 %	
	Progetti di sostegno alla sussistenza nelle aree delle ASAL	1,7	1 %	
	Totale controllato per il settore dell'agricoltura	***63,8***	***38 %***	
Governance, commercio e cooperazione	Programma in materia di standard e accesso ai mercati (SMAP)	12,1	27 %	**45,6**
	Totale controllato per il settore della governance	***12,1***	***27 %***	
Totale 10° FES		**208,1**	**53 %**	**391,4**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti europea.

24 In relazione a tali progetti, la Corte ha valutato se fosse possibile dimostrare i risultati degli aiuti dell'UE al Kenya in termini di[15]:

— realizzazioni: quanto prodotto o conseguito con le risorse (contributi, attività e processi) assegnate ad un intervento (per esempio, le strade costruite),

[15] Relazione speciale n. 21/2015 della Corte dei conti europea, intitolata: "Analisi dei rischi connessi all'approccio orientato ai risultati per l'azione dell'UE in materia di sviluppo e cooperazione".

— effetti: cambiamenti risultanti dall'intervento (per esempio, miglior accesso ad un'area in seguito alla costruzione di una strada),

— impatto: le conseguenze socioeconomiche a più lungo termine osservabili una volta completato l'intervento.

Osservazioni

La Commissione e il SEAE hanno assegnato i finanziamenti al Kenya conformemente al programma di cambiamento; il processo, tuttavia, non prevedeva una valutazione specifica degli obiettivi di sviluppo del paese e dei relativi ostacoli ai quali deve confrontarsi

25 Scopo degli aiuti internazionali allo sviluppo è assistere i paesi beneficiari negli sforzi profusi verso il raggiungimento di una situazione di sviluppo. Come stabilito nel programma di cambiamento, l'assistenza allo sviluppo dell'UE dovrebbe essere elargita secondo le esigenze, le capacità, gli impegni presi e i risultati raggiunti dal paese nonché in base al potenziale impatto degli aiuti dell'UE[16]. A tal fine, è necessario realizzare un'analisi esauriente delle esigenze e degli impegni del paese verso il raggiungimento di una situazione di sviluppo e di cambiamento.

26 La Corte ha pertanto valutato se, nello stabilire l'importo complessivo dei finanziamenti dell'11° FES (2014-2020), la Commissione e il SEAE abbiano realizzato una solida valutazione delle esigenze, della capacità di utilizzare o "assorbire" l'aiuto e della performance passata del Kenya, nonché del suo impegno ad attuare riforme. Ha altresì verificato se la Commissione e il SEAE abbiano tenuto conto dei contributi forniti al Kenya da altri donatori, compreso il sostegno diretto da parte degli Stati membri dell'UE.

La Commissione ha assegnato il 90 % dei finanziamenti FES al Kenya sulla base di un approccio standardizzato applicato a tutti i paesi ACP

27 In linea di principio, in forza dell'accordo di Cotonou, tutti i paesi ACP sono ammissibili a ricevere finanziamenti (cfr. paragrafo *11*). Nel quadro dell'11° FES, il primo passo della procedura di assegnazione è stata quindi la distribuzione del totale dei finanziamenti FES (pari a 15 miliardi di euro) ai 75 paesi ammissibili. La procedura di decisione in merito alle assegnazioni ai vari paesi si articolava in tre fasi:

[16] Programma di cambiamento, pagg. 10-11.

a) applicazione di una formula mediante un foglio di calcolo contenente dati comparabili e aggiornati relativi ai paesi, b) aggiustamento qualitativo e c) ulteriori aggiustamenti operati in seguito ad una riunione del comitato FES.

a) La **formula** era basata su cinque indicatori (gli ultimi tre dei quali sono indicatori compositi): popolazione, reddito nazionale lordo pro capite, indice di capitale umano, indice di vulnerabilità economica e indicatori mondiali della governance. Tutti gli indicatori sono stati normalizzati su una scala tra 1 e 6 (fatta eccezione per la popolazione, il cui valore era compreso tra 0 e 6,3) e poi moltiplicati tra di loro.

b) La Commissione ha in seguito operato un **aggiustamento qualitativo** onde tenere conto di aspetti non facilmente quantificabili mediante la formula (in particolare, il potenziale impatto degli aiuti). Questi aggiustamenti sono pari al 7,5 % del totale iniziale.

c) A seguito di uno scambio di vedute tra gli Stati membri in occasione della **riunione del comitato FES** tenutasi nel settembre 2013, sono stati applicati ulteriori aggiustamenti per un valore pari al 3 % del totale iniziale, imputabili a diverse questioni, quali i cambiamenti apportati rispetto al precedente FES e la situazione dei paesi sotto il profilo politico e della sicurezza.

28 In virtù dell'accordo di Cotonou, l'assegnazione delle risorse tra i paesi "si basa su criteri standard, oggettivi e trasparenti di valutazione delle necessità e dei risultati". La formula impiegata dalla Commissione per le assegnazioni dell'11° FES rispettava tale requisito in quanto basata su indicatori comuni disponibili per tutti i paesi ACP (cfr. paragrafo ***27 a)***). Pur offrendo un'idea dell'entità dei bisogni dei vari paesi, tali indicatori non forniscono informazioni in merito alla natura di tali necessità o al deficit di finanziamento da colmare per sopperirvi.

29 Tre degli indicatori (reddito nazionale lordo, indice di capitale umano e indice di vulnerabilità economica) sono utilizzati come criteri per classificare i paesi come meno sviluppati (PMS), il che implica che i relativi valori siano simili per la maggior parte dei paesi appartenenti a tale categoria. Anche i valori dei principali indicatori utilizzati per valutare il potenziale impatto, gli indicatori mondiali della governance, non presentano sostanziali variazioni tra i paesi.

30 La Commissione e il SEAE hanno stabilito la dotazione finanziaria a favore del Kenya senza procedere ad una valutazione specifica degli obiettivi di sviluppo del paese e degli ostacoli ai quali deve confrontarsi. Inoltre, nell'assegnazione delle risorse non si è tenuto conto degli importi o degli obiettivi delle sovvenzioni o dei prestiti erogati da altri paesi o organizzazioni.

31 La Corte ha altresì riscontrato che il processo di assegnazione non prevede che quest'ultima sia subordinata a specifiche condizioni riguardanti la performance, il buon governo, l'impegno alla realizzazione di riforme strutturali o la lotta alla corruzione del paese beneficiario. Ad esempio, sebbene il Kenya abbia continuato a comparire tra il 21 % dei paesi in coda alla classifica dell'indice di percezione della corruzione stilata da Trasparency International, la Corte non ha riscontrato elementi attestanti che tale circostanza abbia indotto l'UE a introdurre ulteriori condizioni per l'erogazione dei finanziamenti FES. Il Kenya, in effetti, ha continuato a ricevere un livello di finanziamenti simile a quello ottenuto nell'ambito del precedente FES. L'***allegato IV***, che propone un estratto dall'indagine di Transparency International intitolata *Global Corruption Barometer Africa 2019 — Citizens' Views and Experiences of Corruption*, illustra il problema della corruzione in Kenya.

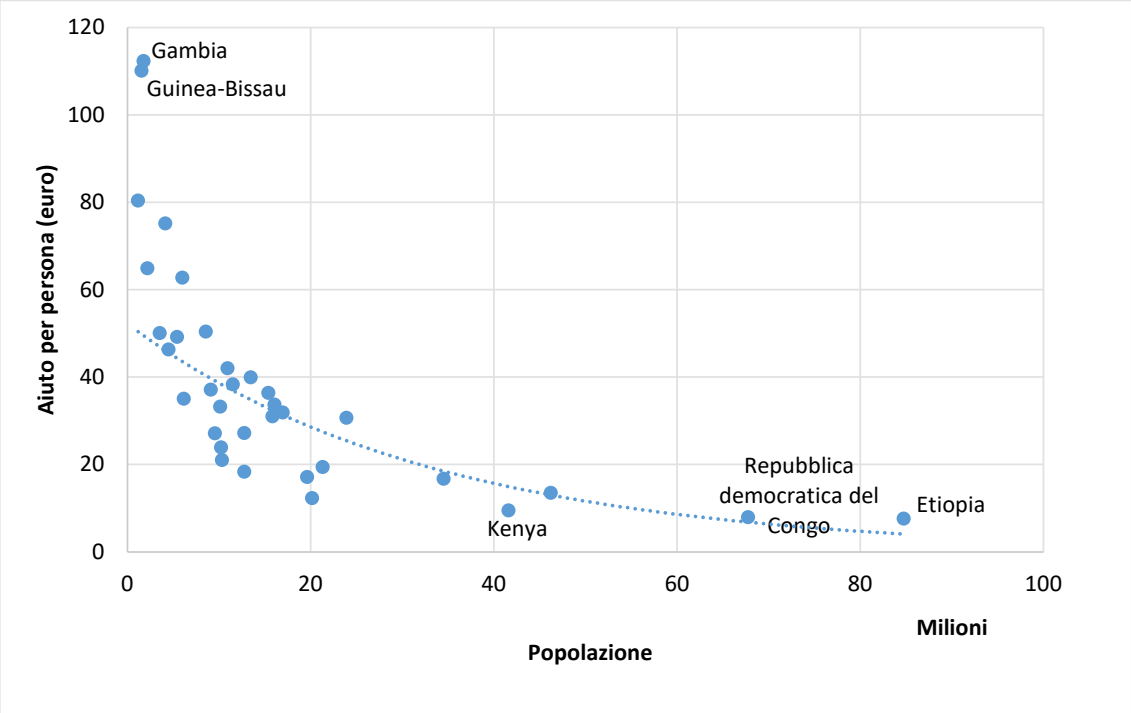
32 Dall'applicazione della formula è risultata una dotazione iniziale per il Kenya pari a 395 milioni di euro, aumentata poi a 435 milioni in considerazione dell'entità della sfida rappresentata dalla riduzione della povertà, del ruolo di primo piano svolto dal paese nel contesto dell'integrazione e della stabilità della regione nonché della volontà dell'amministrazione pubblica di devolvere il potere alle regioni. Nessun'altra modifica è stata apportata in seguito alla riunione del comitato FES, motivo per cui l'assegnazione definitiva è ammontata a 435 milioni di euro.

Paesi molto popolati quali il Kenya hanno ricevuto, in proporzione, minori finanziamenti

33 La Commissione ha assegnato il 90 % dei fondi semplicemente mediante l'applicazione della formula: la Corte ha pertanto analizzato in maniera più approfondita le implicazioni di tale procedura e rilevato che, coerentemente con il proprio obiettivo, la Commissione aveva assegnato maggiori fondi ai paesi più poveri nel quadro dell'11° FES che nell'ambito del 10°. La percentuale della dotazione ricevuta dai paesi meno sviluppati (PMS) e dai paesi a basso reddito (PBR) nell'ambito dell'11° FES era pari all'85 %, a fronte dell'80 % di quella del 10° FES.

34 Quando la formula per il calcolo delle dotazioni è stata elaborata, uno dei criteri per valutarne l'adeguatezza era la misura in cui le assegnazioni da essa risultanti fossero simili a quelle del precedente FES (cfr. ***allegato V***). Tale replicazione è stata in parte ottenuta riducendo nella formula l'impatto dell'indicatore "popolazione", che ha fatto sì che, per paesi più popolati, l'importo dell'aiuto per persona fosse nettamente inferiore. Ad esempio, l'Etiopia (85 milioni di abitanti) e la Repubblica democratica del Congo (68 milioni di abitanti) hanno ricevuto aiuti UE per meno di 8 euro a persona, mentre paesi meno popolati, come il Gambia (1,8 milioni di abitanti) e la Guinea-Bissau (1,5 milioni di abitanti), hanno ricevuto oltre 100 euro a persona. Il Kenya, che al momento del calcolo della dotazione aveva una popolazione relativamente numerosa di 42 milioni di abitanti, ha ricevuto 9 euro a persona. La ***figura 2*** mostra gli importi delle assegnazioni risultanti dall'applicazione della formula, prima dell'aggiustamento qualitativo.

Figura 2 – Importi dell'aiuto per persona dell'11° FES per i PMS e i PBR



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del foglio di calcolo delle assegnazioni della DG DEVCO (al fine di evitare distorsioni sono esclusi i paesi con meno di un milione di abitanti[17]).

[17] Ad esempio Tuvalu, che con soli 10 000 abitanti è il PMS meno popoloso, ha ricevuto 380 euro a persona.

35 Il motivo per cui per i paesi più popolati hanno ricevuto un aiuto per persona nettamente inferiore è duplice: l'indicatore "popolazione" non poteva superare i 40 milioni di persone[18] e non era basato sulla popolazione totale del paese, ma sulla sua radice quadrata. Il ***riquadro 1*** descrive in che modo la formula riduce l'impatto dell'indicatore "popolazione".

Riquadro 1

In che modo la formula riduce l'impatto dell'indicatore "popolazione"

A rigor di logica, un PMS di 80 milioni di abitanti dovrebbe avere un fabbisogno pari a 20 volte quello di un PMS di 4 milioni di abitanti (presupponendo che i paesi presentino gli stessi valori per gli altri indicatori). Tuttavia, a causa del limite massimo per la popolazione fissato a 40 milioni e dell'utilizzo della radice quadrata della popolazione come base per il calcolo, tale paese riceverebbe un finanziamento di sole tre volte superiore a quello dell'altro paese.

	Paese A	**Paese B**
Popolazione (milioni)	80	4
Limite massimo per la popolazione	40	n.a.
Radice quadrata	$\sqrt{40}$	$\sqrt{4}$
Risultato	$= 6.3$	= 2

36 Anche se la popolazione era solo uno dei cinque indicatori con pari ponderazione utilizzati nella formula per il calcolo delle dotazioni dell'11° FES, ha avuto un impatto significativo nell'assegnazione delle risorse tra i vari PMS. Se la Commissione non avesse stabilito un limite massimo per il valore della popolazione, i paesi con più abitanti avrebbero ricevuto la maggior parte dei finanziamenti.

[18] Tale valore massimo è stato applicato a quattro PMS/PBR (Kenya, Tanzania, Repubblica democratica del Congo ed Etiopia) e a un paese a basso e medio reddito (PBMR) (Nigeria).

La programmazione dell'11° FES non dimostra a sufficienza che gli aiuti vengono indirizzati là dove potrebbero rivelarsi più efficaci ai fini della riduzione della povertà

37 Obiettivo primario degli aiuti dovrebbe essere affrontare quei problemi che maggiormente ostacolano lo sviluppo del paese beneficiario. Per essere efficaci, gli aiuti (integrati da altri contributi) devono raggiungere una massa critica (ossia un volume di risorse umane e finanziarie sufficiente a produrre risultati significativi)[19]; un paese (o un settore, o un progetto) non dovrebbe tuttavia ricevere più finanziamenti di quelli che è in grado di assorbire.

38 Anche il programma di cambiamento e le istruzioni per la programmazione dell'11° FES[20], riconoscono tali princìpi. Nel programma di cambiamento si sottolinea che "l'Unione deve cercare di concentrare le sue risorse sui settori che ne hanno più bisogno ai fini della riduzione della povertà e in cui tali risorse possono esercitare il maggiore effetto"[21]. Le istruzioni per la programmazione stabiliscono che nella selezione del settore occorre considerare se il sostegno dell'UE sia in grado di raggiungere una massa critica in termini di conoscenze, risorse umane o finanziarie, al fine di produrre risultati significativi e misurabili[22].

39 La Corte ha pertanto valutato se, nel quadro dell'11° FES, la Commissione e il SEAE abbiano selezionato per il Kenya settori focali per i quali gli aiuti: a) potessero rivelarsi più efficaci ai fini della riduzione della povertà, e b) fossero di entità tale da produrre risultati significativi. Essa ha inoltre verificato se la Commissione e il SEAE avessero coordinato efficacemente le proprie attività con gli Stati membri dell'UE e con gli altri donatori.

---

[19] Istruzioni per la programmazione dell'11° Fondo europeo di sviluppo (FES) e dello strumento di cooperazione allo sviluppo – 2014-2020, pag. 2 dell'allegato II.

[20] Istruzioni per la programmazione dell'11° Fondo europeo di sviluppo (FES) e dello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) – 2014-2020.

[21] Programma di cambiamento, pagg. 10-11.

[22] Istruzioni per la programmazione, allegato II, pag. 2.

40 Il programma di cambiamento stabilisce che una crescita economica inclusiva e sostenibile è essenziale per una riduzione a lungo termine della povertà e la annovera tra le sue priorità. Lo sviluppo economico è determinato da vari fattori: governance, quadro normativo, infrastrutture e capitale umano, sociale e finanziario, tutti elementi su cui l'intervento dei donatori può avere un'incidenza.

Le motivazioni della selezione dei settori non sono sufficientemente chiare

41 I settori sono stati selezionati congiuntamente dalla Commissione e dal SEAE. Tale operazione si è conclusa con l'approvazione di un programma indicativo nazionale pluriennale per ciascun paese partner, che lo ha poi sottoscritto. I settori focali stabiliti nel programma indicativo nazionale (PIN) UE-Kenya per il periodo 2014-2020 hanno ricevuto i seguenti finanziamenti:

a) sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici, 190 milioni di euro (44 %);

b) infrastrutture sostenibili, 175 milioni di euro (40 %);

c) obbligo di rendere conto da parte delle istituzioni pubbliche, 60 milioni di euro (14 %);

d) misure di sostegno (non rientrante tra i settori focali), 10 milioni di euro (2 %).

42 Ciascuno dei tre settori focali sopra elencati comprendeva un'ampia gamma di sottosettori. Ad esempio, il settore "Sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici" includeva la trasformazione delle pratiche utilizzate dai piccoli agricoltori, la gestione del territorio e delle emergenze legate alla siccità, gli aiuti in denaro alle vittime di quest'ultima e l'intervento sulle infrastrutture esistenti fra le comunità al fine di renderle a prova di clima. Il settore "Infrastrutture sostenibili" si riferisce ai progetti infrastrutturali nei settori dei trasporti e dell'energia, mentre il settore "Obbligo di rendere conto da parte delle istituzioni pubbliche" riguarda le elezioni, la gestione delle finanze pubbliche, l'amministrazione della giustizia, l'assistenza legale e le misure alternative alla detenzione. La frammentazione dei finanziamenti al Kenya in un numero così elevato di settori aumenta il rischio che gli importi assegnati non raggiungano in alcun settore una massa critica tale da conseguire risultati significativi.

43 La scelta dei settori da parte della Commissione è avvenuta sulla base del piano di sviluppo nazionale del Kenya ("Vision 2030") e dei relativi programmi di attuazione noti come Piani a medio termine[23]. Tali documenti riguardano un ampio ventaglio di settori, da quelli di natura sociale quali le attività sportive, l'edilizia abitativa e la parità di genere, a quelli di natura economica, quali il turismo, i servizi finanziari e il commercio. La scelta della Commissione sarebbe pertanto potuta ricadere su molti altri settori diversi dagli attuali settori focali, pur restando in linea con il piano Vision 2030.

44 Il PIN per il Kenya conteneva argomentazioni a favore dell'importanza dei settori focali selezionati, ma mancava di una valutazione completa del potenziale di riduzione della povertà di altri settori nonché della capacità dell'UE di concentrarsi su questi ultimi. La Corte non ha d'altronde riscontrato alcun elemento attestante che il PIN fosse fondato su una simile valutazione. Non era pertanto chiaro il motivo per cui la Commissione e il SEAE avessero ritenuto che fornire aiuti ai settori selezionati piuttosto che ad altri avrebbe aiutato maggiormente il Kenya a ridurre la povertà.

45 La Commissione e il SEAE non hanno spiegato la scelta di non sostenere direttamente il settore manifatturiero. In diverse economie, a considerevoli progressi in materia di sviluppo è corrisposto un passaggio da un modello agricolo a uno industriale[24]. Tale trasformazione non si è verificata in Kenya: il settore agricolo continua a contribuire per un terzo al PIL del paese, mentre quello manifatturiero rappresenta solo il 10 %, ossia lo stesso valore percentuale di 40 anni fa[25].

---

[23] Il piano Vision 2030 è stato adottato il 10 giugno 2008, per il periodo 2008-2030. I Piani a medio termine coprono periodi di cinque anni. Il secondo Piano a medio termine riguarda il periodo 2013-2017, che corrisponde all'incirca a quello coperto dall'11° FES.

[24] Simone Raudino, *Development Aid and Sustainable Economic Growth in Africa*, capitolo 3, pagine 79-129. Cfr. anche Uchenna R. Efobi e Simplice Asongu (eds.), *Financing Sustainable Development in Africa*, pagine 421-450. Cfr. anche: Carol Newman (ed.), *Manufacturing transformation*, pagine 1-23.

[25] Dianah Ngui, Jacob Chege e Peter Kimuyu, *Kenya's Industrial Development*, in: Carol Newman (ed.), *Manufacturing Transformation*, pag. 80.

Il settore manifatturiero potrebbe contribuire in misura significativa a creare nuovi posti di lavoro (anche per i lavoratori meno istruiti), a migliorare la bilancia commerciale del Kenya e a incentivare altri settori, quali l'agricoltura e le gestione delle risorse naturali[26].

46 La Banca mondiale ha definito il Kenya una nazione imprenditoriale, rilevando che il paese ha una base manifatturiera[27]. È pertanto probabile che interventi sistematici volti ad eliminare i problemi strutturali in tale settore conducano ad una progressiva crescita economica. Va inoltre sottolineato che l'espansione del settore manifatturiero, come in seguito confermato, rientra tra le priorità dichiarate dal presidente kenyota nell'ultimo piano generale di sviluppo, noto come "Big Four Agenda". Inoltre, il rapido incremento demografico e l'urbanizzazione si traducono in una crescente domanda di opportunità lavorative da parte dei giovani all'interno e intorno alle aree urbane. L'incapacità di sopperire a tale domanda potrebbe ingenerare ulteriori difficoltà a livello sociale.

47 Un altro esempio riguarda il settore delle TIC in Kenya, cresciuto del 10,9 % nel 2017[28]; il paese è d'altronde noto per la propria capacità di offrire servizi innovativi. A partire dal 2008, assieme al settore privato, il governo kenyota ha dato avvio al progetto di costruzione di un polo tecnologico noto come Konza Technopolis, che ospiterà una nuova università tecnologica e imprese dei settori delle TIC, dell'ingegneria e della biotecnologia. La nuova città, che necessita ancora di cospicui investimenti nelle infrastrutture, dovrebbe diventare una speciale area economica dotata di ogni servizio (alloggi, ospedali, ecc.). L'innovazione e l'economia digitale hanno il potenziale di incrementare le esportazioni ad alto valore aggiunto e di creare posti di lavoro; per questo i paesi sviluppati investono fondi pubblici per promuoverle.

---

[26] Carol Newman, et al. (ed.), Manufacturing transformation, pag. 5. Cfr. anche Uchenna R. Efobi e Simplice Asongu (eds.), *Financing Sustainable Development in Africa*, pagg. 428-429.

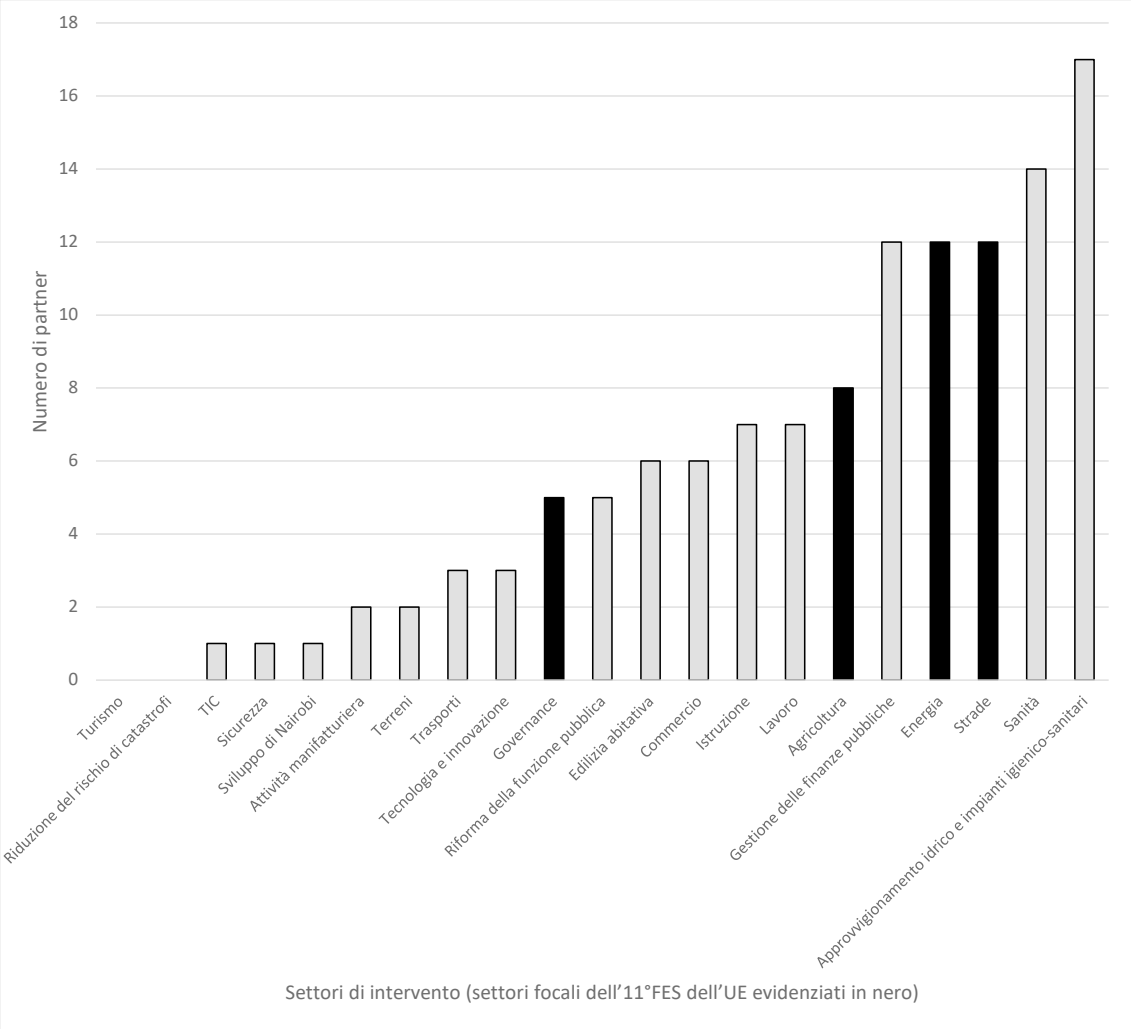
[27] Gruppo della Banca mondiale: *Kenya Country Economic Memorandum: From Economic Growth to Jobs and Shared Prosperity*, pagg. xvii e vii.

[28] Banca africana di sviluppo, *2018 African Economic Outlook*: *Kenya Country Note*, pag. 9.

Il coordinamento con i donatori, seppur consistente, ha esercitato un'influenza limitata sulla scelta dei settori focali

48 Nel PIN, la Commissione definisce alcune attività intese a coordinare la propria azione con quella di altri donatori (ad esempio, gruppi di lavoro settoriali a livello dei donatori e un dialogo politico congiunto). Il documento contiene inoltre una matrice che illustra i settori nei quali intervengono altri donatori, compresi i paesi non-UE. La ***figura 3*** riporta in forma sintetica tale matrice, evidenziando i settori focali dell'11° FES. La Corte non ha tuttavia riscontrato elementi attestanti che il coordinamento con i donatori abbia influenzato la scelta dei settori da parte della Commissione.

Figura 3 – Sintesi della matrice dei donatori



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del PIN UE-Kenya per il periodo 2014-2020.

49 Oltre ad elaborare la matrice summenzionata, la Commissione ha realizzato un esercizio di programmazione congiunta con nove Stati membri e con la Banca europea per gli investimenti (BEI) sfociato, nel maggio 2015, nella pubblicazione della strategia di cooperazione congiunta dell'UE a sostegno del piano a medio termine del Kenya 2014-2017 (*EU Joint Cooperation Strategy in support of Kenya's Medium-Term Plan 2014-2017*). Tale prima strategia di cooperazione congiunta stabiliva la ripartizione dei compiti prevista per far fronte alle esigenze dei quattro settori prioritari della programmazione congiunta dell'UE per il periodo 2014-2017. Dal momento che la strategia segue la tempistica di attuazione dei piani a medio termine quinquennali, tale strategia congiunta è stata pubblicata solo nel maggio 2015, ossia quasi un anno dopo l'elaborazione del PIN e, pertanto, non ha influenzato in alcun modo la scelta dei settori focali da parte della Commissione.

50 Otto dei dieci Stati membri presenti in Kenya intervengono nel settore delle infrastrutture e sette in quelli dell'energia o dei trasporti, o in entrambi. Secondo stime contenute nella strategia congiunta per il periodo 2018-2022[29], il totale dei contributi dell'UE, della BEI e degli Stati membri al settore delle infrastrutture potrebbe raggiungere per il quinquennio i 2 353,4 milioni di euro (470,68 milioni all'anno). Tale importo si riferisce anche ai settosettori dell'approvvigionamento idrico/degli impianti igienico-sanitari e dell'edilizia abitativa, sui quali l'UE non interviene. La maggior parte, se non la totalità, dei finanziamenti provenienti da altri donatori sarà erogata sotto forma di prestiti.

Le azioni a favore della crescita e della produttività sono aumentate, ma il sostegno al settore si è concentrato in primo luogo sui piccoli agricoltori e sulle regioni delle ASAL

51 Il settore focale "Sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici" riguarda in primo luogo la popolazione rurale del Kenya, e sostiene azioni intese a:

1) rafforzare i sistemi predisposti per attenuare le ripercussioni negative di futuri periodi di siccità;

2) trasformare il modello agricolo dei piccoli agricoltori da un'agricoltura di sussistenza a un'agricoltura imprenditoriale;

[29] *European Joint Cooperation Strategy with Kenya 2018-2022*.

3) sviluppare infrastrutture a prova di clima e migliorare la gestione del territorio al fine di garantire la pace e la sicurezza.

52 A fine gennaio 2020, erano stati stipulati contratti per un importo pari all'85 % dei finanziamenti assegnati al settore. L'***allegato VII*** offre un quadro più dettagliato delle sei azioni finanziate nel settore. L'azione più consistente è AgriFI, un programma da 45 milioni di euro dei quali 20 di sovvenzioni alle imprese e 10 di finanziamenti combinati con la BEI, che sosterrà lo sviluppo e l'utilizzo di nuovi servizi volti ad aiutare i piccoli agricoltori a fornire valore aggiunto ai propri prodotti e a commercializzarli. La seconda azione più cospicua è Agri-biz, un programma con una dotazione di 43,5 milioni di euro, di cui 20 saranno combinati con finanziamenti della Banca africana di sviluppo (AfDB). Il progetto sarà inoltre cofinanziato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dall'Agenzia danese per lo sviluppo internazionale (Danida). Il programma è inteso a promuovere lo sviluppo di opportunità imprenditoriali e occupazionali destinate ai giovani e alle donne nelle aree rurali.

53 Tre progetti, con una dotazione rispettiva di 20, 30 e 30,5 milioni di euro, rientrano nella strategia del governo kenyota volta a metter fine alle situazioni di emergenza legate ai periodi di siccità. Uno di essi è incentrato sul sostegno alla gestione e al coordinamento del rischio di siccità, un altro sul rendere le infrastrutture a prova di clima al fine di migliorare l'approvvigionamento idrico e gli impianti igienico-sanitari nelle regioni delle ASAL e il terzo sul sostegno alla fornitura di mezzi di sussistenza resilienti e alla gestione del rischio di siccità. In questo settore focale rientra anche il progetto da 16,5 milioni di euro volto a sostenere il processo di trasformazione del settore agricolo e la gestione decentrata del territorio. Obiettivo del progetto è rafforzare la sicurezza alimentare dei piccoli agricoltori e delle comunità di pastori attraverso un migliore accesso ai servizi agricoli e alla terra.

54 In Kenya solo il 17 % dei terreni è idoneo alla produzione agricola ed è concentrato in aree in cui vive l'80 % della popolazione. Sono necessari massicci investimenti nei sistemi di irrigazione per aumentare la superficie dei seminativi ed incrementare la produttività dei campi esistenti. Allo stesso tempo, circa l'87 % degli agricoltori kenyoti coltiva superfici inferiori a due ettari e circa il 67 % meno di un ettaro[30]. Tali piccole aziende agricole non hanno la capacità di ottenere crediti per realizzare investimenti in tecnologie di produzione (come macchine agricole o serre) o in altre grandi infrastrutture.

55 La Banca mondiale ha segnalato che, non apportando valore aggiunto ai propri prodotti agricoli di base, il Kenya perde una quota significativa di reddito[31]. Il settore agro-alimentare, che ha un elevato potenziale di incrementare i proventi derivanti dalle esportazioni e di creare posti di lavoro, necessita di una produzione stabile. Anche se i piccoli agricoltori aumentassero la propria produttività e iniziassero a vendere parte del loro raccolto, non sarebbero comunque in grado di garantire quella stabilità quantitativa e qualitativa di cui il settore agro-alimentare ha bisogno. Sebbene alcuni dei progetti realizzati nel quadro dell'11° FES si concentrino sull'integrazione dei piccoli agricoltori nelle catene di valore, l'elevato numero di questi ultimi rende di per sé più inefficiente l'organizzazione della produzione agricola per il settore agro-alimentare.

Gli aiuti destinati alle infrastrutture sono giustificati ma, dati i finanziamenti disponibili, i progetti non sono realistici

56 Il settore focale "Infrastrutture sostenibili" del PIN comprendeva due sottosettori, energia e trasporti, per ciascuno dei quali vengono definiti specifici obiettivi:

1) sviluppare servizi energetici più efficienti e rispettosi dell'ambiente che siano accessibili a tutti;

2) sviluppare un sistema di trasporti più efficiente e sicuro al fine di incrementare la produttività e ridurre l'impatto negativo sull'ambiente.

---

[30] Banca mondiale: *Kenya Economic Update. Unbundling the Slack in Private Sector Investment. Transforming Agriculture Sector Productivity and Linkages to Poverty Reduction*, pagg. 30-31.

[31] Ibidem, pag. 31.

57 Per conseguire tali obiettivi il PIN prevedeva oltre 20 iniziative, tra cui:

1) azioni richiedenti un notevole dispiego di risorse, quali lo sviluppo della capacità di generazione, trasmissione e distribuzione e la realizzazione di sistemi decentralizzati non collegati alle rete;

2) il sostegno a nuove fonti di energia solare ed eolica;

3) l'elaborazione di programmi di efficienza energetica per i nuclei familiari (cucina e illuminazione);

4) interventi relativi alle di reti di trasporto (quali strade, porti, reti di trasporto pubblico, vie per il traffico non motorizzato, reti intermodali).

58 La Corte ritiene che, ai fini dello sviluppo del Kenya, sia giustificato sopperire alle necessità infrastrutturali del paese. La dotazione disponibile di 175 milioni di euro non è tuttavia sufficiente a realizzare tutti i progetti elencati nel PIN. Per le proprie infrastrutture, il Kenya ha bisogno di tre miliardi di dollari per i trasporti e di due miliardi di dollari all'anno per l'energia[32]. La Corte reputa pertanto gli obiettivi del PIN non realistici e la dotazione assegnata al settore focale delle infrastrutture insufficiente a produrre un impatto significativo.

59 Il PIN non includeva alcuna spiegazione del modo in cui i 175 milioni di euro di aiuti UE avrebbero potuto concorrere alla realizzazione di tali progetti alquanto ambiziosi. Si limitava unicamente a stabilire in termini generali che la modalità di finanziamento privilegiata sarebbe stata la combinazione di sovvenzioni UE e di prestiti erogati da altre istituzioni finanziarie (tra cui la BEI), e ad affermare che sarebbe stata esplorata le possibilità di stringere partenariati pubblico-privato. Anche i rappresentanti della Commissione con cui la Corte ha tenuto colloqui hanno fatto riferimento al finanziamento combinato e ai partenariati pubblico-privato quali mezzi per raggiungere una massa critica. La Commissione non ha tuttavia stimato l'effetto leva atteso dal finanziamento combinato e la Corte non ha rilevato alcuna analisi che dimostrasse in che modo i 175 milioni di euro assegnati a tale settore avrebbero potuto conseguire risultati significativi.

---

[32] Banca africana di sviluppo, *2018 African Economic Outlook: Kenya Coutry Note*, pagg. 8 e 9.

60 Nel dicembre 2019, erano stati stipulati contratti o sottoscritti impegni per importi pari all'85 % dei finanziamenti assegnati al settore (cfr. ***allegato VII***).
Tale sostegno si articola in cinque azioni, quattro delle quali contengono un elemento di finanziamento combinato. La più consistente, il programma da 45 milioni di euro relativo alla mobilità urbana, ha come obiettivo migliorare la sostenibilità e l'efficienza della mobilità urbana in Kenya. Un progetto da 30 milioni di euro sarà destinato a rendere le strade rurali nelle regioni delle ASAL a prova di clima e sarà attuato mediante un finanziamento combinato con prestiti dell'Agence Française de Développement (AFD). Al progetto relativo al porto di Mombasa sarà destinato un finanziamento di quasi 20 milioni di euro combinato con prestiti della BEI, al fine di incrementare la capacità e l'efficienza del porto.

61 Per quanto attiene al comparto dell'energia, 32 milioni di euro sono stati stanziati a favore della piattaforma di investimento per l'Africa al fine di sostenere tale settore in Kenya. Finora, 7 milioni di euro sono stati oggetto di contratti in finanziamento combinato con prestiti dell'AFD e vi è in programma di destinare ulteriori 25 milioni di euro ad un finanziamento combinato con prestiti di un'altra istituzione finanziaria. Tale aiuto è inteso a: 1) accrescere la produzione di energia sostenibile, l'accesso ai servizi energetici e l'efficienza energetica mediante il sostegno del settore privato e 2) aumentare la resilienza, la stabilità e l'efficienza della rete elettrica kenyota.
I settori dell'energia e dei trasporti del Kenya hanno beneficiato di un ulteriore finanziamento di 22 milioni di euro erogato sotto forma di sovvenzione e assistenza tecnica finalizzati a migliorarne la gestione.

62 I colloqui avuti dalla Corte con i rappresentanti della Commissione e del SEAE hanno confermato che, se era stato il governo kenyota ad insistere per includere il settore delle infrastrutture tra i settori focali, la decisione di includere anche quello dell'energia è piuttosto attribuibile alla politica dell'UE. Il programma di cambiamento specifica che l'energia è una delle principali priorità su cui concentrare i futuri aiuti UE.

Gli aiuti al settore della governance non erano direttamente incentrati sulla lotta alla corruzione

63 Al settore "Obbligo di rendere conto da parte delle istituzioni pubbliche" è stata assegnata una dotazione di 60 milioni di euro, destinata a tre sottosettori: elezioni, gestione delle finanze pubbliche e giustizia. Tra i beneficiari degli interventi in tale settore focale rientreranno anche le organizzazioni della società civile. A fine gennaio 2020, erano stati stipulati contratti per importo pari al 100 % dei finanziamenti assegnati al settore (cfr. ***allegato VII***).

64 Obiettivo degli aiuti destinati alle elezioni era migliorare lo svolgimento delle elezioni del 2017 rispetto alle precedenti sotto il profilo della preparazione, della realizzazione delle operazioni di seggio e della conformità con la Costituzione. Un totale di 5 milioni di euro è stato destinato a tale scopo.

65 Gli aiuti al sistema giudiziario sono finalizzati a rendere la giustizia accessibile ad un maggior numero di cittadini. Sono stati stipulati contratti per un importo totale di 29 milioni di euro per un progetto che ha lo scopo di migliorare l'accesso alla giustizia per le comunità povere ed emarginate mediante l'offerta di assistenza legale e di fornire misure alternative alla detenzione.

66 L'aiuto al settore della gestione delle finanze pubbliche mira ad aumentarne la trasparenza sia a livello di governo centrale che di contee. Si prevede che l'aiuto dell'UE, erogato sotto forma di sostegno al bilancio, riguardi vari elementi del ciclo di gestione, quali l'esecuzione, la contabilità, l'audit e il controllo del bilancio. Sono stati stipulati contratti per un importo totale di 26 milioni di euro relativi a tale azione, che comprende un elemento di sostegno al bilancio da 23,5 milioni di euro e un elemento di sostegno complementare da 2,5 milioni.

67 Né il PIN né altri documenti contenevano un'analisi esauriente dei criteri in base ai quali l'UE aveva selezionato gli interventi finalizzati a rafforzare lo Stato di diritto e, di conseguenza, a migliorare la governance. Ad esempio, la Corte non ha rilevato alcuna motivazione che giustificasse perché la Commissione e il SEAE avessero scelto i sottosettori delle misure alternative alla detenzione e dell'assistenza legale ai più poveri. Nessuno degli interventi al riguardo si concentrava direttamente sulla corruzione, nonostante sia stato dimostrato l'impatto negativo che essa esercita su crescita, commercio internazionale, apertura del mercato, afflusso di investimenti

esteri, competitività delle imprese e produttività[33]. Nella classifica 2018 relativa all'indice di percezione della corruzione stilata da Transparency International il Kenya occupa la 144ª posizione (su un totale di 180 paesi), collocandosi tra il 21 % dei paesi in coda. La quasi totalità dei rappresentanti[34] delle organizzazioni non governative con cui la Corte ha tenuto colloqui in Kenya ha identificato la corruzione quale uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del paese.

I progetti del 10° FES hanno in linea generale prodotto le realizzazioni e gli effetti attesi; tuttavia, il loro impatto sul grado di sviluppo complessivo del Kenya non è stato ancora dimostrato

68 La Corte ha esaminato un campione di interventi realizzati in Kenya, per il quale è stato impiegato il 53 % della spesa sostenuta nell'ambito del 10° FES (cfr. ***tabella 2*** e ***allegato VI***) e ha valutato se tali azioni abbiano conseguito le realizzazioni, gli effetti e l'impatto attesi.

Gli aiuti dell'UE destinati alle strade hanno migliorato l'accesso ai servizi di base, ma il contributo apportato allo sviluppo economico non è stato dimostrato

69 Il più importante progetto nel settore delle infrastrutture è consistito nella costruzione della strada Merille-Marsabit, che ha beneficiato del 24,8 % degli aiuti convenuti (88 milioni di euro) ed è stata completata nel maggio 2017. Obiettivo di tale progetto era promuovere una crescita economica più sostenibile ed equa. A tal fine, gli indicatori scelti erano non solo indicatori di mercato e di crescita del PIL, ma indicatori misuranti il coefficiente di Gini (una misura della disuguaglianza) nonché il tasso di povertà, il tasso di occupazione, il comfort dei passeggeri e la sicurezza stradale.

---

[33] Relazione di U4 Anti-Corruption e Transparency International intitolata: *"Integrity risks for international businesses in Kenya"*, pagg. 2-5.

[34] Compresi i rappresentanti della delegazione dell'UE in Kenya e di organizzazioni europee quali la BEI e la Camera di commercio tedesca.

a) Sul piano delle realizzazioni, il progetto ha comportato la trasformazione di 122 km di strade di ghiaia in strade asfaltate, che corrispondono al 3 % dei 3600 km di strade principali internazionali del Kenya. Tale progetto ha inoltre permesso di ristrutturare 6 km di strade urbane nella città di Marsabit.

b) Per quanto concerne gli effetti imputabili al miglioramento della superficie stradale, il tempo di percorrenza è stato ridotto. Diversi interlocutori hanno riferito che, per percorrere gli 800 km che separano la città di Moyale da Nairobi erano necessari tre giorni, con fermate intermedie a Marsabit e Isiolo e con il rischio che i veicoli restassero impantanati nel fango; adesso è invece possibile realizzare il viaggio in un giorno. I costi di funzionamento sono diminuiti: ad esempio, i costi di noleggio degli autocarri e le tariffe degli autobus sono scesi di un terzo. Il traffico giornaliero medio è aumentato dai 123 veicoli del 2014 ai 543 veicoli del gennaio 2020, dato che, seppur notevolmente migliorato, resta basso[35].

70 Sebbene non sia stato misurato, i rappresentanti dell'amministrazione delle contee e di alcune organizzazioni internazionali hanno confermato un miglioramento dell'accesso ai servizi sanitari ed educativi e ai prodotti agricoli. Inoltre, il corridoio regionale che ingloba il tronco stradale in questione è stato utile a migliorare la sicurezza alimentare nella regione[36]. Migliorando l'accesso ai servizi di base il progetto ha dunque conseguito gli effetti perseguiti sotto il profilo sociale, sebbene non vi siano ancora elementi attestanti che la strada abbia promosso la crescita economica.

---

[35] A titolo di raffronto, una media di 37 000 veicoli di tutti i tipi (tra cui 12 000 mezzi pesanti) attraversa ogni giorno il raccordo Sabasaba – Makupa Causeway – Changamwe (3,2 km circa). Le sezioni della strada che costeggia l'area commerciale, ossia la tratta Miritini – Mazeras – Mariakani (26 km circa), registrano una media giornaliera di 9 500 veicoli, di cui 4 300 sono mezzi pesanti. *Fonte: Mombasa to Mariakani (A109) Road. Preliminary and Detailed Engineering Design. Environmental and Social Impact Assessment (Esia) Report*, pagg. 153-154.

[36] *Study of Kenya – Ethiopia trade corridor: A pathway to agricultural development, regional economic integration and food security*, studio pubblicato da USAID, 2018, pag. 1.

71 La strada Merille-Marsabit attraversa un'area scarsamente popolata nella quale la maggior parte della popolazione è dedita all'allevamento pastorale. Si tratta di uno stile di vita tradizionale nel quale gli allevatori si spostano di frequente alla ricerca di aree adatte ai propri animali e consumano quantità relativamente ridotte di prodotti trasformati. A causa dell'ostilità del clima, la vegetazione nell'area è scarsa e nel tratto tra Marsabit e Merille e nella zona circostante le due città vi sono ben pochi impianti industriali.

72 La strada Merille-Marsabit fa parte dell'autostrada che collega la capitale kenyota, Nairobi, alla capitale etiope, Addis Abeba, e potrebbe contribuire ad incrementare gli scambi commerciali tra le due città. Tuttavia, il fatto che la strada resti relativamente poco utilizzata (cfr. paragrafo ***69 b)***) suggerisce che il principale ostacolo alla crescita del commercio non era lo stato della strada. Anche se tutti i 543 veicoli che la percorrono in media ogni giorno fossero autocarri che trasportano merci, si tratterebbe comunque di una piccola porzione dei volumi di trasporto del Kenya. Due dei principali ostacoli al commercio tra il Kenya e l'Etiopia sono la mancata stipula da parte di quest'ultima di accordi commerciali regionali vincolanti e le condizioni di sicurezza instabili sul fronte etiope del confine, che hanno reso non sicuro l'attraversamento della regione[37].

Un terzo degli aiuti forniti al Kenya a titolo del 10° FES è stato diretto ai piccoli agricoltori nelle regioni delle ASAL, che hanno un impatto limitato sull'economia complessiva del paese

73 L'UE ha fornito finanziamenti per 110,7 milioni di euro (32 % del totale dei finanziamenti al Kenya) alle regioni delle ASAL, dove l'allevamento pastorale ed agropastorale svolgono un ruolo predominante. Nelle contee delle ASAL vive il 51 % della popolazione totale del Kenya e il 56 % dei poveri del paese, laddove per "poveri" si intende coloro il cui reddito mensile è inferiore ai 30 euro nelle aree rurali e ai 60 euro in quelle urbane[38].

---

[37] Ibid, pagg. 43 e 22.

[38] Istituto nazionale di statistica del Kenya: *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*, pagg. 44, 46 e 49.

74 Obiettivo del progetto relativo alle buone pratiche agricole era diffondere la conoscenza dell'agricoltura conservativa e delle buone pratiche agricole tra i piccoli agricoltori nelle aree aride e semiaride, promuovere i collegamenti con i mercati e aumentare la sicurezza alimentare.

a) Sul piano delle realizzazioni, 40 000 agricoltori (0,42 % di tutti gli agricoltori del Kenya) utilizzano ora i nuovi metodi.

b) Per quanto concerne gli effetti, per quegli agricoltori che utilizzano tali metodi, le rese medie per ettaro di cereali e leguminose sono aumentate rispettivamente del 121 % e del 98 %, mentre i costi di produzione sono scesi del 22 % per i cereali e del 19 % per le leguminose. Una volta instaurate, le buone pratiche agricole non necessitano di nuove fonti di finanziamento per continuare a produrre risultati e pertanto conferiscono al progetto un solido elemento di sostenibilità.

75 L'autorità nazionale per la gestione della siccità (NDMA) ha realizzato progetti intesi ad accrescere la resilienza alla siccità delle comunità delle ASAL.

a) Sul piano delle realizzazioni, tali progetti hanno finanziato la messa in opera di strumenti di prevenzione e migliorato la capacità locale di gestire in maniera efficace la siccità mediante la realizzazione di 10 progetti strategici di preparazione, in 10 contee.

b) Per quanto concerne gli effetti, tali progetti hanno ridotto le conseguenze fatali dei periodi di siccità. Secondo la NDMA, il tasso di mortalità del bestiame dichiarato in alcune contee era notevolmente più basso di quello registrato durante la precedente siccità del 2009-2011; ad esempio, le contee di Marsabit e Samburu hanno riferito un tasso di mortalità del bestiame compreso tra il 20 % e il 40 %, mentre la contea di Isiolo non ha segnalato alcun decesso.

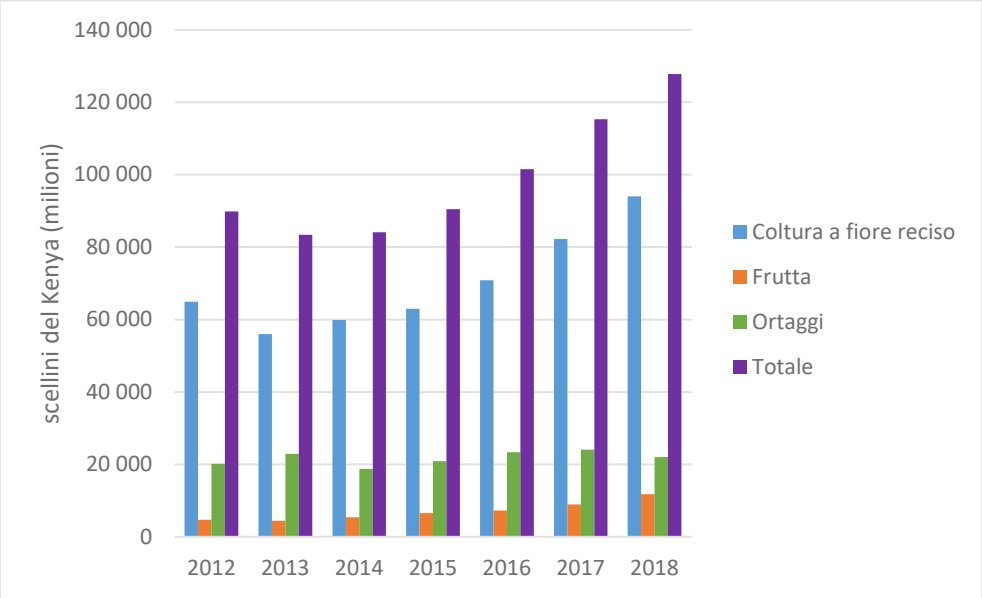
76 In merito all'impatto, tali progetti hanno aumentato la sicurezza alimentare nelle aree delle ASAL e contribuito a migliorare il posizionamento del Kenya in relazione all'indice globale della fame. Nel 2018 il paese ha ricevuto un punteggio di 23,2, a fronte di 28,0 nel 2010. La produzione agricola dei piccoli agricoltori nelle aree delle ASAL resta tuttavia in larga misura destinata all'autoconsumo, elemento che potrebbe aver limitato l'impatto dei progetti sullo sviluppo complessivo del Kenya.

Il progetto SMAP ha contribuito all'incremento delle esportazioni di prodotti ortofrutticoli

77 Il programma in materia di standard e accesso ai mercati (*Standards and Market Access Programme*, SMAP) era inteso ad aumentare la competitività e l'accesso ai mercati dei prodotti ortofrutticoli in Kenya mediante un miglioramento della sicurezza alimentare. Una delle realizzazioni è consistita, ad esempio, nella fornitura di attrezzature per realizzare analisi di laboratorio al servizio kenyota di ispezione fitosanitaria (*Kenya Plant Health Inspection Service*, KEPHIS). Tra gli effetti vi è stata la rimozione dei fagiolini dalla lista delle esportazioni verso l'UE sottoposte a restrizioni. Un altro esempio di effetto ottenuto è stata la creazione, al momento in corso, di una zona disinfestata dai moscerini della frutta per i produttori di mango.

78 La Corte ha rilevato che lo SMAP aveva contribuito all'aumento delle esportazioni e allo sviluppo economico. Un investimento di 12,1 milioni di euro (3 % dei finanziamenti totali) ha fornito sostegno ad un'istituzione che svolge un preciso ed indispensabile ruolo nel processo di esportazione di prodotti ortofrutticoli. Negli ultimi anni le esportazioni di tali prodotti sono aumentate: sebbene tale incremento non sia imputabile unicamente allo SMAP, è innegabile che il progetto vi abbia contribuito. L'aumento registrato nei volumi delle esportazioni dimostra inoltre che i prodotti ortofrutticoli del Kenya possono essere esportati e che il KEPHIS sta contribuendo affinché questo avvenga. La ***figura 4*** illustra l'aumento delle esportazioni di prodotti ortofrutticoli.

Figura 4 – Aumento delle esportazioni dei prodotti ortofrutticoli



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del KEPHIS.

Conclusioni e raccomandazioni

79 Il presente audit è incentrato sull'efficacia degli aiuti bilaterali allo sviluppo forniti al Kenya tramite i FES, che rappresentano la principale fonte di finanziamenti UE del paese. La Corte ha esaminato se la Commissione e il SEAE indirizzino con efficacia il FES là dove potrebbe maggiormente contribuire alla riduzione della povertà in Kenya. La Corte conclude che la Commissione e il SEAE non hanno dimostrato che gli aiuti UE concessi al Kenya fossero sufficientemente calibrati in funzione delle specifiche esigenze del paese ed indirizzati a quei settori nei quali la loro azione sarebbe stata più efficace ai fini della riduzione della povertà. Essa ha inoltre constatato che le azioni esaminate finanziate nel quadro del 10° FES avevano prodotto le realizzazioni e gli effetti attesi, ma il loro impatto sullo sviluppo complessivo del Kenya non è stato ancora dimostrato.

80 I fondi assegnati al Kenya nel quadro dell'11° FES sono ammontati a 435 milioni di euro, pari a circa a circa lo 0,6 % del gettito fiscale del paese. La Commissione e il SEAE hanno assegnato circa il 90 % dei finanziamenti al Kenya sulla base di una formula, senza procedere ad una valutazione specifica degli obiettivi di sviluppo del paese e dei relativi ostacoli ai quali deve confrontarsi e senza tener conto delle sovvenzioni o dei prestiti erogati da altri donatori.

81 Lo stanziamento dei finanziamenti FES si è basato sugli indicatori mondiali della governance, ma il processo di assegnazione degli aiuti non è stato subordinato alla performance, al buon governo, all'impegno alla realizzazione di riforme strutturali o alla lotta alla corruzione dei paesi beneficiari. Negli ultimi decenni il Kenya ha compiuto scarsi progressi nella promozione dello Stato di diritto e nella lotta alla corruzione: la Corte non ha tuttavia riscontrato che tale circostanza abbia indotto l'UE a subordinare l'erogazione dei finanziamenti FES ad ulteriori condizioni.

82 La Corte ha rilevato che, coerentemente con il suo obiettivo, la Commissione ha assegnato maggiori fondi ai paesi più poveri nel quadro dell'11° FES rispetto al 10°FES. La percentuale della dotazione totale ricevuta dai paesi meno sviluppati (PMS) e dai paesi a basso reddito (PBR) nell'ambito dell'11° FES era pari all'85 %, a fronte dell'80 % di quella del 10° FES.

83 La formula per il calcolo delle dotazioni, tuttavia, ha assegnato un aiuto per persona inferiore ai paesi più popolati, poiché l'indicatore "popolazione" poteva assumere un valore massimo di 40 milioni di persone e non era calcolato in base al totale della popolazione di un paese, bensì alla radice quadrata di tale valore.
Se la Commissione non avesse stabilito tale limite massimo, i paesi con più abitanti avrebbero ricevuto la maggior parte dei finanziamenti (cfr. paragrafi da ***25*** a ***36***).

Raccomandazione 1 – Rivedere l'approccio per l'assegnazione degli aiuti allo sviluppo dell'UE

Sulla scorta dell'esempio del Kenya, la Commissione e il SEAE dovrebbero:

a) esaminare il metodo applicato dall'UE per l'assegnazione dei finanziamenti ai paesi ACP, ove opportuno in consultazione con il Parlamento, il Consiglio e gli Stati membri;

b) introdurre condizioni specifiche al fine di subordinare chiaramente l'assegnazione delle dotazioni finanziarie alla performance passata del paese e all'impegno dell'amministrazione pubblica alla realizzazione di riforme strutturali, quali il sostegno allo Stato di diritto.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022.

84 I finanziamenti disponibili potevano sopperire solo ad una modesta parte delle esigenze di sviluppo del paese ed erano ripartiti tra numerosi settori quali agricoltura, gestione delle emergenze legate alla siccità, progetti infrastrutturali in materia di energia e trasporti, elezioni, gestione delle finanze pubbliche e sistema giudiziario.
Il PIN del Kenya per il periodo 2014-2020 non includeva alcuna valutazione indicante se e in che modo i fondi FES assegnati a tali settori avrebbero raggiunto una massa critica sufficiente per conseguire risultati significativi, né illustrava come fornire aiuti ai settori selezionati piuttosto che ad altri avrebbero maggiormente contribuito alla riduzione della povertà in Kenya (cfr. paragrafi da ***41*** a ***44***).

Raccomandazione 2 – Valutare la massa critica al momento della selezione dei settori focali in Kenya

La Commissione e il SEAE dovrebbero valutare se e illustrare in che modo gli importi assegnati a ciascuno dei settori focali e all'interno degli stessi potranno raggiungere una massa critica tale da conseguire risultati significativi.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022.

85 A titolo di esempio, la Corte non ha rilevato alcuna motivazione che giustificasse la scelta della Commissione e del SEAE di non fornire aiuti diretti al settore manifatturiero. In molte economie, a considerevoli progressi in materia di sviluppo è corrisposto un passaggio da un modello agricolo a uno industriale. Tale trasformazione non si è verificata in Kenya: il settore agricolo continua a contribuire per un terzo al PIL del paese, mentre quello manifatturiero rappresenta solo il 10 %, ossia lo stesso valore percentuale di 40 anni fa. Un altro esempio riguarda il settore delle TIC in Kenya, cresciuto del 10,9 % nel 2017; il paese è d'altronde noto per la propria capacità di offrire servizi innovativi (cfr. paragrafi da ***45*** a ***47***).

86 Lo stanziamento più cospicuo dell'11° FES, pari a 190 milioni di euro (44 % del totale), è stato assegnato al settore focale "Sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici". La maggior parte del sostegno UE in tale settore è stato destinato alle comunità che vivono nelle ASAL e ai piccoli agricoltori, al fine di garantire loro sicurezza alimentare e un reddito più elevato. Detto sostegno sarà probabilmente in grado di migliorare il tenore di vita di tali comunità, ma non contribuisce al progresso verso la commercializzazione della produzione agricola e l'espansione del settore agro-alimentare (cfr. paragrafi da ***51*** a ***55***).

87 Il PIN assegnava una dotazione di 175 milioni di euro al settore delle infrastrutture ed elencava una serie di azioni ambiziose, tra cui alcune richiedenti un notevole dispiego di risorse, quali lo sviluppo di nuove fonti di energia solare ed eolica e di reti di trasporto (quali strade e ponti). Senza mettere in dubbio l'importanza di tali progetti, la Corte ritiene che l'importo messo a disposizione sia troppo esiguo perché si possa realizzarli tutti o affinché essi incidano in maniera significativa sullo sviluppo del settore in questione (cfr. paragrafi da ***56*** a ***62***).

88 Al settore "Obbligo di rendere conto da parte delle istituzioni pubbliche" è stata assegnata una dotazione di 60 milioni di euro, destinata a tre sistemi: elezioni, gestione delle finanze pubbliche e giustizia. Sebbene la debolezza dello Stato di diritto

e la corruzione siano considerati gravi ostacoli allo sviluppo del Kenya, gli aiuti UE non mirano direttamente ad ovviare a tali problemi. La Corte non ha rilevato alcuna spiegazione del motivo per cui i finanziamenti fossero indirizzati a misure alternative alla detenzione e all'assistenza legale ai poveri, piuttosto che alla lotta diretta alla corruzione (cfr. paragrafi da ***63*** a ***67***).

89 La Corte ha esaminato un campione di interventi realizzati in Kenya, per il quale è stato impiegato il 53 % della spesa sostenuta nell'ambito del 10° FES e valutato se essi avessero conseguito le realizzazioni, gli effetti e l'impatto attesi. Tali progetti avevano in linea generale prodotto le realizzazioni e gli effetti attesi; tuttavia, la Corte non ha rilevato elementi attestanti un loro impatto tangibile sul grado di sviluppo complessivo del paese (cfr. paragrafi da ***45*** a ***78***).

Raccomandazione 3 – In Kenya, considerare prioritari lo sviluppo economico sostenibile e lo Stato di diritto

La Commissione e il SEAE dovrebbero considerare prioritari i settori potenzialmente in grado di attrarre investimenti diretti esteri, creare posti di lavoro e accrescere le esportazioni, nonché le azioni a sostegno dello Stato di diritto, quali la lotta alla corruzione.

Termine di attuazione: entro la fine del 2022.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina JAKOBSEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 16 giugno 2020.

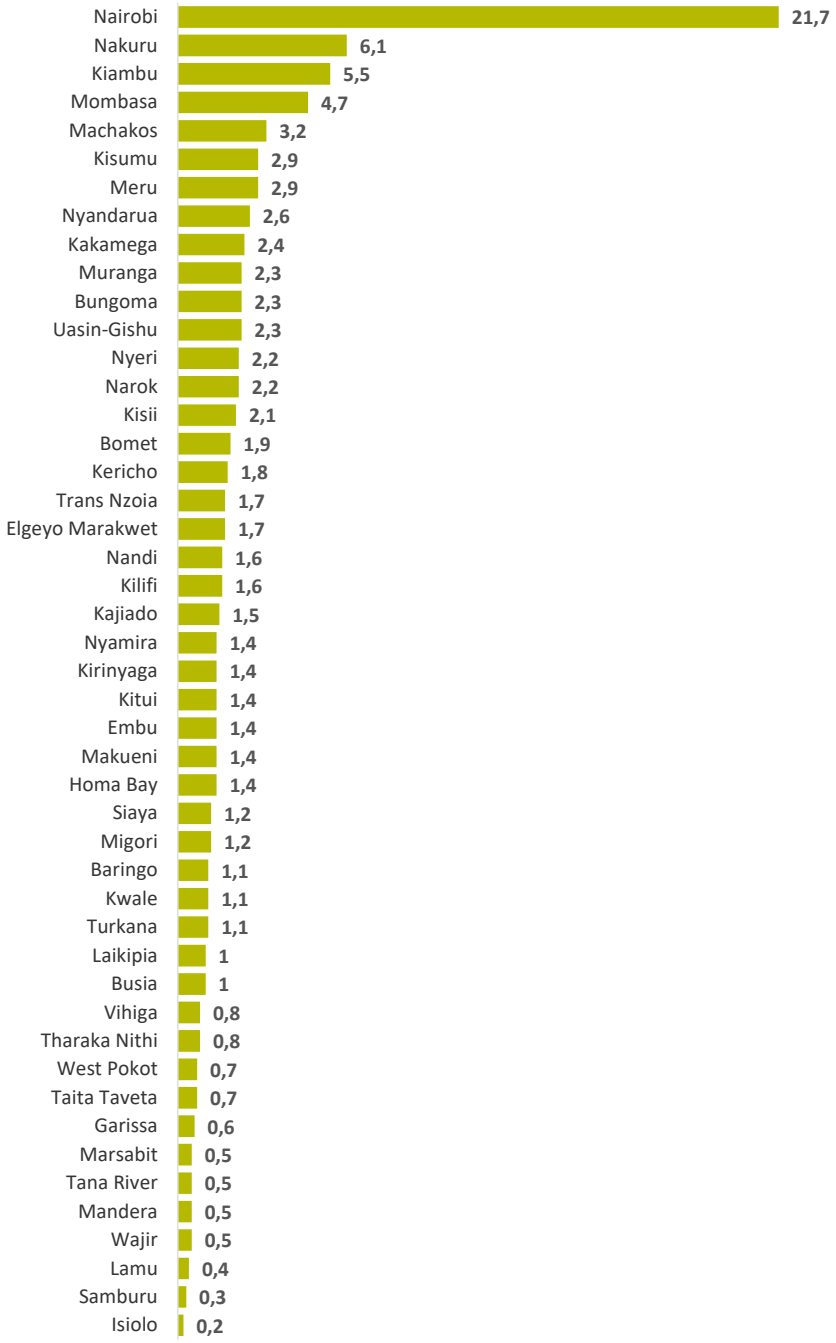
Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

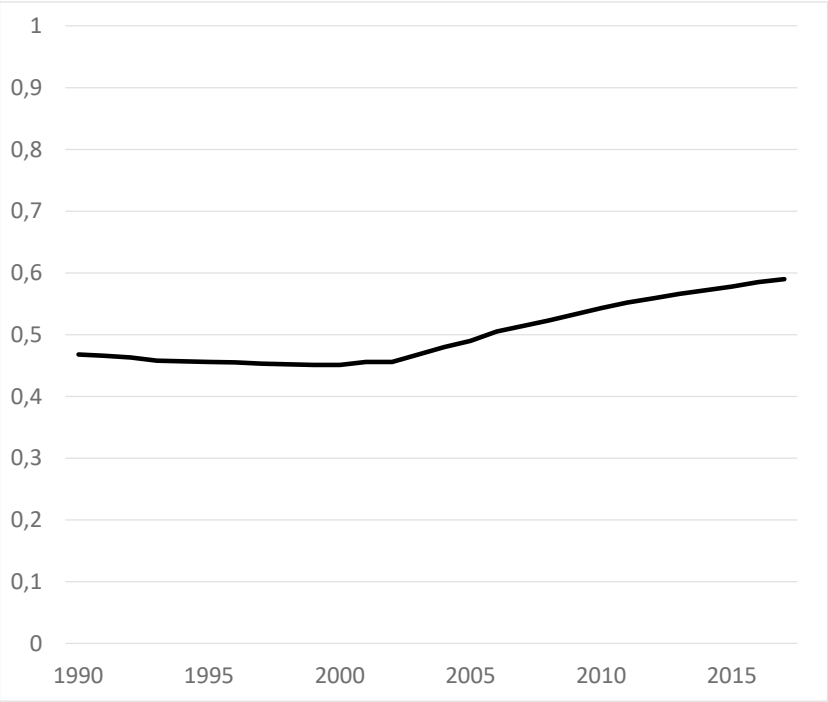
Allegato I – Indicatori di sviluppo umano in Kenya

Figura 5a – Contributo di ciascuna contea al prodotto interno lordo del Kenya (media del periodo 2013-2017)



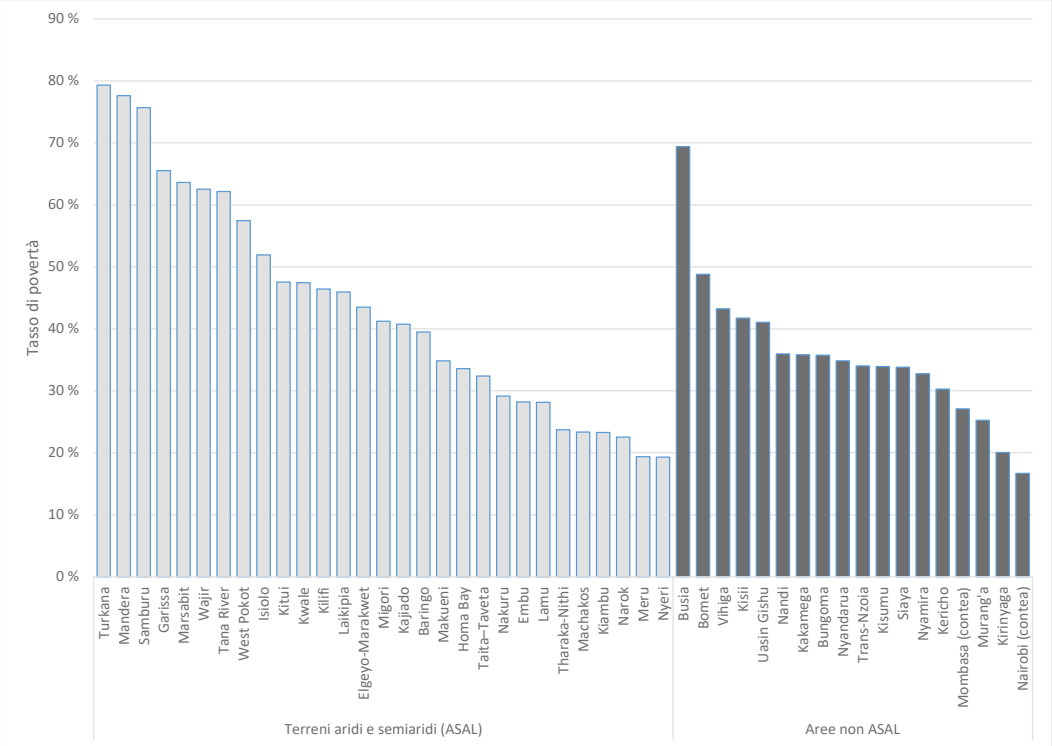
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Banca mondiale.

Figura 5b – Indice di sviluppo umano



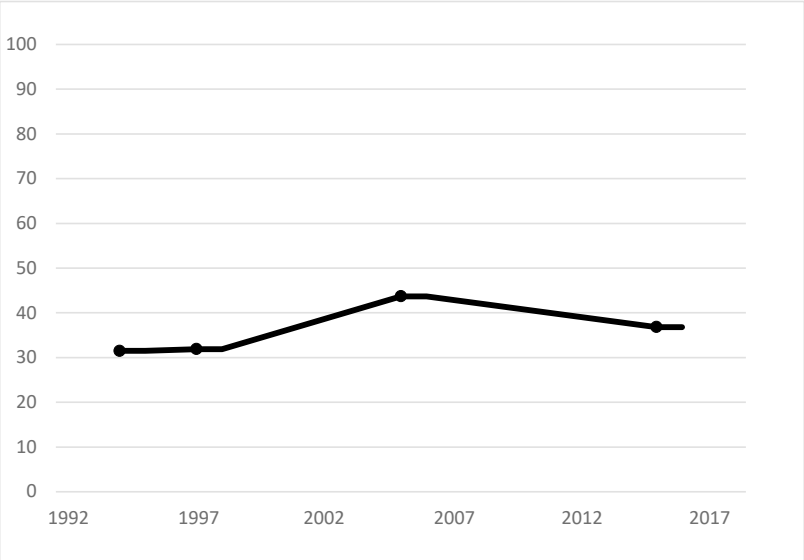
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update* dell'UNDP.

Figura 5c – Tassi di povertà in Kenya



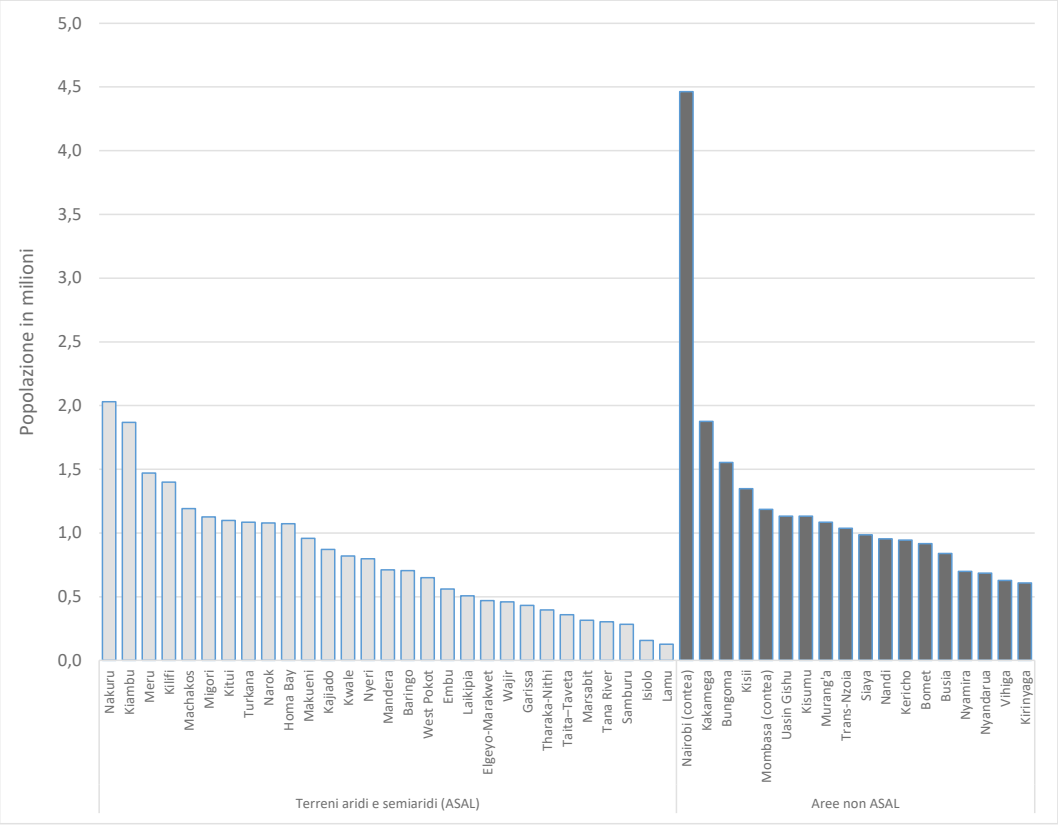
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dello studio *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*

Figura 5d – Percentuale della popolazione che vive con meno di 1,90 USD al giorno



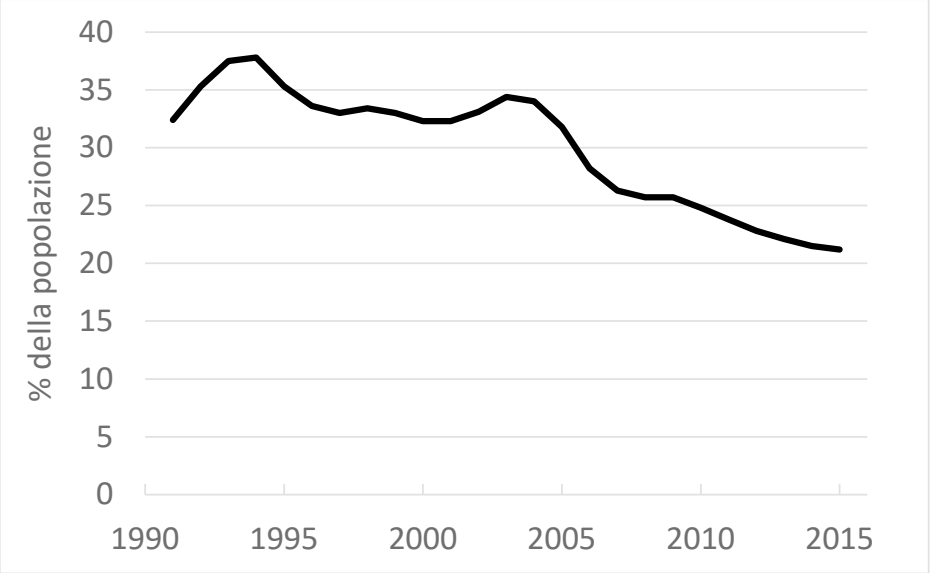
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Banca mondiale, indicatori dello sviluppo mondiale, ottobre 2019, incidenza della povertà, calcolata sulla base di 1,90 dollari al giorno (% della popolazione).

Figura 5e – Popolazione del Kenya per contea



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dello studio *Kenya Integrated Household Budget Survey 2015/2016*

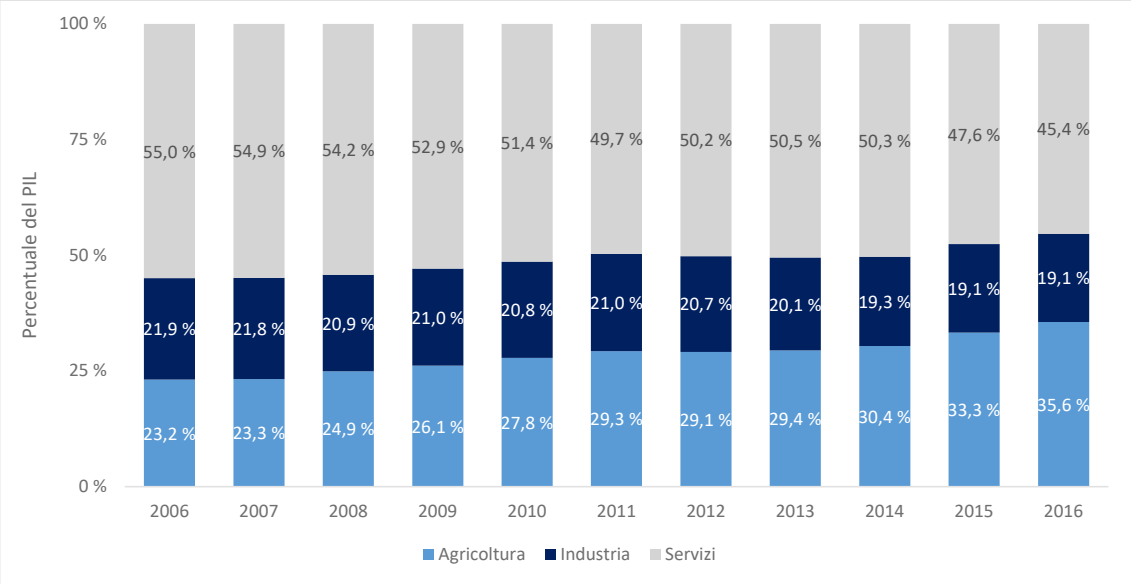
Figura 5f – Malnutrizione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli indicatori dello sviluppo mondiale pubblicati dalla Banca mondiale, ottobre 2019.

Allegato II – Dati e tabelle relativi all'economia del Kenya

Figura 6 – Contributo dei settori economici al PIL, dal 2006 al 2016



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli indicatori dello sviluppo mondiale, *Share of economic sectors in Kenya's GDP*, della Banca mondiale.

Tabella 3 – PIL per settore (in percentuale del PIL a prezzi correnti)

	2011	2016	2017
Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia di cui: pesca	**29,3** 0,8	**35,6** 0,8	**31,5** **0,5**
Attività estrattiva di cui: petrolio	1,0 –	0,9 –	**0,8** **–**
Attività manifatturiera	**13,1**	**10,0**	**8,4**
Fornitura di energia elettrica, gas e acqua	2,1	2,6	**2,5**
Edilizia	4,9	5,5	**5,8**
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli; articoli per la casa; ristoranti ed hotel di cui: ristoranti ed hotel	10,5 1,5	8,7 0,8	**8,4** **0,8**
Servizi di trasporto, immagazzinaggio e comunicazioni	9,8	9,6	**9,1**
Servizi finanziari, immobiliari e alle imprese	15,2	14,7	**14,9**
Amministrazione pubblica e difesa, sicurezza	4,7	4,4	**4,3**
Altri servizi	9,4	7,9	**14,3**
Prodotto interno lordo a prezzi base / al costo dei fattori	100,0	100,0	**100,0**

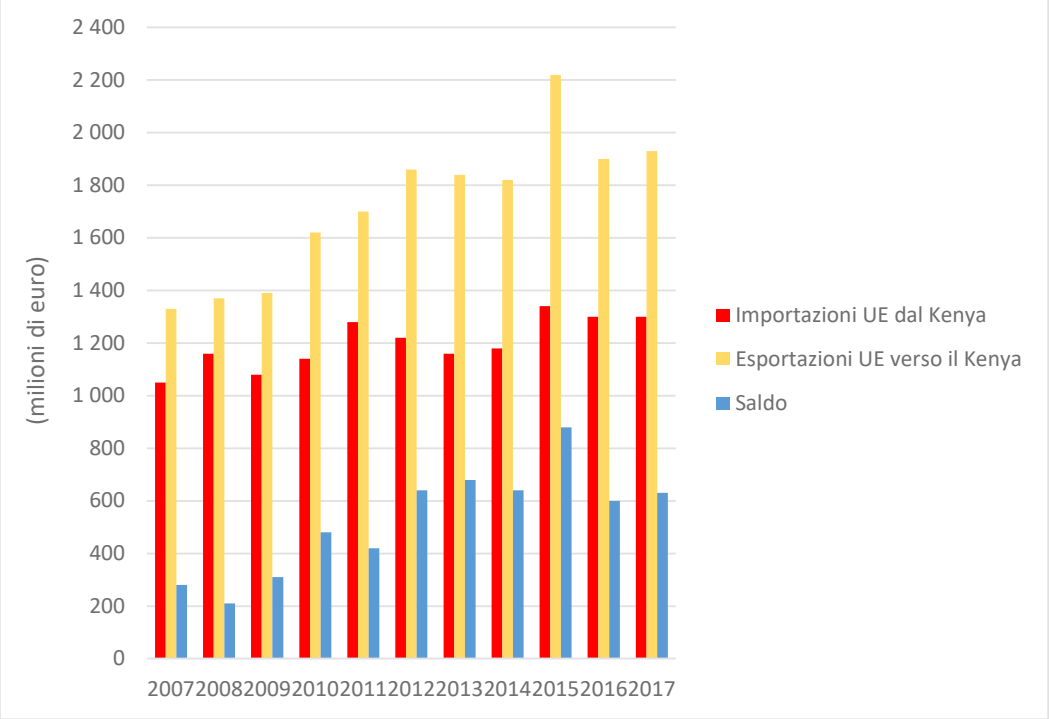
Fonte: Banca africana di sviluppo, *2018 African Economic Outlook*.

Tabella 4 – Saldo delle partite correnti (in percentuale del PIL)

	2009	2014	2015	2016	2017(s)	2018(p)	2019(p)
Bilancia commerciale	− 13,4	− 17,4	− 13,1	− 11,2	**-11,9**	− 11,7	− 12,3
Esportazione di beni	12,2	10,1	9,4	8,1	**7,7**	7,0	7,3
Importazione di beni	25,6	27,6	22,5	19,3	**19,6**	18,7	19,6
Servizi	2,9	2,7	2,1	2,4	**2,7**	2,7	3,1
Reddito dei fattori (primario)	**– 0,4**	**– 1,4**	**– 1,1**	**– 1,0**	**– 1,2**	**– 1,0**	**– 0,9**
Trasferimenti correnti	6,2	5,7	5,4	4,6	**4,3**	4,4	4,9
Saldo delle partite correnti	− 4,6	− 10,4	− 6,7	− 5,2	**– 6,1**	− 5,6	− 5,2

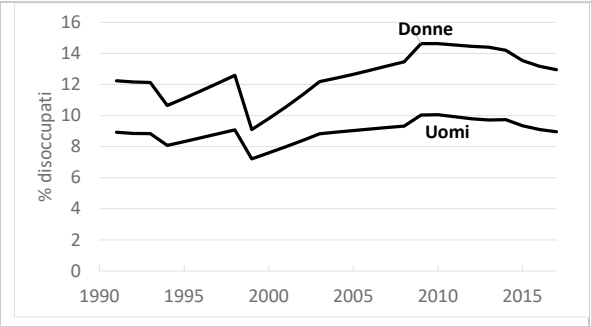
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento *2018 African Economic Outlook: Kenya Country Note* della Banca africana di sviluppo.

Figura 7 – Scambi commerciali tra l'UE e il Kenya

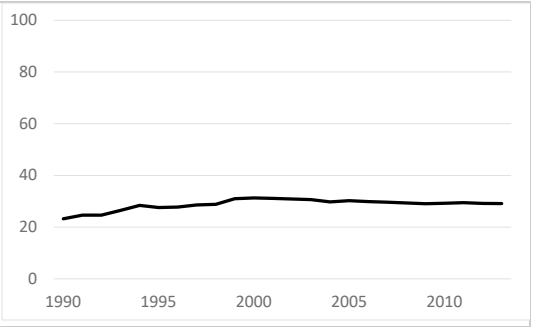


Fonte: Corte dei conti europea sulla base dei dati pubblicati da Eurostat in *European Union, Trade in goods with Kenya*.

Figura 8 – Disoccupazione in Kenya e indice di vulnerabilità economica



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli indicatori dello sviluppo mondiale della Banca mondiale, ottobre 2019.



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dello studio della *Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi)* intitolato *"The retrospective economic vulnerability index, 2015 update"*.

Allegato III – Elenco dei soggetti con cui si sono tenuti i colloqui di audit

Nel corso della missione di audit svolta in Kenya tra il 4 e il 14 febbraio 2019, gli auditor della Corte hanno incontrato le organizzazioni elencate di seguito:

- Camera di commercio tedesca
- Camere di commercio francesi
- German Business Association Kenya (associazione di imprese tedesche in Kenya)
- Camera di commercio americana
- Ministero degli Affari esteri
- Tesoro nazionale (ordinatore per il FES)
- Ministero dei Trasporti, delle infrastrutture, dell'edilizia abitativa e dello sviluppo urbano
- Ministero dell'Agricoltura
- Ministero dell'Informazione, della comunicazione e della tecnologia
- Konza Technopolis Development Authority (autorità per lo sviluppo di Konza Technopolis)
- Banca europea per gli investimenti (BEI)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Banca africana di sviluppo (AfDB)
- Agence française de développement (AFD)
- Rappresentanti dei seguenti Stati membri: Danimarca, Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Italia e Svezia
- USAID Kenya
- Banca mondiale, ufficio regionale
- Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)
- Kenya Association of Manufacturers (associazione kenyota dei costruttori)
- Kenya Plant Health Inspectorate Service (KEPHIS, servizio kenyota di ispezione fitosanitaria)
- Progetti di costruzione di strade e in materia di siccità ed agricoltura (nel quadro delle visite)

- Kenya Highways Authority (KENHA, autorità kenyota per le autostrade)
- Contee di Marsabit, di Isiolo e di Laikipia
- Kenya Wildlife Service (KWS, servizio kenyota per la fauna selvatica)
- Cooperativa femminile di Anolei, scuola secondaria femminile di Log Logo, scuola superiore femminile di Isiolo, scuola primaria di Kamboe, programma di vaccinazione del bestiame

Inoltre, esperti indipendenti delle organizzazioni elencate di seguito hanno partecipato ad un workshop al fine di discutere la pertinenza dei settori focali scelti dall'UE:

- Critical Mass (gruppo di sensibilizzazione mediante raduni in bicicletta)
- Flone Initiative (organizzazione di sostegno alle donne nel settore dei trasporti)
- Kenya Alliance of Resident Associations (alleanza kenyota delle associazioni di residenti)
- Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA, istituto kenyota per la ricerca e l'analisi delle politiche pubbliche)
- Kenya National Commission on Human Rights (commissione nazionale kenyota sui diritti umani)
- Kenya Red Cross Society (Croce Rossa kenyota)
- Institute for Development Studies (istituto di studi sullo sviluppo), Università di Nairobi
- Banca mondiale
- Amnesty International Kenya

Allegato IV – Percezione della corruzione in Kenya

il 67 %	ritiene che la corruzione sia aumentata negli ultimi 12 mesi
il 45 %	degli utenti di servizi pubblici ha versato una tangente negli ultimi 12 mesi
il 71 %	ritiene che il governo kenyota non contrasti la corruzione in maniera efficace
il 54 %	ritiene che i comuni cittadini possano fare la differenza nella lotta alla corruzione

Tabella 5 – Percezione ed esperienze di corruzione da parte dei cittadini

Tassi di corruzione[1]	2015	2019
Tasso di corruzione globale	37 %	45 %
Scuole pubbliche	9 %	14 %
Ospedali e centri sanitari pubblici	11 %	18 %
Uffici di stato civile	39 %	38 %
Servizi pubblici	20 %	35 %
Forze di polizia	49 %	48 %
Com'è cambiato il livello di corruzione nel corso degli ultimi 12 mesi?	**2015**	**2019**
È aumentato	64 %	67 %
È diminuito	18 %	18 %
È rimasto invariato	14 %	10 %
Non so	4 %	5 %
Preferisco non rispondere	0 %	0 %

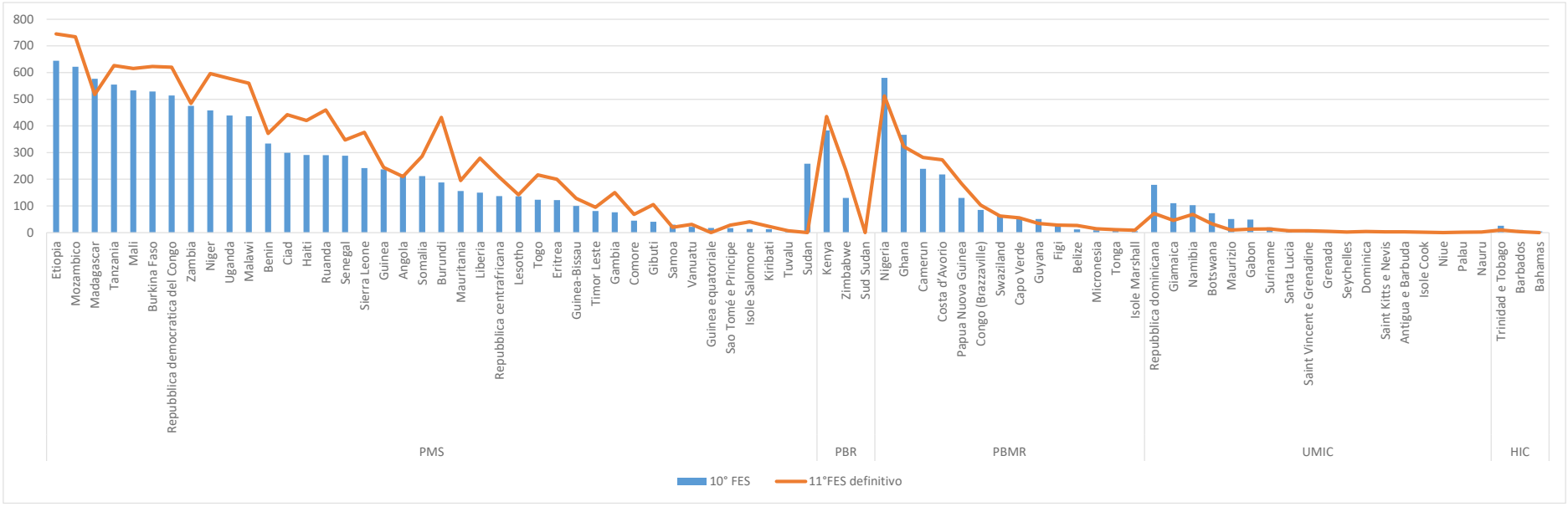
I comuni cittadini possono fare la differenza nella lotta alla corruzione?	2015	2019
Sì	58 %	54 %
No	35 %	36 %
Né sì né no	6 %	5 %
Non so/preferisco non rispondere	2 %	5 %
Corruzione per istituzione[2]	**2015**	**2019**
Presidente/Primo ministro	27 %	36 %
Parlamentari	45 %	47 %
Funzionari pubblici	46 %	47 %
Amministratori pubblici locali	36 %	45 %
Forze di polizia	75 %	66 %
Giudici e magistrati	33 %	28 %
Leader religiosi	13 %	12 %
ONG	-	16 %
Dirigenti di impresa	38 %	31 %
Capi tradizionali	12 %	14 %
Il governo è efficace o inefficace nel contrastare la corruzione?	**2015**	**2019**
Efficace	27 %	25 %
Inefficace	70 %	71 %
Non so	3 %	4 %
Preferisco non rispondere	0 %	0 %

[1]*Secondo coloro che hanno usufruito di tali servizi nel corso degli ultimi 12 mesi*
[2]*Percentuale delle persone che ritengono che tali istituzioni siano per la maggior parte o totalmente corrotte*

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'indagine *Global Corruption Barometer Africa 2019 — Citizens' Views and Experiences of Corruption*.

Allegato V – Confronto tra gli stanziamenti assegnati per paese nel quadro del 10° e dell'11° FES

Figura 9 – Confronto tra gli stanziamenti definitivi dell'11° e del 10° FES (dopo approvazione dello Stato membro)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del foglio di calcolo degli stanziamenti della DG DEVCO nel quadro dell'11° FES

Allegato VI – Azioni finanziate nel quadro del 10° FES

Sottosettore	Descrizione	Importi dei contratti stipulati (milioni di euro)	% dello stanziamento totale
Infrastrutture			
Costruzione di strade	Strada tra il fiume Merille e Marsabit, strade rurali nella regione orientale del Kenya, raccordi mancanti e infrastrutture per il trasporto non motorizzato a Nairobi, ristrutturazione delle strade verso il parco nazionale del Monte Kenya e il parco nazionale di Aberdare e all'interno degli stessi e costruzione di un ponte sul fiume Galana, nel parco nazionale di Tsavo Est.	177,6	45,4 %
Agricoltura e sviluppo rurale			
Sviluppo del settore agricolo	Ricerca sulla produttività agricola (ASAL), progetto per lo sviluppo della catena di valore del sorgo, reintroduzione e commercializzazione della manioca per un miglioramento dei mezzi di sussistenza attraverso il modello dell'intera catena di valore, produttività del caffè, diversificazione dei mezzi di sussistenza mediante lo sviluppo della catena di valore del sorgo e del fagiolo mungo verde, programma per il miglioramento della coltivazione dei cereali in Kenya e incremento della produttività e della redditività dei piccoli agricoltori mediante la promozione e lo sviluppo delle buone pratiche agricole e dell'agricoltura conservativa nelle aree semiaride produttive.	46,2	11,8 %
Gestione del rischio di siccità	Miglioramento dei mezzi di sussistenza delle comunità di pastori di Samburu, aumento della resilienza delle comunità alla siccità mediante sistemi di mercato innovativi, miglioramento della risposta e della resilienza delle comunità alla siccità, strumento per l'ambiente destinato alle comunità II, gestione della siccità nelle ASAL, promozione e rafforzamento delle imprese e dei sistemi di mercato nelle aree ASAL soggette alla siccità, mezzi di sussistenza sostenibili mediante lo sviluppo della catena di valore per le comunità di pastori nella contea di Turkana, assicurazione indicizzata del bestiame, scienza volta ad ispirare l'elaborazione di azioni a livello delle comunità e di decisioni strategiche, miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi ecosistemici, programma per la protezione delle torri piezometriche, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi e missione di informazione indipendente nella foresta di Embobut.	40,4	10,3 %
Resistenza e resilienza alla siccità	Fondo d'emergenza per la siccità	9,7	2,5 %
Rafforzamento istituzionale	Assistenza tecnica alla NDMA e gestione della siccità nelle regioni delle ASAL	14,4	3,7 %
Sviluppo rurale	Iniziative per lo sviluppo delle comunità	19,2	4,9 %
Governance, commercio e cooperazione			
Sostegno alla deconcentrazione	Diversi progetti intesi a sostenere la deconcentrazione e lo sviluppo economico a livello locale	17,6	4,5 %
Sostegno alla società civile	Rafforzare la società civile ai fini di una partecipazione più efficace alla governance democratica e alle riforme, colmare i divari attraverso un programma di governance responsabile	4,0	1,0 %
Elezioni	Sostegno alla riforma elettorale e al processo di referendum costituzionale	2,4	0,6 %
Assistenza legale e giuridica	Assistenza tecnica al ministero della Giustizia	0,9	0,2 %
Sviluppo del commercio e del settore privato	Sostegno ai negoziati in vista di un accordo di partenariato economico globale, programma in materia di standard e accesso ai mercati (SMAP) UE-Kenya, componente "settore privato" dello SMAP, componente KEPHIS dello SMAP, SMAP (KEBS), SMAP (DVS), assistenza tecnica allo SMAP, fornitura di attrezzature di laboratorio per il KEBS, il DVS e il KEPHIS, accordo di gestione con la Banca mondiale.	14,1	3,6 %
Cooperazione tecnica	Progetti di assistenza tecnica a diversi ministeri	7,4	1,9 %
Non appaltato		37,4	9,6 %
Totale		**391,4**	**100,0 %**

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

La **strada Merille-Marsabit** (contributo FES: 88 milioni di euro, pari al 22 % della dotazione del 10° FES e al 50 % di quella del settore "Progetti infrastrutturali in materia di trasporti") corrispondeva all'ultimo tratto dei 1 495 km di autostrada che collegano Nairobi ad Addis Abeba, in Etiopia. Obiettivo di tale progetto era promuovere una crescita economica più sostenibile ed equa. La necessità di conseguire tale scopo emergeva non solo dagli indicatori di mercato e di crescita del PIL, ma anche dal coefficiente di Gini (una misura della disuguaglianza) e dagli indicatori relativi al tasso di povertà, al tasso di occupazione, al comfort dei passeggeri e alla sicurezza stradale, il che suggerisce una più marcata influenza delle componenti di natura sociale.

I progetti relativi alle **strade turistiche** nei parchi nazionali (contributo FES: 13 milioni di euro) avevano come obiettivo principale l'aumento del numero dei visitatori dei parchi, ad esempio mediante la ristrutturazione delle strade di accesso al parco nazionale del Monte Kenya e a quello di Aberdare.

Il progetto volto a migliorare le **strade urbane** a Nairobi (contributo FES: 31 milioni di euro) era incentrato sul raggiungimento di una crescita economica sostenibile mediante il miglioramento delle operazioni di traffico e della gestione dello stesso all'interno e nella periferia di Nairobi. Oltre alle istituzioni le cui capacità amministrative dovrebbero essere potenziate, si prevede che un'ampia gamma di attori sociali ed economici benefici della maggiore accessibilità, dei minori costi di trasporto, dello sviluppo del settore privato e delle opportunità occupazionali derivanti da tale progetto. Tra gli indicatori utilizzati per il progetto figurano: il tasso di crescita del PIL, il coefficiente di Gini, i dati relativi al commercio, il tasso di povertà, la riduzione dell'inquinamento e l'aumento del comfort e della sicurezza.

Obiettivo del programma per il **miglioramento della coltivazione dei cereali** (contributo FES: 27,1 milioni di euro) era sostenere i piccoli agricoltori nel passaggio da un'agricoltura di sussistenza ad un'agricoltura commerciale mediante l'incremento della resa di varie colture.

Il progetto sulla **produttività agricola** (contributo FES: 4 milioni di euro) era inteso ad incrementare il benessere dei nuclei familiari nelle regioni dei terreni aridi e semiaridi (ASAL) mediante un miglioramento della produttività, della commercializzazione dei prodotti e dei livelli di reddito. Esso mirava a ridurre il numero di allevatori pastorali che vivono al di sotto della soglia di povertà nonché la percentuale di bambini affetti da carenze nutrizionali.

Le azioni incentrate sulle **buone pratiche agricole** (contributo FES: 9,5 milioni di euro) erano finalizzate a sostenere i piccoli agricoltori, in primo luogo nell'agricoltura di sussistenza, affinché incrementassero la propria produttività.

Il **fondo d'emergenza per la siccità** (contributo FES: 9,7 milioni di euro) era inteso a velocizzare la risposta agli episodi di siccità al fine di proteggere la base patrimoniale esistente del Kenya mediante la creazione anticipata di una riserva di finanziamento da utilizzare senza dover attendere una risposta alle richieste di aiuti. Ci si attende che tale intervento migliori la resilienza alla siccità delle comunità nelle ASAL e riduca il numero di persone che necessitano di assistenza alimentare.

Scopo dei progetti di **sostegno alla sussistenza** (contributo FES: 1,7 milioni di euro) era promuovere la diversificazione dell'allevamento, rafforzare il mercato del bestiame e dei prodotti di origine animale e consolidare la base di conoscenze al fine di potenziare la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'orientamento al mercato.

Il **programma in materia di standard e accesso ai mercati** (SMAP) (contributo FES: 12,1 milioni di euro) nel quadro del settore "Obbligo di rendere conto da parte delle istituzioni pubbliche" era teso a rafforzare il quadro giuridico e l'infrastruttura amministrativa relativi al controllo e alla certificazione dei prodotti di origine vegetale ed animale. Uno degli obiettivi del progetto era promuovere le esportazioni, ma i test di laboratorio realizzati sui prodotti hanno comportato vantaggi per vari portatori di interesse, tra cui anche i piccoli agricoltori.

Allegato VII – Azioni finanziate nel quadro dell'11° FES

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Infrastrutture sostenibili				
n. FES	**Sottosettore**	**Descrizione**	**milioni di euro Oggetto di contratti**	**% degli stanziamenti totali**
11° FES	Energia e trasporti	Sostegno ai settori dell'energia e dei trasporti in Kenya	12,8	2,9 %
	Infrastrutture	Contributo al fondo d'investimento per l'Africa al fine di sostenere i settori dell'energia e dei trasporti in Kenya - Porto di Mombasa	19,6	4,5 %
	Trasporti	Programma relativo alla mobilità urbana	-	0,0 %
	Energia	Contributo alla piattaforma di investimento per l'Africa a sostegno del settore dell'energia in Kenya	7,0	1,6 %
	Strade rurali	Strade rurali rese a prova di clima, mediante finanziamento combinato del fondo d'investimento per l'Africa (AfIF) con l'AFD.	30,0	6,9 %
	Totale settore		**69,3**	**15,9 %**
Sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici				
n. FES	**Sottosettore**	**Descrizione**	**milioni di euro Oggetto di contratti**	**% degli stanziamenti totali**
11° FES	Sviluppo del settore agricolo	Sostegno al processo di trasformazione dell'agricoltura e alla gestione decentrata del territorio	15,8	3,6 %
	Gestione del rischio di siccità	Metter fine alle situazioni di emergenza legate ai periodi di siccità: sostegno alla gestione e al coordinamento del rischio di siccità	29,7	6,8 %
	Resistenza e resilienza alla siccità	Metter fine alle situazioni di emergenza legate ai periodi di siccità: infrastrutture rese a prova di clima per un approvvigionamento idrico e degli impianti igienico-sanitari migliori nelle ASAL	19,3	4,4 %
	Resistenza e resilienza alla siccità	Metter fine alle situazioni di emergenza legate ai periodi di siccità: sostegno a mezzi di sussistenza resilienti e alla gestione del rischio di siccità	30,1	6,9 %
	Sviluppo del settore agricolo	Agri-biz: posti di lavoro dignitosi per i giovani e le donne nelle catene di valore del settore agricolo in Kenya	23,2	5,3 %
	Sviluppo del settore agricolo	Agri-Fi: sostegno all'agricoltura produttiva	45,0	10,3 %
	Totale settore		**163,0**	**37,5 %**
Responsabilità delle istituzioni pubbliche				
11° FES	Assistenza elettorale	Programma di assistenza elettorale a lungo termine (LEAP)	5,0	1,1 %
	Stato di diritto	Programma per l'emancipazione giuridica e l'assistenza legale (PLEAD)	29,1	6,7 %
	Gestione delle finanze pubbliche	Obbligo di rendere conto delle istituzioni pubbliche ed erogazione dei servizi (PASEDE)	26,0	6,0 %
	Totale settore		**60,1**	**13,8 %**
Misura di sostegno				
11° FES	Misura di sostegno	Misura di sostegno	2,9	0,7 %
	Cooperazione e dialogo	Strumento di cooperazione e dialogo	5,0	1,1 %
	Totale settore		**7,9**	**1,8 %**
	TOTALE		**300,4**	**69,0 %**

Glossario

Banca europea per gli investimenti: la banca dell'UE, che è proprietà dei suoi Stati membri e ne rappresenta gli interessi. Lavora a stretto contatto con le altre istituzioni dell'UE ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione.

Delegazione dell'UE: servizio della Commissione europea che rappresenta gli interessi dell'UE e dei suoi cittadini nel paese del mondo che lo ospita.

Finanziamento combinato: combinazione di prestiti e sovvenzioni al fine di mobilitare capitali aggiuntivi.

Fondo europeo di sviluppo: strumento principale con cui l'UE fornisce aiuti allo sviluppo agli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, nonché ai paesi e territori d'oltremare.

Indicatore di effetto: variabile misurabile che fornisce informazioni che consentono di valutare le conseguenze delle realizzazioni per i beneficiari.

Indicatore di impatto: variabile misurabile che fornisce informazioni sulle conseguenze a lungo termine, di natura socioeconomica, ambientale o finanziaria, di un progetto o di un programma completato.

Indicatore di realizzazione (detto anche indicatore di processo): variabile misurabile che fornisce informazioni che consentono di valutare ciò che è prodotto o conseguito nel quadro di un progetto o di un programma.

Indicatore di risorse: variabile misurabile che fornisce informazioni sulle risorse umane, finanziarie, materiali, amministrative e normative impiegate per attuare un progetto o un programma.

Obiettivi di sviluppo del millennio: obiettivi mondiali di ridurre la povertà e le sue manifestazioni entro il 2015. Sono stati stabiliti nel settembre 2000 dai leader mondiali e dalle principali istituzioni per lo sviluppo in occasione del Vertice del millennio delle Nazioni Unite.

Povertà: stato di una persona che non dispone dei mezzi necessari alla propria sussistenza né ha la possibilità di partecipare alla società.

Programma di cambiamento: piano dell'UE in materia di politica di sviluppo che stabilisce una serie di princìpi e priorità fondamentali per migliorare l'impatto e l'efficacia degli aiuti forniti.

Programmazione dell'aiuto allo sviluppo: processo decisionale durante il quale il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione definiscono le strategie e le priorità in materia di aiuti e ne stabiliscono le assegnazioni.

Risultato: effetto immediato di un progetto o di un programma al suo completamento, come ad esempio la migliore occupabilità dei partecipanti a un corso o l'accresciuta accessibilità a un luogo a seguito della costruzione di una nuova strada.

Sostenibilità: qualità di un progetto di sviluppo i cui risultati perdurano nel periodo richiesto (ossia, l'essere abbastanza ben definito, autonomo e/o finanziato da durare).

Elenco delle abbreviazioni

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

AFD: Agence française de développement (Agenzia francese per lo sviluppo)

AfDB: Banca africana di sviluppo (*African Development Bank*)

APS: aiuto pubblico allo sviluppo

ASAL: terreni aridi e semiaridi (*Arid and semi-arid lands*)

BEI: Banca europea per gli investimenti

DCI: strumento di cooperazione allo sviluppo (*Development Cooperation Instrument*)

DEVCO: direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo

FAO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura

FES: Fondo europeo di sviluppo

KEBS: ufficio kenyota di normazione (*Kenya Bureau of Standards*)

KEPHIS: Servizio kenyota di ispezione fitosanitaria (*Kenya Plant Health Inspectorate Service*)

NDMA: autorità nazionale kenyota per la gestione della siccità (*National Drought Management Authority*)

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

ONU: Nazioni Unite

PBMR: paesi a basso e medio reddito

PBR: paesi a basso reddito

PIL: prodotto interno lordo

PIN: programma indicativo nazionale

PMS: paesi meno sviluppati

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

SMAP: programma in materia di standard e accesso ai mercati (*Standards and Market Access Programme,* SMAP*)*

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TIC: tecnologie dell'informazione e della comunicazione

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE E DEL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"GLI AIUTI ALLO SVILUPPO FORNITI DALL'UE AL KENYA"

SINTESI

Il Kenya è una democrazia funzionante, l'economia più grande e diversificata dell'Africa orientale e un polo regionale per i trasporti, la finanza e il commercio. È divenuto un paese a reddito medio-basso nel 2014, l'unico paese dell'Africa orientale insieme al Sudan. Il Kenya invia truppe alla missione dell'Unione africana per il mantenimento della pace in Somalia (AMISOM) e ospita circa 0,5 milioni di rifugiati provenienti dalla Somalia e dal Sud Sudan. Il Kenya è un paese strategico nella più vasta regione del Corno d'Africa con il quale l'UE condivide interessi, valori liberali e democratici e programmi multilaterali. Ha il potenziale per svolgere una funzione di stabilizzazione nella regione.

La democrazia in Kenya rimane fragile e il paese deve far fronte a disuguaglianze persistenti, divisioni etniche e problemi di governance, come la corruzione e la violenza elettorale. Tali questioni devono essere prese in considerazione, in quanto possono ostacolare sia il prevalere dello Stato di diritto sia lo sviluppo economico del paese. A seguito della sua rielezione nel 2017, il presidente Uhuru Kenyatta ha avviato un ambizioso piano di sviluppo, il cosiddetto programma "Big Four", ha intensificato la lotta alla corruzione, con il conseguente arresto di una serie di politici di alto profilo, ed ha avviato un piano di riconciliazione con il leader dell'opposizione.

In tale contesto, e dopo aver attraversato alcuni momenti difficili durante le elezioni politiche del 2017 in Kenya, l'UE desidera migliorare le sue relazioni con tale paese. Attraverso il dialogo e la cooperazione, l'UE ha già contribuito al progresso economico e sociale del Kenya. L'UE sta ora cercando di stabilire un partenariato con il Kenya con il quale ampliare gli investimenti a sostegno del programma "Big Four", approfondire il dialogo e la cooperazione su questioni di interesse comune, come lo sviluppo sostenibile, la creazione di posti di lavoro, la lotta al terrorismo o ai cambiamenti climatici, e sostenere azioni di mobilitazione a favore della pace e della sicurezza nell'intera regione e dei programmi multilaterali.

Con il sostegno della cooperazione dell'UE, il Kenya ha registrato notevoli progressi sul piano economico, sociale e istituzionale.

- La percentuale di kenioti che vivono al di sotto della soglia internazionale di povertà (1,90 USD al giorno in base all'indice di parità di potere d'acquisto del 2011) è scesa dal 43,6% nel 2005/2006 al 35,6% nel 2015/2016. L'incidenza della povertà è tra le più basse dell'Africa orientale ed è inferiore alla media regionale dell'Africa subsahariana.

- Nell'ultima classifica 2020 sulla facilità di "fare impresa" (Ease of doing business) stilata dalla Banca mondiale, l'attrattiva del Kenya nei confronti degli investitori è aumentata di altre 6 posizioni e il paese occupa ora la 56ª posizione su un totale di 190 economie. Il Kenya ha registrato miglioramenti per tre anni consecutivi, salendo dalla posizione 92 del 2017 alla posizione 80 nel 2018 e alla posizione 61 nel 2019. Nel 2019 l'ambasciatore dell'UE ha guidato una riunione di lavoro con il presidente Kenyatta, con la quale è stata offerta ai rappresentanti del settore privato la possibilità di esprimere le loro preoccupazioni e di chiedere riforme.
- L'Unione europea ha lavorato incessantemente per la parità di genere, in particolare sulla scena politica. Nel 2010 il Kenya ha approvato una nuova costituzione che ha modificato radicalmente l'organizzazione delle sue istituzioni politiche. Tra le sue disposizioni figurano clausole di fondamentale importanza che promuovono una maggiore rappresentanza di genere. L'Unione europea continua a sostenere iniziative volte a promuovere la parità di genere. Nel 2019, ad esempio, l'Unione europea ha in parte finanziato il programma televisivo di grande successo "Ms. President".

INTRODUZIONE

Paragrafi 8-10 — Aiuti allo sviluppo

La politica di sviluppo dell'UE deve essere condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Tra gli obiettivi dell'azione esterna dell'UE vi è quello previsto dall'articolo 21, paragrafo 2, lettera d), del trattato sull'Unione europea (TUE), ossia favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà. In forza dell'articolo 208 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'obiettivo principale della politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà.

Il regolamento (UE) 2015/322 del Consiglio, del 2 marzo 2015, relativo all'attuazione dell'11º Fondo europeo di sviluppo (FES), stabilisce che la cooperazione del FES contribuirà a:

i) promuovere uno sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile ed inclusivo;

ii) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, il buon governo, i diritti umani e i principi pertinenti del diritto internazionale; e

iii) applicare un approccio basato sui diritti che includa tutti i diritti umani.

La cooperazione allo sviluppo dell'UE tiene dunque conto dell'equilibrio di obiettivi complessi da perseguire nell'ambito della politica di sviluppo.

Per la Commissione e il SEAE è importante che gli aiuti allo sviluppo forniti dall'UE al Kenya siano valutati alla luce del quadro giuridico della cooperazione allo sviluppo dell'UE.

OSSERVAZIONI

Paragrafi 25-36 — Assegnazione del FES in generale

Paragrafi 27-32 — La Commissione ha assegnato il 90 % dei finanziamenti FES al Kenya sulla base di un approccio standardizzato applicato a tutti i paesi ACP.

La metodologia utilizzata per assegnare i fondi ai paesi beneficiari del FES rientra nel processo di programmazione generale e non costituisce un esercizio a sé stante.

La Commissione e il SEAE hanno assegnato fondi al Kenya mediante una valutazione delle esigenze, delle capacità e dei risultati del paese basata su un'analisi quantitativa e qualitativa, in linea con i criteri stabiliti nel programma di cambiamento e nell'accordo di Cotonou. La Commissione e il SEAE ricordano che la definizione delle priorità di sviluppo di ciascun paese nonché la stima delle carenze di finanziamento e il relativo confronto non rientravano nell'obiettivo della metodologia di assegnazione.

Qualsiasi metodo di assegnazione finanziaria deve poggiare su valutazioni comparabili. Le esigenze specifiche e i risultati passati del Kenya trovano espressione negli indicatori scelti per il modello di assegnazione. L'adeguamento qualitativo ha offerto un'ulteriore possibilità di cogliere la specifica valutazione del paese e adeguare la dotazione iniziale aumentandola al 25 %, con un conseguente adeguamento del 10 % nel caso del Kenya. Gli Stati membri hanno riesaminato la valutazione finale e l'hanno considerata appropriata in quanto non è stato proposto alcun ulteriore adeguamento.

La Commissione e il SEAE hanno valutato e confrontato i paesi utilizzando i seguenti indicatori comparabili per quanto riguarda le necessità (tenendo conto, fra l'altro, delle tendenze di sviluppo economico e umano/sociale e del percorso di crescita, nonché degli indicatori di vulnerabilità e fragilità), le capacità e i risultati, come richiesto dall'accordo di Cotonou e dal programma di cambiamento:

- popolazione (P); correlazione positiva: quanto maggiore è la popolazione, tanto più cospicua è l'assegnazione;
- reddito nazionale lordo pro capite (PIL p/c), un indicatore relativo alle necessità e alle capacità e un elemento indicativo della povertà; correlazione negativa: quanto maggiore è il reddito nazionale lordo pro capite, tanto minore è l'assegnazione;
- indice di capitale umano (HAI), un indicatore relativo alle necessità che riflette lo stato dello sviluppo umano in un paese in stretto rapporto con gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM); correlazione negativa: quanto più elevato è l'indice di capitale umano pro capite, tanto minore è l'assegnazione;
- indice di vulnerabilità economica (EVI), un indicatore di vulnerabilità e fragilità che misura gli ostacoli strutturali alla crescita rappresentati dall'esposizione a shock esogeni e dall'incidenza di questi ultimi; correlazione positiva: quanto più elevata è la vulnerabilità, maggiore è l'assegnazione;

- indicatori mondiali della governance (WGI), un indicatore relativo a impegni, risultati e impatto che aggrega sei dimensioni della governance: la governance, lo Stato di diritto e il controllo della corruzione figurano pertanto nella formula e le debolezze negli ambiti dello Stato di diritto e del controllo della corruzione hanno avuto un impatto negativo sull'assegnazione delle risorse al Kenya.

Poiché la maggior parte degli indicatori suddetti sono compositi, il Kenya è stato valutato in molte dimensioni relative alle necessità e ai risultati, e in relazione a tali dimensioni è stato posto a confronto con gli altri paesi ACP:

- valore prodotto dall'economia pro capite;
- percentuale di popolazione denutrita;
- tasso di mortalità infantile relativo a bambini di età pari o inferiore a cinque anni;
- tasso lordo di scolarizzazione secondaria;
- tasso di alfabetizzazione degli adulti;
- perifericità del paese;
- concentrazione delle esportazioni di merci e instabilità delle esportazioni di beni e servizi;
- quote dell'economia rappresentate da agricoltura, silvicoltura e pesca e instabilità della produzione agricola;
- percentuale di popolazione nelle zone costiere molto basse: vittime di calamità naturali;
- partecipazione e assunzione di responsabilità;
- stabilità politica e assenza di violenza; efficacia dell'azione di governo;
- qualità dell'azione normativa;
- Stato di diritto;
- lotta alla corruzione[1].

I risultati relativamente negativi negli ambiti dello Stato di diritto e del controllo della corruzione hanno ridotto le risorse assegnate al Kenya, ma non le hanno azzerate in quanto i risultati in materia di governance interagiscono con altri criteri relativi a necessità e capacità. L'obiettivo della dotazione non era escludere i paesi dalla futura cooperazione bilaterale sulla base di un unico indicatore o di un sottoinsieme di indicatori. Ciò non sarebbe conforme

[1] Per misurare la popolazione e del PIL pro capite (espresso in dollari internazionali correnti), sono stati utilizzati i dati del 2012 della Banca mondiale. (cfr. https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators). Gli altri indicatori fanno parte degli indicatori compositi sopra menzionati: HAI, EVI e WGI. Per il processo di assegnazione sono state utilizzate le cifre del 2011 per gli indicatori mondiali della governance della Banca mondiale e le cifre del 2012 per l'indice di vulnerabilità economica e l'indice di capitale umano del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UN DESA). Per le definizioni attuali e dettagliate di tali indicatori, cfr. http://info.worldbank.org/governance/wgi/, https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html, e https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/hai-indicators.html.

all'accordo di Cotonou. L'impegno dei paesi a favore del cambiamento strutturale è un criterio indeterminato che non era stato previsto negli orientamenti politici.

Parallelamente al processo di assegnazione, le delegazioni dell'UE hanno analizzato le esigenze e gli obiettivi di sviluppo dei paesi partner conformemente ai loro piani di sviluppo nazionali. Nel caso del Kenya, la strategia di sviluppo del paese "Vision 2030" è integrata nel programma indicativo nazionale (PIN), per cui è stata effettuata una valutazione globale del fabbisogno per il paese.

- **Paragrafi da 32 a 36 — Paesi molto popolati quali il Kenya hanno ricevuto, in proporzione, minori finanziamenti**

L'obiettivo dell'assegnazione consisteva nel destinare maggiori fondi ai paesi più bisognosi, come stabilito nel programma di cambiamento. Come riconosciuto dalla Corte dei conti europea, tale obiettivo è stato raggiunto con un aumento delle dotazioni ai paesi meno sviluppati e ai paesi a basso reddito, e con una riduzione delle dotazioni per i paesi a reddito medio-alto e i paesi ad alto reddito. L'obiettivo non era replicare l'assegnazione del 10º FES, come dimostra il fatto che le assegnazioni dell'11º FES erano diverse da quelle del 10º FES (cfr. allegato V).

Il Kenya ha ricevuto finanziamenti in proporzione meno elevati in quanto è uno dei cinque paesi ACP più popolosi. Stabilire una soglia massima per quanto concerne la popolazione è una prassi comune nei modelli di assegnazione degli aiuti, come lo è l'assegnazione di risorse basata sui risultati, cui spesso ricorrono le banche multilaterali di sviluppo. Ciò è essenziale per evitare che i paesi più popolosi ricevano una quota significativa dell'importo totale degli aiuti[2].

Inoltre la Commissione non è solita allineare gli "aiuti pro capite" come criterio per l'assegnazione degli aiuti e non ritiene che un livello di aiuti pro capite simile in tutti i paesi sia un parametro ideale per l'assegnazione degli aiuti. Un tale approccio, inoltre, non terrebbe conto delle dinamiche relative alle economie di scala nell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Paragrafi 37-67 — Programmazione dell'11º FES in Kenya

- **Paragrafi 37-40: "Programma di cambiamento"**

Gli orientamenti di programmazione della Commissione indicano che per raggiungere una massa critica nella selezione di un settore occorre tenere conto delle conoscenze, delle risorse umane (compresa la capacità di dialogo politico) e delle risorse finanziarie. Il programma di cambiamento inquadra l'attività di programmazione impegnandosi ad aumentare le risorse per due priorità: i) buona governance, diritti umani e democrazia, e **ii) crescita economica**

[2] *Cfr. P. Guillaumont et al. "How to take into account vulnerability in Aid allocation Criteria and lack of human capital as well: improving the Performance Based Allocation", 2017.*

inclusiva e sostenibile per lo sviluppo umano. Nell'ambito di questa seconda priorità, il programma di cambiamento si concentra sulla protezione sociale, sulla salute e sull'istruzione, su un contesto imprenditoriale più solido e un'integrazione regionale più profonda, **nonché sulla sostenibilità dell'agricoltura e del settore energetico.**

Una crescita economica inclusiva e sostenibile è essenziale per la riduzione a lungo termine della povertà e i modelli di crescita sono tanto importanti quanto i tassi di crescita. A tal fine, l'UE mira a promuovere una crescita più inclusiva, caratterizzata dalla capacità delle persone di partecipare alla ricchezza e alla creazione di posti di lavoro e di beneficiarne. È fondamentale la promozione di un lavoro dignitoso, che implica la creazione di posti di lavoro, la garanzia dei diritti sul lavoro, la protezione sociale e il dialogo sociale.

- **Paragrafi 41-47 — Le motivazioni della selezione dei settori non sono sufficientemente chiare**

La Commissione e il SEAE hanno selezionato i settori prioritari da sostenere nel 2014 sulla base del piano di sviluppo nazionale del Kenya ("Vision 2030") e dei relativi programmi di attuazione, noti come piano a medio termine. Per la selezione dei sottosettori dell'agricoltura e dei trasporti, la valutazione della cooperazione dell'Unione europea con il Kenya 2006-2012, già molto avanzata al momento della formulazione del programma indicativo nazionale dell'11º FES, ha offerto un'ulteriore spiegazione dei motivi per i quali il sostegno a tali settori presentava un potenziale notevole e risultati significativi in termini di riduzione della povertà e doveva pertanto essere mantenuto. L'Unione europea ha adeguato il programma indicativo nazionale dell'11º FES nel 2018 al programma "Big Four", riorientando il primo settore prioritario relativo all'agricoltura verso il settore "Creazione di posti di lavoro e resilienza".

Per quanto riguarda il settore agricolo, il principale vantaggio comparativo del Kenya potrebbe essere il potenziamento delle catene di valore agricole per integrarvi la trasformazione. La Commissione desidera sottolineare che questo è stato il fulcro di due progetti finanziati dall'11º FES, denominati Sostegno alla piccola agricoltura produttiva, adattata e integrata nel mercato, comprendente un contributo al Fondo d'investimento per l'Africa (AgriFi), e "Agri-biz: un'occupazione dignitosa per la gioventù e le donne nelle catene di valore agricole in Kenya (AgriBiz).

La Commissione e il SEAE concordano sul fatto che l'urbanizzazione e la crescita demografica sono i principali fattori che rendono necessaria la creazione di posti di lavoro nei centri urbani e nelle loro vicinanze. È opportuno tuttavia osservare che è stato previsto un notevole sostegno per migliorare le infrastrutture urbane (10º FES: Collegamenti mancanti - Viabilità urbana di Nairobi; 11º FES: Programma di mobilità urbana di Nairobi), il cui obiettivo è stato quello di eliminare uno dei principali ostacoli alla piena realizzazione del potenziale di Nairobi per la creazione di posti di lavoro. La Commissione desidera inoltre sottolineare che la creazione di posti di lavoro non può concretizzarsi solo nel settore manifatturiero, ma anche nei servizi. Uno dei principali settori dei servizi di Nairobi è

rappresentato dai servizi finanziari. Il sostegno dell'UE per l'accesso ai finanziamenti nei settori dell'agricoltura e dell'energia (un importante elemento del programma indicativo nazionale dell'11º FES) ha un impatto positivo diretto su tale settore.

La Commissione e il SEAE sostengono le riforme del contesto imprenditoriale attraverso il loro impegno nei confronti del settore privato locale e del governo del Kenya, promuovendo procedure di appalto trasparenti ed eque e decisioni di investimento che offrano opportunità al settore manifatturiero locale, quali il programma del 10º FES per le norme e l'accesso al mercato (SMAP).

La Commissione concorda con la Corte dei conti europea sul fatto che il Kenya vanta un settore delle TIC dinamico e con un significativo potenziale in termini di creazione di posti di lavoro. Per questo motivo, all'inizio del 2020 la Vicepresidente esecutiva della Commissione Margrethe Vestager si è recata in visita in Kenya; alla visita è seguito un incontro fra una delegazione congiunta dell'UE/dell'ONU e il ministro delle TIC del Kenya. Nel complesso, questo settore è tenuto in debita considerazione nell'attuale fase di pre-programmazione dell'UE relativa a uno strumento che sostituirà l'11º FES.

- **Paragrafi 48-50 — Il coordinamento con i donatori ha esercitato un'influenza limitata sulla scelta dei settori focali**

La Commissione e il SEAE desiderano evidenziare la loro stretta collaborazione con altri donatori nell'ambito di gruppi di lavoro settoriali. Come dimostrato anche dalla matrice dei donatori del programma indicativo nazionale, la Commissione e il SEAE erano dunque perfettamente consapevoli delle priorità degli altri donatori. La collaborazione con altri donatori influenza altresì la scelta dei settori prioritari da parte della Commissione e del SEAE. Mentre il programma indicativo nazionale, il programma indicativo regionale e gli interventi tematici della Commissione hanno rappresentato una risposta globale e, agendo in modo congiunto, hanno permesso di ottenere importi considerevoli, tali iniziative, se attuate in modo separato, avrebbero corso il rischio di non riuscire a far fronte alle necessità, troppo grandi per ciascun singolo partner per lo sviluppo. Tuttavia, l'effetto combinato degli sforzi compiuti da vari partner per lo sviluppo ha rafforzato l'impatto di ciascuno di essi.

Per quanto sia vero che il documento relativo alla strategia di cooperazione congiunta pubblicato nel 2015 non ha potuto influenzare la programmazione del programma indicativo nazionale dell'11º FES effettuata un anno prima, ciò non dovrebbe nascondere il fatto che già nel 2014 si registrava una stretta cooperazione tra gli Stati membri dell'UE ed esistevano già le dinamiche che hanno portato alla strategia di cooperazione congiunta. La formulazione del programma indicativo nazionale dell'11º FES ha dunque tenuto conto non solo dei settori specifici in cui erano attivi gli Stati membri dell'UE (compresi gli istituti finanziari di sviluppo degli Stati membri) e la Banca europea per gli investimenti, ma anche dei vari orizzonti di pianificazione. Ad esempio, per quanto riguarda il sostegno all'agricoltura, la

decisione C (2015)7454 final della Commissione, adottata nel quadro dell'attuazione dell'11º FES, prevede il proseguimento del sostegno politico congiunto nel settore agricolo. Tale sostegno politico congiunto nel settore agricolo è iniziato nel corso del 10º FES tra l'UE, la Germania e la Svezia. Tale decisione ha influenzato la scelta dei settori per l'11º FES.

- **Paragrafi 51-55 — Gli aiuti all'agricoltura hanno promosso la sicurezza alimentare, ma non si sono abbastanza concentrati sulla crescita e la produttività del settore**

La Commissione e il SEAE desiderano sottolineare che vari studi dimostrano che il potenziale di riduzione della povertà offerto dagli investimenti nel settore agricolo in Africa è superiore a quello di tutti gli altri settori. Ad esempio, secondo le stime della Banca mondiale, il contributo in termini di partecipazione che la crescita del settore agricolo può offrire (alla riduzione della povertà) è in media di 1,5-2 volte superiore a quello dei settori non agricoli[3]). In seguito alla revisione intermedia dell'11º FES effettuata nel 2017, vi è stato un riorientamento dal settore "Sicurezza alimentare e resilienza agli shock climatici" al settore "Creazione di posti di lavoro e resilienza" e le risorse assegnate al settore sono aumentate a 228,5 milioni di EUR. Il sostegno fornito dall'UE al Kenya è stato pertanto adeguato proprio per affrontare le questioni legate alla creazione di posti di lavoro per i giovani in Kenya, al sostegno all'agroindustria e al settore agroalimentare. Ad esempio, a maggio 2020 il programma AgriFi del Kenya ha concesso sovvenzioni a 14 imprese, cofinanziando piani aziendali destinati a 124 545 piccoli agricoltori, con l'obiettivo di creare almeno altri 10 000 posti di lavoro diretti.

La Commissione desidera inoltre sottolineare che gran parte dei fondi del programma indicativo nazionale è stata rivolta alla crescita e alla produttività dell'agricoltura. Su un totale di 145,5 milioni di EUR, più della metà dei fondi assegnati al primo settore prioritario (60%) ha sostenuto la crescita e la produttività del settore (un minimo di 88,5 milioni di EUR con un finanziamento combinato di 45 milioni di EUR a carico del programma AgriFi e un finanziamento combinato di 43,5 milioni di EUR a carico del programma AgriBiz). Inoltre, 36,6 milioni di EUR sono ancora in fase di attuazione a titolo del 10º FES, del programma di miglioramento delle colture cerealicole [Kenya Cereal Enhancement Programme (KCEP)] e del programma di miglioramento della produttività e della redditività e di buone pratiche agricole nelle regioni dei terreni aridi e semiaridi (IPP-GAP), che contribuiscono anch'essi alla crescita e alla produttività nel settore agricolo.

[3] Cfr. *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa, Luc Christiaensen e Lionel Demery, Banca mondiale, 2007.*

- **Paragrafi 56-62 — Gli aiuti destinati alle infrastrutture sono giustificati ma, dati i finanziamenti disponibili, i progetti non sono realistici**

L'infrastruttura sostenibile del settore prioritario è stata selezionata in base all'esperienza acquisita nel corso del 10º FES, alla valutazione, allora in corso, del sostegno dell'UE al Kenya nel periodo 2006-2012, nonché alle opinioni decise espresse dal governo del paese partner, che hanno dimostrato che il suo impatto sulla crescita economica è stato elevato.

La Commissione concorda con la Corte dei conti europea sul fatto che 175 milioni di EUR sono insufficienti rispetto alle esigenze del settore delle infrastrutture. Il PIN del 11º FES è stato tuttavia elaborato con la consapevolezza che a) altri fondi dell'UE erano stati destinati a questi settori attraverso programmi tematici e regionali[4], e che il finanziamento combinato avrebbe inciso in misura significativa sull'impatto delle sovvenzioni dell'UE; b) le azioni degli Stati membri dell'UE avrebbero rafforzato l'intervento dell'Unione; c) altri partner per lo sviluppo avrebbero anch'essi contribuito con i loro finanziamenti. Se le esigenze di un settore prioritario sono troppo grandi per essere soddisfatte da un solo partner per lo sviluppo, l'unica via da seguire è quella di mettere in comune le risorse, applicando una delle tematiche principali del programma di cambiamento, ovvero il partenariato.

L'importo del sostegno dell'UE alle infrastrutture energetiche e di trasporto nell'ambito del programma indicativo nazionale (175 milioni di EUR) deve essere aggregato ai fondi provenienti dai programmi tematici e regionali dell'UE, che hanno moltiplicato l'effetto combinando tali risorse ai prestiti degli istituti finanziari di sviluppo. La modalità di combinazione delle risorse, che fa leva sulle sovvenzioni dell'UE combinate con i prestiti degli istituti finanziari di sviluppo, era prevista come modalità di attuazione privilegiata anche dal programma indicativo nazionale dell'11º FES.

La Commissione sottolinea inoltre che, nel prendere in considerazione nuove modalità di finanziamento, come il finanziamento combinato e le garanzie di bilancio, occorre considerare le risorse finanziarie mobilitate e non solo la componente di sovvenzione utilizzata (o la dotazione di fondi nel caso delle garanzie). La relazione della Corte dei conti europea si concentra solo sulla componente "sovvenzione" nel trattare le operazioni di finanziamento combinato, perdendo così l'effetto leva di tali fondi, che può arrivare a decuplicarne il valore. È importante sottolineare che ciò è in linea con il programma d'azione

[4] Ad esempio, il "progetto per la costruzione della strada Malindi – Lunga Lunga/Horohoro – Bagamoyo: Fase I", con un contributo da parte dell'UE di 30 milioni di EUR a valere sul programma indicativo regionale dell'11º Fondo europeo di sviluppo e il progetto della centrale eolica del lago Turkana, con un contributo dell'UE di 25 milioni di EUR (quota di azioni privilegiate) a carico del fondo fiduciario UE per le infrastrutture in Africa.

di Addis Abeba e con l'obiettivo di mobilitare fondi del settore privato al fine di colmare l'attuale deficit di finanziamento per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Da ultimo, ma non meno importante, la Commissione e il SEAE desiderano ribadire che l'Unione europea non opera in modo isolato e che i suoi fondi sono complementari a quelli assegnati da altri donatori. Per migliorare le sinergie, l'Unione europea si è impegnata in una programmazione congiunta in Kenya con gli Stati membri dell'UE rappresentati nel paese e la Banca europea per gli investimenti.

- **Paragrafi 63-67 — Gli aiuti al settore della governance non erano direttamente incentrati sulla lotta alla corruzione**

La Commissione e il SEAE concordano sul fatto che la corruzione è uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del Kenya; essa rappresenta tuttavia una sfida sociale profondamente radicata che non può essere combattuta in modo diretto. Sostenere i sistemi elettorali per favorire la nascita di una politica basata su questioni specifiche, promuovere l'accesso alla giustizia e aumentare la trasparenza delle finanze pubbliche sono aspetti importanti su cui lavorare per aiutare la società keniota a uscire da un contratto sociale guidato dalla corruzione e dal clientelismo e divenire una moderna democrazia funzionante.

Per quanto riguarda la scelta di concentrarsi sull'accesso alla giustizia per i poveri e sulle alternative alla reclusione, la decisione è stata chiaramente presa in linea con la politica dell'UE in materia di giustizia e diritti umani. La decisione ha tenuto conto della mancanza di un accesso adeguato alla giustizia per i poveri nel paese, delle condizioni disumane e del sovraffollamento nelle strutture di detenzione e carcerarie keniote a causa del ricorso massiccio e spesso abusivo alla custodia cautelare.

L'intervento dell'UE nel settore della giustizia in Kenya mirava inoltre a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema di giustizia penale, compreso lo sviluppo organizzativo e delle capacità per l'ufficio del Procuratore generale. In linea di principio, rafforzare il sistema e la catena della giustizia penale e, in particolare, l'ufficio del Procuratore generale, dovrebbe consentire al paese partner di migliorare le proprie capacità di indagare e perseguire i reati, compresi i casi di corruzione.

Il sostegno dell'UE al Kenya si è concentrato inoltre sulla gestione delle finanze pubbliche. È stato dimostrato che i miglioramenti nella gestione delle finanze pubbliche sono associati a miglioramenti nella percezione della corruzione, dopo aver messo sotto controllo altri fattori. Il miglioramento dei controlli sulla gestione delle finanze pubbliche sembra un compito più importante rispetto al miglioramento della trasparenza. Migliorare la gestione delle finanze pubbliche, ossia l'esecuzione del bilancio, la contabilità, gli audit e la vigilanza, ha dunque un impatto sulla corruzione e costituisce un obiettivo ragionevole di riforme quando si tratta di arginare la corruzione.

L'Unione europea ha altresì contribuito alla lotta alla corruzione attraverso attività diplomatiche. Gli ambasciatori dell'UE hanno sollevato regolarmente la questione in sede di riunione con le controparti a tutti i livelli del governo del Kenya, in particolare in occasione del dialogo a norma dell'articolo 8. Dovrebbe infine essere riconosciuta la lotta alla corruzione avviata dal presidente Kenyatta dopo la sua rielezione nel 2018.

Da ultimo, ma non meno importante, la Commissione e il SEAE desiderano sottolineare che la corruzione non è l'unico indicatore dell'impegno di un paese a favore delle riforme strutturali. Nell'ultima classifica 2020 sulla facilità di "fare impresa" (Ease of doing business) stilata dalla Banca mondiale, l'attrattiva del Kenya nei confronti degli investitori è aumentata di altre 6 posizioni rispetto all'anno precedente e il paese occupa ora la 56ª posizione su un totale di 190 economie, mentre nel 2017 il paese occupava la 92ª posizione.

Paragrafi 68-78 — Impatto/risultati del 10º FES in Kenya

- **Paragrafi 69-72 — Gli aiuti dell'UE destinati alle strade hanno migliorato l'accesso ai servizi di base, ma il contributo apportato allo sviluppo economico non è dimostrato**

La Commissione ritiene che il sostegno dell'UE destinato alle strade abbia migliorato l'accesso ai servizi di base e che tale impatto possa essere tracciato. La strada Merille-Marsabit, costruita con fondi dell'UE, è un buon esempio. Il traffico giornaliero medio registrato nel periodo dicembre 2018-gennaio 2020 è stato di 543 veicoli di tutte le categorie in entrambe le direzioni. Si tratta di un aumento di circa il 22 % rispetto al 2017 e di quasi il 400 % dal 2014. Questi dati mostrano un impatto molto significativo su quella che in precedenza era una parte fortemente trascurata e remota del Kenya.

La maggior parte dei partner di progetto dell'UE riconosce il forte impatto che la strada ha in termini di trasformazione economica. Lo stabilimento di produzione di latte di cammello, visitato dalla Corte dei conti europea, ha fornito ulteriori conferme. La fabbrica si è ampliata e le sue vendite sono aumentate. Il latte può ora essere trasportato a partire da una zona molto più ampia e sarà fonte di reddito per i fornitori, proprio grazie alla strada finanziata dall'UE. Si tratta di un buon esempio dell'impatto economico della strada sulla popolazione della regione.

La Commissione riconosce che l'assenza di una strada costituisce solo uno degli ostacoli agli scambi tra Etiopia e Kenya. Altre attività finanziate dall'UE, come l'attuazione più completa di un posto di controllo frontaliero unico a Moyale (finanziato attraverso un'iniziativa nel quadro del programma indicativo regionale dell'11º FES) o iniziative della Commissione, quali l'attuale iniziativa per il Corno d'Africa (con la Banca mondiale e la Banca africana di sviluppo), che mirano a superare gli effetti negativi della segregazione regionale, stanno affrontando questi altri ostacoli.

- **Punti 73-76 — Un terzo degli aiuti forniti al Kenya a titolo del 10° FES è stato diretto ai piccoli agricoltori nelle regioni delle ASAL, che hanno un impatto limitato sull'economia complessiva del paese**

La Commissione desidera sottolineare che gli aiuti al settore agricolo del Kenya nell'ambito del 10º FES hanno obiettivi più ampi rispetto all'impatto sull'economia del Kenya nel suo complesso. La Commissione ritiene che si dovrebbe valutare l'impatto dei progetti in base al loro obiettivo al momento della progettazione e dell'approvazione; tale obiettivo comprendeva il miglioramento della sicurezza alimentare, il miglioramento della preparazione e della resilienza alla siccità e il contributo alla riduzione della povertà nelle zone rurali, grazie al miglioramento della produttività e dell'accesso ai mercati.

La Commissione concorda con la Corte dei conti europea sul fatto che il potenziamento delle catene di valore agricole fino a integrarvi la trasformazione potrebbe contribuire ad aumentare i proventi delle esportazioni e a creare posti di lavoro. La Commissione desidera ribadire che l'integrazione dei piccoli agricoltori nelle catene del valore di trasformazione dei prodotti agricoli è stata al centro dei progetti AgriFi e AgriBiz summenzionati.

CONCLUSIONI

La Commissione e il SEAE ritengono che gli aiuti dell'UE concessi al Kenya si siano basati sulle esigenze specifiche del Kenya e siano stati diretti principalmente al conseguimento dell'obiettivo globale dell'UE di riduzione della povertà sancito dal trattato UE. Poiché le risorse sono limitate e soggette a volatilità nel contesto dello sviluppo, le scelte devono essere effettuate in fase di programmazione e adattate in fase di esecuzione per poter far fronte a shock esterni e interni. Tali scelte sono state razionali e fondate su un'analisi solida e sugli attuali punti di forza della cooperazione dell'UE, integrando al contempo anche nuovi settori e approcci e basandosi su una strategia di partenariato con il Kenya, il cui governo ha chiesto e sostenuto con forza i settori individuati.

Ai paragrafi 69, 75 e 78 della sua relazione anche la Corte dei conti europea riconosce un impatto in termini di rafforzamento della resilienza del Kenya. Di conseguenza, la Commissione e il SEAE ritengono che l'impatto dei programmi in termini di benessere sociale e resilienza a livello nazionale dovrebbe essere riconosciuto dalla Corte dei conti europea. Ad esempio, la serie di programmi per porre fine all'emergenza siccità (Ending Droughts Emergency), che mirano a rafforzare la resilienza del Kenya, ha registrato risultati così positivi che il governo del Kenya ha deciso di intervenire e finanziare l'autorità nazionale per la gestione della siccità (National Drought Management Authority, NDMA) con risorse dal bilancio dello Stato. La NDMA è ora un'agenzia del governo del Kenya incaricata di istituire meccanismi per garantire che la siccità non si traduca in situazioni di emergenza e che gli impatti dei cambiamenti climatici siano sufficientemente attenuati.

RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 — Riconsiderare l'approccio all'assegnazione degli aiuti allo sviluppo dell'UE

In funzione dell'esito della procedura legislativa ordinaria in corso per lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), che rappresenta la base giuridica proposta dalla Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, la Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione 1.a) e non accettano la raccomandazione 1.b).

In relazione alla raccomandazione 1.a), la Commissione e il SEAE desiderano sottolineare che la determinazione dettagliata dell'assegnazione dei fondi rientra tra le competenze della Commissione in materia di esecuzione del bilancio e di gestione dei programmi (articolo 17 del trattato sull'Unione europea), sulla base dei criteri adottati dai colegislatori per tale assegnazione — cfr. criteri di assegnazione di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale" (NDICI)[5].

In tale contesto, come ha già fatto in passato, la Commissione provvederà a informare debitamente le istituzioni interessate dell'UE sul metodo di ripartizione dei fondi tra i paesi terzi, compresi i paesi ACP. Va sottolineato che, poiché la Commissione ha proposto di integrare la cooperazione con i paesi ACP nel bilancio dell'UE, il ruolo del Parlamento europeo sarà rafforzato rispetto al ruolo svolto da tale istituzione nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo, in particolare per quanto riguarda i poteri legislativi, di bilancio e di controllo. Le modalità esatte del coinvolgimento degli Stati membri (nell'ambito del comitato NDICI), del Consiglio e del Parlamento europeo nella governance dello strumento NDICI devono ancora essere discusse nell'ambito dei negoziati legislativi relativi a detto strumento.

In merito alla raccomandazione 1.b), la Commissione e il SEAE non accettano tale raccomandazione per due motivi principali. In primo luogo, la Commissione e il SEAE ritengono che non sia chiaro, nel contesto delle assegnazioni, che cosa significhi "introdurre condizioni specifiche", in quanto tra i criteri utilizzati nell'assegnazione delle risorse dell'11º FES vi erano i risultati e gli impegni, oltre alle necessità e all'impatto. Fra i criteri relativi ai risultati figurano lo Stato di diritto e il controllo della corruzione come dimensioni della governance.

[5] *La Commissione e il SEAE osservano che i riferimenti fatti nelle risposte alla proposta relativa allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) lasciano impregiudicati i risultati della procedura legislativa o non pregiudicano l'esito della procedura legislativa in corso.*

In secondo luogo, la Commissione e il SEAE ritengono che l'introduzione del concetto di "condizionalità" (sottinteso nella formulazione della raccomandazione) vada oltre i criteri degli "impegni" o dei "risultati" dei paesi partner nell'assegnazione delle risorse della futura cooperazione bilaterale (sulla base di un unico indicatore o di un sottoinsieme di indicatori). Ciò non sarebbe in linea con l'accordo di Cotonou o, per quanto riguarda il futuro, con il testo proposto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2 della proposta relativa allo strumento NDICI, il quale stabilisce che i programmi geografici si fondano su:

"a) le esigenze dei partner, accertate sulla base di criteri specifici, tenendo conto della popolazione, della povertà, delle disuguaglianze, dello sviluppo umano, della vulnerabilità economica e ambientale e della resilienza dello Stato e della società;
b) la capacità dei partner di generare risorse finanziarie e di accedervi e la rispettiva capacità di assorbimento;
c) gli impegni e le prestazioni dei partner, definiti secondo criteri come la riforma politica e lo sviluppo economico e sociale;
d) l'impatto potenziale dei finanziamenti dell'Unione nei paesi e nelle regioni partner".

I negoziati legislativi per l'adozione della proposta relativa allo strumento NDICI non si sono ancora conclusi e la Commissione e il SEAE, in attesa dell'esito di tali negoziati, non sono in grado di accogliere questa raccomandazione.

Raccomandazione 2 — Valutare la massa critica al momento della selezione dei settori focali in Kenya

La Commissione e il SEAE accettano la raccomandazione 2, fermo restando che la massa critica è considerata in termini di conoscenze, risorse umane (compresa la capacità di dialogo politico) e risorse finanziarie.

Nel nuovo consenso europeo in materia di sviluppo del 2017, l'UE e gli Stati membri si sono impegnati a rafforzare la cooperazione aumentando il ricorso alla programmazione e all'attuazione congiunte. Nella proposta relativa allo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, la programmazione congiunta rappresenta l'approccio privilegiato. Il concetto di massa critica dovrà essere considerato nel contesto degli sforzi congiunti dell'UE e degli Stati membri per il raggiungimento di un obiettivo condiviso e non in relazione a un'unica organizzazione separata. In futuro, lo strumento NDICI proposto aumenterà la capacità delle garanzie di bilancio, rafforzando così la capacità della Commissione di esercitare un effetto leva sui fondi del settore privato e di raggiungere la massa critica.

Raccomandazione 3 — Considerare prioritari lo sviluppo economico sostenibile e lo Stato di diritto in Kenya

La Commissione e il SEAE accettano parzialmente la raccomandazione 3. Il SEAE e la Commissione daranno priorità allo sviluppo economico sostenibile in Kenya, tuttavia al momento dell'audit non possono impegnarsi a dare priorità allo Stato di diritto e ai settori che hanno il potenziale di attrarre investimenti esteri diretti e aumentare le esportazioni. Tali settori potrebbero non essere quelli adeguati per ottenere il maggiore impatto in termini di riduzione della povertà; è possibile inoltre che vi siano altri partner per lo sviluppo in grado di sostenere tali settori con maggiore efficacia.

La Commissione e il SEAE continueranno a collaborare con il Kenya nel quadro del trattato di Lisbona e a sostenere l'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile, come indicato anche nell'Agenda 2030 e nei relativi obiettivi di sviluppo sostenibile (Agenda 2030) per tutti i futuri partenariati internazionali dell'UE.

È inoltre opportuno osservare che l'articolo 12 della proposta relativa allo strumento NDICI stabilisce che i programmi indicativi pluriennali (PIP) precisano i settori individuati come prioritari per il finanziamento dell'Unione e che tali PIP si basano su:

"a) una strategia nazionale o regionale, sotto forma di piano di sviluppo o documento analogo, oppure
b) un documento quadro che definisce la politica dell'Unione nei confronti del/dei partner interessato/i, comprendente un documento comune tra l'Unione e gli Stati membri."

Oltre alla definizione dei settori prioritari in base al piano di sviluppo nazionale del paese partner e alle priorità e agli interessi degli Stati membri dell'UE stabiliti dallo strumento NDICI, le priorità della Commissione in materia di cooperazione allo sviluppo per il prossimo quinquennio comprendono il Green Deal, le tecnologie digitali e dei dati, i partenariati in materia di migrazione, la crescita sostenibile e l'occupazione, nonché la governance, la pace e la sicurezza. In tale contesto, la promozione della crescita sostenibile e della creazione di posti di lavoro dignitosi figura tra le priorità della cooperazione attuale e futura dell'UE.

La Commissione e il SEAE desiderano sottolineare che, anche in un paese a basso-medio reddito come il Kenya, alcuni finanziamenti dovrebbero comunque avere la priorità per rafforzare la resilienza del paese e sostenere i più poveri (compresi i rifugiati e le comunità di accoglienza). Inoltre, i) ciò che conta non è solo la mobilitazione degli investimenti esteri diretti, ma anche la mobilitazione delle risorse interne (quali i fondi pensione) e delle rimesse per impieghi produttivi; ii) non bisogna trascurare la lotta all'emarginazione, alla disuguaglianza e alla povertà nelle zone svantaggiate.

Équipe di audit

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III Azioni esterne, Sicurezza e giustizia. Lo svolgimento dell'incarico è stato diretto da Juhan Parts, Membro della Corte, coadiuvato da Ken-Marti Vaher, capo di Gabinetto, e da Margus Kurm, attaché di Gabinetto.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	16.10.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	13.3.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	16.6.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	23.7.2020

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-4819-8	ISSN: 1977-5709	DOI: 10.2865/829286	QJ-AB-20-013-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4810-5	ISSN: 1977-5709	DOI: 10.2865/71832	QJ-AB-20-013-IT-Q

Nel presente audit la Corte ha esaminato l'uso degli aiuti allo sviluppo forniti al Kenya tramite i Fondi europei di sviluppo (FES), che rappresentano la principale fonte di finanziamenti UE del paese. Per il periodo 2014-2020, il Kenya ha ricevuto 435 milioni di euro di fondi FES. La Corte ha esaminato il processo di assegnazione degli aiuti a titolo del FES rilevando che questi non erano subordinati alla perfomance, al buon governo e all'impegno alla realizzazione di riforme strutturali dei paesi destinatari. Ha inoltre constatato che tali aiuti erano ripartiti tra numerosi settori e che la Commissione non aveva spiegato in che modo e per quale motivo i settori finanziati avrebbero aiutato maggiormente il Kenya a ridurre la povertà. I progetti sottoposti ad audit hanno in linea generale prodotto le realizzazioni e gli effetti attesi; tuttavia, il loro impatto sul grado di sviluppo complessivo del paese non è ancora dimostrato. La Corte raccomanda di rivedere l'approccio per l'assegnazione degli aiuti ai paesi ACP alla luce del lavoro svolto in riferimento al Kenya. Raccomanda altresì di considerare prioritari alcuni settori in Kenya, prestando al contempo particolare attenzione a ben concentrare gli aiuti al fine di ottenere risultati.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

CURIA RATIONUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors