

Relazione speciale

Lo strumento per i rifugiati in Turchia: assistenza utile, ma sono necessari miglioramenti per ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, che è stata anche il Membro relatore per questa relazione. La signora Jakobsen è stata coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Cyril Messein, capo incarico; Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic e Nikolaos Zompolas, auditor.



Da sinistra a destra: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein, Kim Storup.

INDICE

| | Paragrafi |
|---|-----------|
| Acronimi e abbreviazioni | |
| Sintesi | I - XI |
| Introduzione | 1 - 11 |
| Lo strumento per i rifugiati in Turchia | 6 - 9 |
| Il comitato direttivo dello Strumento | 10 - 11 |
| Estensione e approccio dell'audit | 12 - 15 |
| Osservazioni | 16 - 63 |
| Lo Strumento ha mobilitato rapidamente un rilevante sostegno finanziario, ma non è stato pienamente efficace come meccanismo di coordinamento | 16 - 35 |
| Lo Strumento ha soddisfatto in modo adeguato i principali bisogni dei rifugiati, tranne quelli relativi a infrastrutture municipali e sostegno socioeconomico | 17 - 24 |
| Lo Strumento ha raggiunto l'obiettivo di concludere contratti per 3 miliardi di euro in due anni | 25 - 29 |
| Lo Strumento ha contribuito a potenziare il coordinamento, ma la razionalizzazione e la complementarità dell'assistenza non sono state sistematicamente ottenute | 30 - 35 |
| In un contesto difficile, i progetti umanitari hanno aiutato i rifugiati a soddisfare i bisogni fondamentali, ma non hanno sempre ottenuto l'atteso miglior rapporto tra benefici e costi | 36 - 63 |
| Vi sono margini per migliorare l'efficienza dei progetti | 38 - 47 |
| Vi sono state carenze nel monitoraggio dei progetti di assistenza in denaro e nella misurazione dei risultati | 48 - 54 |
| I progetti sottoposti ad audit hanno effetti positivi per i rifugiati, ma la metà di essi non ha ancora ottenuto gli effetti attesi | 55 - 63 |
| Conclusione e raccomandazioni | 64 - 74 |
| Allegato I – Contributi nazionali per lo Strumento per i rifugiati in Turchia | |
| Allegato II – Lo Strumento per i rifugiati in Turchia: un meccanismo di coordinamento | |
| Allegato III A – Progetti umanitari sottoposti ad audit | |

- Allegato III B – Performance dei progetti sottoposti ad audit
- Allegato IV – Elenco delle interviste di audit svolte in Turchia nel 2018
- Allegato V – Principali date ed avvenimenti associati allo Strumento
- Allegato VI – Rapidità dell'aggiudicazione dei contratti per lo Strumento rispetto ai fondi fiduciari dell'UE
- Allegato VII – Complessità dell'assistenza dell'UE ai rifugiati in Turchia: l'esempio del settore dell'istruzione
- Allegato VIII – Flusso dei dati e limitazioni dell'accesso ai dati dei beneficiari della ESSN

Risposte della Commissione

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI

| | |
|------------|---|
| BEI | Banca europea per gli investimenti |
| BERS | Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo |
| CCTE | Trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione |
| DCI | Strumento di cooperazione allo sviluppo |
| DG ECHO | Direzione generale "Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee" della Commissione europea |
| DG NEAR | Direzione generale "Politica di vicinato e negoziati di allargamento" della Commissione europea |
| DGMM | Direzione generale per la gestione della migrazione (Turchia) |
| ESSN | Rete di sicurezza sociale di emergenza |
| IcSP | Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace |
| IPA | Strumento di assistenza preadesione |
| JAP | Piano d'azione comune |
| KfW | <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> |
| MoFSP | Ministero della Famiglia e delle politiche sociali (Turchia) |
| MoNE | Ministero dell'Istruzione nazionale (Turchia) |
| ONG (int.) | Organizzazione non governativa (internazionale) |
| ONU | Organizzazione delle Nazioni Unite |
| SuTP | Siriani beneficiari di protezione temporanea |

SINTESI

I. Lo strumento per i rifugiati in Turchia (di seguito “lo Strumento”) costituisce la risposta dell’UE all’invito del Consiglio europeo a rendere disponibili significativi fondi aggiuntivi per assistere i rifugiati in Turchia. Si tratta di un meccanismo per coordinare e razionalizzare l’impiego di 3 miliardi di euro finanziati dall’UE e dai suoi Stati membri. L’assistenza comprende attività umanitarie e attività non umanitarie, alle quali sono stati assegnati rispettivamente 1,4 miliardi di euro e 1,6 miliardi di euro. Lo Strumento mira a rafforzare l’efficienza e la complementarità del sostegno fornito ai rifugiati e alle comunità che li ospitano in Turchia.

II. La Corte ha verificato se lo Strumento assista in modo efficace i rifugiati in Turchia. L’audit della Corte è stato incentrato sulla gestione della prima tranche dello Strumento, nonché sui risultati finora ottenuti nell’ambito della sua componente “azioni umanitarie”.

III. La Corte ha riscontrato che, in un ambiente difficile, lo Strumento in Turchia ha mobilitato con rapidità 3 miliardi di euro provenienti dal bilancio dell’UE e dagli Stati membri dell’UE per fornire una risposta rapida alla crisi dei rifugiati. Lo Strumento non ha consentito invece di raggiungere del tutto l’obiettivo di coordinare efficacemente detta risposta. I progetti sottoposti ad audit hanno fornito utile assistenza ai rifugiati; la maggior parte di essi ha prodotto le rispettive realizzazioni, ma la metà di essi non ha ancora ottenuto gli effetti attesi. La Corte ha constatato inoltre che vi sono margini per migliorare l’efficienza dei progetti che prevedono la fornitura di assistenza in denaro. La Corte conclude quindi che lo Strumento avrebbe potuto essere più efficace e che avrebbe potuto ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi.

IV. La Commissione, sulla base di una esaustiva valutazione, ha identificato i bisogni prioritari dei rifugiati. Tuttavia, a causa di disaccordi tra la Turchia e l’UE in merito a come soddisfare bisogni prioritari in termini di infrastrutture municipali e sostegno socioeconomico, questi settori non sono stati sufficientemente coperti.

V. Nei settori della salute e dell’istruzione, lo Strumento ha sostenuto tipi di attività simili tramite strumenti diversi. Ciò ha reso il coordinamento più complesso ed ha portato ad un uso parallelo di strutture gestionali diverse per finanziare progetti simili.

VI. Sebbene gli auditor della Corte abbiano individuato alcuni buoni esempi nel settore della salute, nel quale la Commissione ha sostenuto il graduale passaggio dall'assistenza umanitaria ad un aiuto allo sviluppo più durevole, questa complementarità non è stata sistematicamente raggiunta.

VII. La Corte ha anche rilevato che è possibile migliorare l'efficienza dei progetti umanitari finanziati dallo Strumento. In primo luogo, nell'esaminare le proposte di progetto, la Commissione non ha valutato in modo coerente e esaustivo la ragionevolezza dei costi a bilancio. In secondo luogo, sebbene fossero in linea con il quadro normativo, i costi indiretti pagati ai partner attuatori di grandi progetti che prevedevano assistenza in denaro sono risultati elevati, ed il livello di anticipi non era commisurato agli effettivi esborsi relativi ai progetti.

VIII. La Commissione ha posto in essere misure adeguate per monitorare i progetti umanitari. Il limite principale è stato il rifiuto delle autorità turche di consentire l'accesso ai dati dei beneficiari per i due progetti di assistenza in denaro. In realtà, né la Commissione né la Corte hanno potuto risalire ai flussi di denaro dei beneficiari dei progetti, dalla registrazione al pagamento.

IX. Il "quadro dei risultati dello Strumento", con cui vengono comunicati i risultati consolidati, era ancora in corso di elaborazione: i parametri di partenza, le tappe intermedie o i valori-obiettivo quantificati per gli indicatori di alto livello non erano ancora stati finalizzati. La rendicontazione al pubblico è stata limitata e non riguardato l'insieme dell'assistenza dell'UE ai rifugiati in Turchia.

X. Tutti i progetti umanitari sottoposti ad audit hanno aiutato i rifugiati a soddisfare i loro bisogni, principalmente tramite l'assistenza in denaro. La maggior parte di essi ha prodotto tutte o gran parte delle realizzazioni perseguite. Tuttavia, metà di essi non ha ancora ottenuto gli effetti attesi e nove su dieci hanno dovuto essere prorogati. Il difficile ambiente operativo è stato il principale fattore che ha ostacolato la tempestiva attuazione di progetti gestiti da ONG internazionali.

XI. La Corte formula sei raccomandazioni volte a migliorare l'efficienza e l'efficacia della seconda tranche della dotazione finanziaria dello Strumento. La Commissione dovrebbe:

- soddisfare meglio i bisogni dei rifugiati in termini di infrastrutture municipali e sostegno socioeconomico;
- migliorare la razionalizzazione e la complementarità dell'assistenza;
- attuare una strategia per la transizione dall'assistenza umanitaria all'aiuto allo sviluppo;
- accrescere l'efficienza dei progetti che prevedono assistenza in denaro;
- affrontare con le autorità turche la necessità di migliorare l'ambiente operativo delle ONG (internazionali);
- potenziare il monitoraggio e la rendicontazione dello Strumento per i rifugiati in Turchia.

INTRODUZIONE

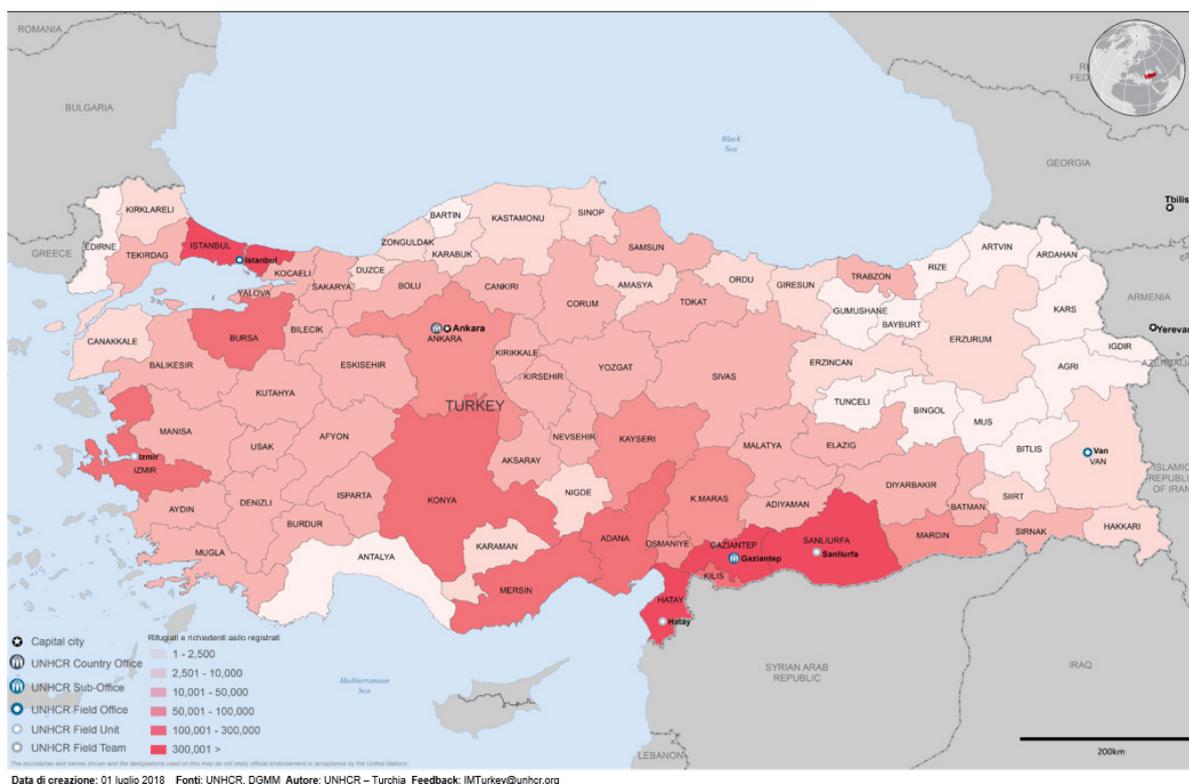
1. La Turchia e l'UE sono legate, dal 1963, da un accordo di associazione. Nel dicembre 1999, il Consiglio europeo ha riconosciuto alla Turchia lo status di paese candidato a divenire membro dell'UE e nel 2005 sono stati avviati i negoziati per l'adesione. La Turchia è di gran lunga il principale beneficiario dello strumento di assistenza preadesione (IPA) dell'UE, che viene usato dall'UE per preparare i paesi candidati all'adesione all'UE; per la Turchia sono stati stanziati oltre 9 miliardi di euro per il periodo 2007-2020¹.
2. Data la sua posizione geografica, la Turchia è un paese di accoglienza e di transito per molti rifugiati. A seguito dell'aumento dei flussi migratori, dovuto principalmente al conflitto siriano, la Turchia ospita il maggior numero di rifugiati al mondo: quasi 4 milioni di persone². Questa cifra include circa 3,5 milioni di siriani, il 94 % dei quali vive al di fuori dei campi per rifugiati³. Sin dall'inizio della crisi, la Turchia ha fornito un'assistenza significativa e continuata ai rifugiati.

¹ Cfr. relazione speciale n. 7/2018 della Corte dal titolo "L'assistenza preadesione dell'UE alla Turchia: finora sono stati ottenuti solo risultati limitati".

² Fonte: UNHCR, situazione al 31 maggio 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ La Turchia riconosce lo status di rifugiato solo alle persone vittime di eventi verificatisi in Europa. Nel 2013, ha riconosciuto ai siriani lo status speciale di "siriani beneficiari di protezione temporanea". Salvo indicazione contraria, nella presente relazione il termine "rifugiato" viene utilizzato per tutte le persone richiedenti protezione internazionale o temporanea.

**Cartina 1 – Ripartizione di rifugiati e richiedenti asilo, per provincia, in Turchia
(al giugno 2018)**



Fonte: UNHCR.

3. La crisi dei rifugiati siriani non ha interessato solo la Turchia, ma anche gli Stati membri dell'UE. Solo nel 2015, circa 850 000 rifugiati hanno attraversato il Mediterraneo, passando dalla Turchia alla Grecia⁴, ed hanno chiesto asilo in paesi dell'UE. In seguito all'approvazione, nel maggio 2015, dell'agenda europea sulla migrazione, l'UE ed i suoi Stati membri hanno adottato numerose misure per far fronte alle problematiche individuate.

4. Il 15 ottobre 2015, la Commissione ha proposto un piano di azione comune UE-Turchia per assistere la Turchia nella gestione della crisi migratoria. Detto piano individua le misure che l'UE e la Turchia devono attuare al fine di: a) fornire assistenza ai siriani beneficiari di protezione temporanea e alle comunità turche che li ospitano; e b) migliorare la cooperazione per prevenire i flussi migratori irregolari verso l'UE.

⁴ ECHO factsheet, "Turkey", marzo 2016.

5. Nell'ambito del piano, la prima azione che l'UE doveva attuare era mobilitare fondi ingenti "per assistere la Turchia a far fronte alla sfida rappresentata dalla presenza di siriani beneficiari di protezione temporanea" [trad. della Corte]⁵. I fondi avrebbero dovuto essere mobilitati nel modo più flessibile e più rapido possibile. Per adempiere a tale obbligo, la Commissione ha istituito lo strumento per i rifugiati in Turchia.

Lo strumento per i rifugiati in Turchia

6. Lo Strumento è un meccanismo di coordinamento volto ad aiutare la Turchia ad "affrontare le esigenze immediate in termini umanitari e di sviluppo dei rifugiati e delle loro comunità di accoglienza, nonché le esigenze manifestate dalle autorità nazionali e locali nel gestire e affrontare le conseguenze dell'afflusso di rifugiati". I suoi obiettivi sono coordinare e razionalizzare le azioni finanziate dal bilancio dell'Unione e dai contributi bilaterali degli Stati membri dell'UE, nonché rafforzare l'efficienza e la complementarità del sostegno fornito ai rifugiati e alle comunità che li ospitano in Turchia⁶. Lo Strumento è un meccanismo innovativo per mettere in comune di fondi, diverso dagli altri meccanismi di questo tipo utilizzati nell'UE, come i fondi fiduciari dell'UE⁷ (cfr. ***tabella 1***).

⁵ Il testo integrale del piano è consultabile qui: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm.

⁶ Cfr. articoli 1 e 2 della decisione C(2015) 9500 della Commissione, così come modificata dalla decisione della Commissione del 10 febbraio 2016.

⁷ I "fondi fiduciari dell'UE" costituiscono "istituti giuridici distinti, con una struttura finanziaria a sé stante in cui diversi donatori finanziano congiuntamente una azione basata su obiettivi condivisi e approvati" (fonte: documento di lavoro XI, Fondo fiduciario dell'UE, "Progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2018").

Tabella 1 – Principali caratteristiche dello strumento per i rifugiati in Turchia rispetto ai fondi fiduciari dell’UE

| | Strumento | Fondi fiduciari dell’UE |
|---|-----------|-------------------------|
| Nell’ambito del bilancio UE | X | |
| Meccanismo di messa in comune dei fondi | X | X |
| Contributi fissi dei donatori | X | |
| Aperto a donatori non-UE | | X |
| Incaricato della selezione dei progetti | | X |
| Quadro dei risultati specifico | X | X |
| Conti annuali specifici | | X |

Fonte: Corte dei conti europea.

7. Istituito il 1° gennaio 2016, dispone di una dotazione finanziaria di 3 miliardi di euro, da utilizzare nel 2016 e nel 2017⁸. Di questo importo, 1 miliardo di euro è finanziato dal bilancio dell’UE e 2 miliardi di euro sono finanziati dagli Stati membri dell’UE⁹ (l’allegato I illustra i contributi nazionali per lo strumento per i rifugiati in Turchia). L’assistenza fornita comprende attività umanitarie e attività non umanitarie, alle quali sono stati assegnati rispettivamente 1,4 miliardi di euro e 1,6 miliardi di euro. Lo Strumento coordina i finanziamenti provenienti da numerosi strumenti esistenti (cfr. tabella 2).

⁸ Cfr. articoli 4 e 9 della decisione C(2015) 9500 della Commissione, così come modificata dalla decisione della Commissione del 10 febbraio 2016.

⁹ Questi 2 miliardi di euro a carico degli Stati membri dell’UE sono stati iscritti nel bilancio dell’UE come entrate con destinazione specifica esterne e sono stati destinati alle linee di bilancio dello strumento di assistenza preadesione e degli aiuti umanitari. Da un punto di vista giuridico, lo Strumento è quindi interamente finanziato dal bilancio dell’UE.

Tabella 2 – Fonti dei fondi a disposizione dello Strumento

| Strumenti di finanziamento (in milioni di euro) | Linea del bilancio dell'UE | Bilancio UE (a) | Contributi degli Stati membri dell'UE (b) | Dotazione finanziaria totale dello Strumento (a+b) |
|---|----------------------------|-----------------|---|--|
| Aiuti umanitari (1) | 23 02 01 | 310 | 1 090 | 1 400 |
| Strumento di assistenza preadesione | 22 02 03 | 650 | 910 | 1 560 |
| Strumento di cooperazione allo sviluppo | 21 02 | 20 | | 20 |
| Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace | 19 02 01 | 20 | | 20 |
| Totale parziale Aiuto non umanitario (2) | | 690 | 910 | 1 600 |
| TOTALE (1+2) | | 1 000 | 2 000 | 3 000 |

Fonte: Commissione europea, “Prima relazione annuale sullo strumento per i rifugiati in Turchia”.

8. L’assistenza si concentra su sei aree prioritarie: 1) assistenza umanitaria, 2) gestione della migrazione, 3) istruzione, 4) sanità, 5) infrastrutture locali e 6) sostegno socioeconomico¹⁰. I progetti finanziati dallo Strumento sono scelti ed attuati tramite gli strumenti sottostanti (cfr. **tabella 2**) e, quindi, in conformità alla normativa e ai requisiti applicabili a questi ultimi¹¹. Fra essi rientra l’attuazione tramite il Fondo fiduciario regionale dell’UE in risposta alla crisi siriana, detto “EUTF Madad”¹². L’**allegato II** illustra con maggiori dettagli le modalità di funzionamento.

9. Nella dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016¹³, i membri del Consiglio europeo e la Turchia “hanno riconfermato l’impegno ad attuare il piano d’azione comune” e “hanno

¹⁰ Verbali della seconda riunione del comitato direttivo, 12 maggio 2016.

¹¹ Cfr. articolo 6, paragrafo 3, della decisione C(2015) 9500 della Commissione, così come modificata dalla decisione della Commissione del 10 febbraio 2016.

¹² L’“EUTF Madad” è stato costituito nel dicembre 2014, con l’obiettivo di far fronte ai bisogni economici, educativi e sociali di lungo periodo dei rifugiati siriani che si trovavano nei paesi vicini alla Siria, tra i quali la Turchia. Dopo l’istituzione dello Strumento, all’“EUTF Madad” è affidata l’attuazione di una quota dei fondi dello Strumento.

¹³ Il testo della seconda dichiarazione UE-Turchia è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.

deciso di porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE"¹⁴. In quella occasione, hanno anche convenuto che un ulteriore finanziamento di 3 miliardi di euro avrebbe potuto integrare la dotazione finanziaria dello Strumento entro la fine del 2018. Il 28 giugno 2018, il Consiglio europeo ha deciso di avviare la seconda tranche della dotazione finanziaria dello Strumento.

Il comitato direttivo dello Strumento

10. Lo Strumento è guidato da un comitato direttivo presieduto dalla Commissione e comprendente un rappresentante di ciascuno degli Stati membri dell'UE. I rappresentanti della Turchia partecipano alle riunioni con funzioni consultive, e prendono parte alle discussioni relative all'attuazione dell'assistenza. Il compito del comitato direttivo è fornire orientamenti strategici. Ciò comprende “[...]la definizione delle priorità generali, dei tipi di azioni da sostenere, degli strumenti da utilizzare [...] e [...] il coordinamento delle azioni” finanziate a titolo dello Strumento¹⁵. Il comitato è inoltre responsabile del monitoraggio e della valutazione dell'attuazione delle azioni.

11. La Commissione è responsabile in ultima istanza della gestione delle azioni. La direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento (DG NEAR), insieme alla delegazione dell'UE in Turchia, è responsabile dell'attuazione dei progetti finanziati tramite l'IPA, mentre la direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO) è responsabile della componente umanitaria. La Commissione è anche responsabile per i progetti attuati tramite l'“EUTF Madad”.

¹⁴ Nell'aprile 2018, la Commissione ha dichiarato che “gli arrivi irregolari [dalla Turchia alla Grecia] rimangono del 97 % minori rispetto al periodo precedente all'entrata in funzione dello Strumento” [trad. della Corte]. Per ulteriori dettagli, cfr. “EU-Turkey statement – Two years on”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.

¹⁵ Cfr. articolo 5, paragrafo 1, della decisione C(2015) 9500 della Commissione, così come modificata dalla decisione della Commissione del 10 febbraio 2016.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

12. L'obiettivo della Corte era di analizzare la gestione dello Strumento ed i risultati ottenuti fino ad oggi. L'audit ha riguardato il periodo che va dall'istituzione dello Strumento fino al 31 marzo 2018. Il principale quesito di audit era: "Lo strumento per i rifugiati in Turchia è efficace nel fornire assistenza ai rifugiati in Turchia?". Il quesito è stato articolato in due sottoquesiti:

- a) "L'istituzione ed il funzionamento dello Strumento come meccanismo contribuiscono ad un'assistenza pertinente, celere e ben coordinata?".

Per rispondere a detto sottoquesito, gli auditor della Corte hanno verificato se la Commissione avesse individuato i bisogni prioritari dei rifugiati e cercasse di soddisfarli in modo celere e coordinato;

- b) "I progetti umanitari finanziati dallo Strumento hanno ottenuto i risultati attesi?".

Per rispondere a detto sottoquesito, gli auditor della Corte hanno analizzato l'attuazione, il monitoraggio svolto ed i risultati ottenuti per un campione di progetti finanziati dallo Strumento. Poiché al momento dell'audit la maggior parte dei progetti non umanitari non erano ancora in una fase di attuazione sufficientemente avanzata¹⁶, questa parte dell'analisi è stata incentrata su progetti umanitari.

13. Gli auditor della Corte hanno controllato un campione di 10 progetti umanitari, per un importo complessivo di 458 milioni di euro (cfr. **allegato III A**). Il campione è stato estratto in modo da avere una copertura equilibrata di progetti in termini di rilevanza finanziaria, di settori (bisogni fondamentali, protezione, salute, istruzione) e di tipi di partner attuatori (Agenzie delle Nazioni Unite, ONG internazionali). Il campione è stato estratto da un totale di

¹⁶ L'"assistenza non umanitaria" consiste principalmente in un aiuto allo sviluppo a più lungo termine, incentrato su aspetti quali l'istruzione, la salute, la gestione della migrazione e il sostegno socio-economico. Data la loro natura specifica, per attuare progetti di questo tipo occorre tempo, di solito tra i due anni (per interventi operativi come formazione, attrezzature relative alla salute, ecc.) e i quattro anni (per interventi relativi a infrastrutture, come centri sanitari e scuole).

45 contratti umanitari e rappresenta il 33 % dell'importo totale dell'assistenza umanitaria oggetto di contratti.

14. L'audit ha compreso esami documentali e colloqui con personale di vari servizi della Commissione, della delegazione dell'UE e degli uffici della DG ECHO in Turchia, con rappresentanti di alcuni Stati membri dell'UE in seno al comitato direttivo dello Strumento, con le autorità turche, organismi internazionali, organizzazioni non governative e beneficiari finali¹⁷. Nel corso di una missione in Turchia nel gennaio 2018, gli auditor della Corte hanno effettuato visite per otto dei 10 progetti del campione¹⁸.

15. Il ministero turco della Famiglia e delle politiche sociali (MoFSP) non ha consentito agli auditor della Corte di avere accesso alla propria banca dati di beneficiari ammissibili dei progetti che prevedevano il trasferimento di contante sottoposti ad audit, ossia la Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN) ed il Trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione (CCTE). Di conseguenza, gli auditor della Corte non hanno potuto risalire ai flussi di denaro a favore dei beneficiari finali, dalla registrazione al pagamento. Ulteriori dettagli sono forniti nel **paragrafo 53**.

OSSERVAZIONI

Lo Strumento ha mobilitato rapidamente un rilevante sostegno finanziario, ma non è stato pienamente efficace come meccanismo di coordinamento

16. La Corte ha verificato:

- a) se lo Strumento avesse individuato e risponderesse ai principali bisogni dei rifugiati per mezzo di una esaustiva e rigorosa valutazione dei bisogni;

¹⁷ Nell'**allegato III** sono elencate tutte le organizzazioni intervistate nel corso della visita di audit in Turchia.

¹⁸ I restanti due erano ubicati in siti remoti e di difficile accesso.

- b) se le disposizioni amministrative dello Strumento permettessero di stipulare contratti per i 3 miliardi di euro di assistenza in modo rapido, ossia nel corso del periodo 2016-2017, come stabilito dalla decisione istitutiva dello Strumento; e
- c) se lo Strumento coordinasse in modo efficace l'assistenza. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se le procedure poste in essere per la selezione e l'approvazione delle azioni razionalizzassero l'assistenza e garantissero la complementarità tra: i) i diversi strumenti di spesa dell'UE impiegati e ii) l'assistenza umanitaria e non umanitaria.

Lo Strumento ha soddisfatto in modo adeguato i principali bisogni dei rifugiati, tranne quelli relativi a infrastrutture municipali e sostegno socioeconomico

17. L'assegnazione di 3 miliardi di euro di finanziamento è stata il risultato di una decisione politica concordata dagli Stati membri dell'UE e dalla Turchia. Questo importo ha rappresentato un notevole aumento dell'importo complessivo dell'assistenza resa disponibile dall'UE in Turchia. Tuttavia, non mirava a coprire l'intero costo dell'assistenza ai rifugiati¹⁹.

Una valutazione dei bisogni che presenta alcuni limiti

18. Secondo il piano d'azione comune UE-Turchia (cfr. **paragrafo 4**), le istituzioni dell'UE e la Turchia dovevano effettuare congiuntamente una esaustiva valutazione dei bisogni prima di procedere con l'erogazione dei 3 miliardi di euro in dotazione²⁰. Nonostante le autorità turche avessero preso parte alla valutazione dei bisogni, non l'hanno ufficialmente approvata.

19. Detta valutazione, completata nel giugno 2016, era esaustiva, in quanto comprendeva una valutazione sia dei bisogni umanitari sia di quelli di sviluppo e forniva informazioni pertinenti sulla situazione dei rifugiati siriani, individuando lacune da colmare tenendo conto

¹⁹ La valutazione dei bisogni della prima fase effettuata dalle autorità turche stimava il fabbisogno complessivo a 14 454 milioni di euro per il periodo 2016-2018.

²⁰ Paragrafo 3, parte 1, del piano di azione comune UE-Turchia.

dell'assistenza passata, in corso e programmata ai siriani beneficiari di protezione temporanea in Turchia. Non era però sufficientemente rigorosa, per i motivi seguenti:

- a) la maggior parte dei dati numerici (ad esempio, statistiche di settore) della valutazione dei bisogni era stata fornita dalle autorità turche. I consulenti che hanno effettuato la valutazione non hanno potuto accedere ai dati primari. Non hanno potuto dunque convalidare il costo stimato delle misure necessarie a soddisfare i bisogni dei rifugiati e delle comunità di accoglienza;
- b) mancavano informazioni demografiche aggiornate ripartite per genere, gruppo di età e ubicazione e mancavano informazioni sulle vulnerabilità (donne capofamiglia, bambini, persone anziane, ecc.). I consulenti hanno descritto questa situazione come un "grave ostacolo alla valutazione dei bisogni e all'ideazione di programmi ed interventi" [*trad. della Corte*]. Ad esempio, nel settore dell'assistenza sociale e della coesione sociale, la più recente valutazione delle vulnerabilità su scala nazionale risale al 2013.
- c) la valutazione dei bisogni ha riguardato i siriani beneficiari di protezione temporanea e non ha tenuto conto dei bisogni dei rifugiati non siriani (per lo più afgani ed iracheni). La stragrande maggioranza di rifugiati in Turchia sono siriani beneficiari di protezione temporanea (cfr. **paragrafo 2**); questi ultimi sono quindi stati il principale gruppo destinatario assistito a titolo dello Strumento. Tuttavia, ciò non era in linea con la finalità dichiarata dello Strumento, ossia soddisfare i bisogni di tutti i rifugiati.

20. Le aree prioritarie dello Strumento (cfr. **paragrafo 8**) erano largamente in linea con la valutazione dei bisogni. L'unica eccezione era la "gestione della migrazione", che il comitato direttivo ha scelto come area prioritaria sebbene non fosse stata inclusa nell'ambito della valutazione dei bisogni. Considerando che il principale obiettivo dello Strumento era di assistere i rifugiati e le comunità di accoglienza, e che alla gestione della migrazione in Turchia erano stati già assegnati circa 350 milioni di euro nell'ambito dell'IPA (al di fuori dello Strumento), è dubbio che vi fossero le basi per includerla tra le aree prioritarie. Di fatto, dopo aver finanziato due progetti di gestione della migrazione, il comitato direttivo ha deciso di non assegnare più fondi a quest'area.

21. Le aree prioritarie sono state definite in termini generali, per garantire la necessaria flessibilità in un contesto difficile e in rapido cambiamento. I singoli progetti miravano a soddisfare specifici bisogni dei rifugiati. Gli auditor della Corte hanno analizzato la logica della selezione dei 10 progetti sottoposti ad audit e hanno riscontrato che era stata applicata a tutti i 10 progetti (cfr. **allegato III B** per dettagli). All'atto della presentazione di una proposta, il partner attuatore di progetti umanitari deve descrivere i problemi, i bisogni ed i rischi identificati e illustrare in che modo la soluzione proposta è appropriata e coerente con la strategia umanitaria generale della Commissione in Turchia. Il **riquadro 1** illustra in che modo il più grande progetto umanitario finanziato dallo Strumento ha soddisfatto i bisogni dei rifugiati.

Riquadro 1 – La ESSN: una concezione progettuale innovativa per soddisfare i bisogni dei rifugiati

La Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN) è il più grande progetto umanitario mai finanziato dall'UE; mira a fornire assistenza a 1,3 milioni di rifugiati. Il progetto viene attuato in due fasi, che si riferiscono ai periodi 2016-2018 e 2018-2019, con una dotazione finanziaria rispettiva di 348 milioni di euro e di 650 milioni di euro. La ESSN mira a soddisfare i bisogni fondamentali (cibo, prodotti non alimentari e servizi) fornendo assistenza in denaro. Il progetto è attuato in tutta la Turchia da un'Agenzia delle Nazioni Unite, in collaborazione con un partner attuatore locale e con le autorità turche. È innovativo perché è un progetto di aiuti umanitari ibrido, integrato nel regime nazionale di protezione sociale.

Negli ultimi anni, nonostante il rischio percepito di uso improprio dei fondi, vi è stato un crescente consenso tra i portatori d'interesse del settore umanitario in merito ai vantaggi dell'assistenza in denaro²¹. Ciò ha trovato riscontro in occasione del vertice umanitario mondiale del giugno 2016, quando i trasferimenti di denaro contante, ove opportuni, sono stati promossi.

Il progetto è rivolto a rifugiati che vivono fuori dai campi, le cui opportunità di accedere al mercato del lavoro nazionale sono limitate. Fornisce una fonte di reddito stabile e prevedibile per soddisfare i loro bisogni fondamentali, per lo più alloggio e cibo. In pratica, i rifugiati ricevono un importo fisso

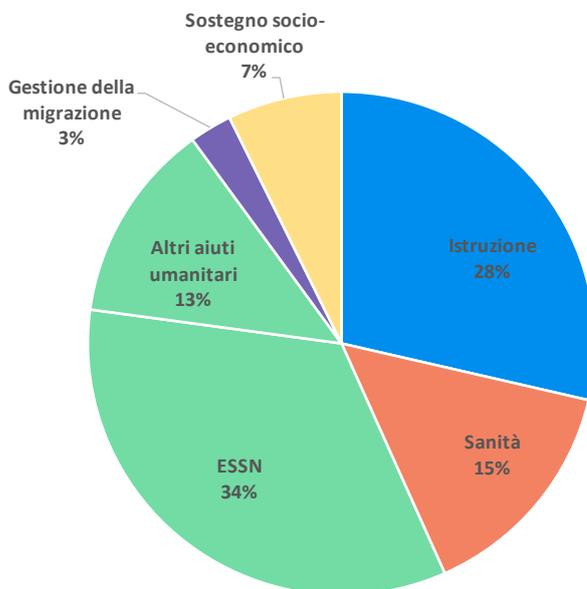
²¹ Cfr. ad esempio: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> e <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88238>.

mensile (circa 30 euro a persona). Usano una carta di debito per ritirare contante presso sportelli automatici o per pagare nei negozi.

Assistenza insufficiente in due aree prioritarie

22. Lo Strumento ha concentrato la propria spesa sulle aree prioritarie dell'istruzione, della salute e dell'assistenza umanitaria (principalmente la ESSN). Dette aree hanno costituito circa il 90 % dell'importo totale oggetto di contratti (cfr. **figura 1**).

Figura 1 – Percentuale dell'assistenza dello Strumento assegnata a ciascuna area prioritaria (sulla base degli importi oggetto di contratti)



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

23. È difficile valutare se questa distribuzione dei fondi sia proporzionata all'entità dei bisogni nelle aree prioritarie, poiché il comitato direttivo non ha fissato stanziamenti anticipati indicativi per ciascuna area prioritaria. Sebbene ciò accresca la flessibilità nell'assegnazione dei fondi, non consente di valutare le differenze tra spesa prevista e spesa effettiva per ciascuna area prioritaria.

24. Gli auditor della Corte hanno rilevato che l'area prioritaria "infrastrutture municipali" e quella "assistenza socio-economica" non sono state sufficientemente prese in

considerazione. Come illustrato nel **riquadro 2** , la principale ragione era che la Commissione e le autorità turche non erano d'accordo su come intervenire in queste due aree.

Riquadro 2 – Difficoltà nella programmazione delle aree prioritarie “infrastrutture municipali” e “assistenza socio-economica”

Infrastrutture municipali

Nel luglio 2016, la Commissione ha destinato 200 milioni di euro per soddisfare bisogni legati alle infrastrutture municipali. Tra i risultati attesi, figuravano l'accresciuta capacità negli ambiti della gestione delle acque e delle acque reflue, nonché della raccolta dei rifiuti solidi. Per attuare le relative azioni sul terreno, sono stati selezionati due partner: la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). La BERS desiderava condizionare il proprio intervento all'inclusione di una componente di prestito nell'assistenza fornita; questa condizione non è stata accettata dalle autorità turche. Dopo lunghi negoziati, la BERS ha dovuto essere sostituita dalla *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Alla fine, sia la BEI che la KfW sono state costrette a cancellare i propri progetti, data la mancanza di progetti appropriati e sufficientemente maturi proposti dalle istituzioni locali e dai comuni. Di conseguenza, lo Strumento non è intervenuto a favore dell'area prioritaria “infrastrutture municipali”²². Alla fine del 2017, i fondi assegnati a detta area prioritaria sono stati stornati a quella dell'“istruzione”.

Assistenza socio-economica (accesso al mercato del lavoro, formazione professionale e inclusione sociale)

Nell'ambito dell'area prioritaria “assistenza socio-economica”, la Commissione ha concluso contratti per un valore complessivo di 215 milioni di euro, la maggior parte dei quali (68 %) nel dicembre 2017, alla fine del periodo previsto. La conclusione di contratti in quest'area ha subito ritardi perché non era inizialmente una priorità per le autorità turche e a causa dei disaccordi sulle componenti di credito incluse nei progetti. Tuttavia, dato l'ulteriore protrarsi della crisi, la maggior parte dei portatori d'interesse ha giudicato che dovessero essere assegnati più fondi a quest'area per sviluppare la resilienza dei rifugiati e accrescere la loro partecipazione all'economia e alla società.

²² Nel Piano regionale per i rifugiati e la resilienza (“3RP”) 2018-2019 per la Turchia in risposta alla crisi siriana, si affermava in proposito che “gli investimenti in infrastrutture e capacità municipali rimangono una priorità elevata” (pag. 5) [trad. della Corte].

Lo Strumento ha raggiunto l'obiettivo di concludere contratti per 3 miliardi di euro in due anni

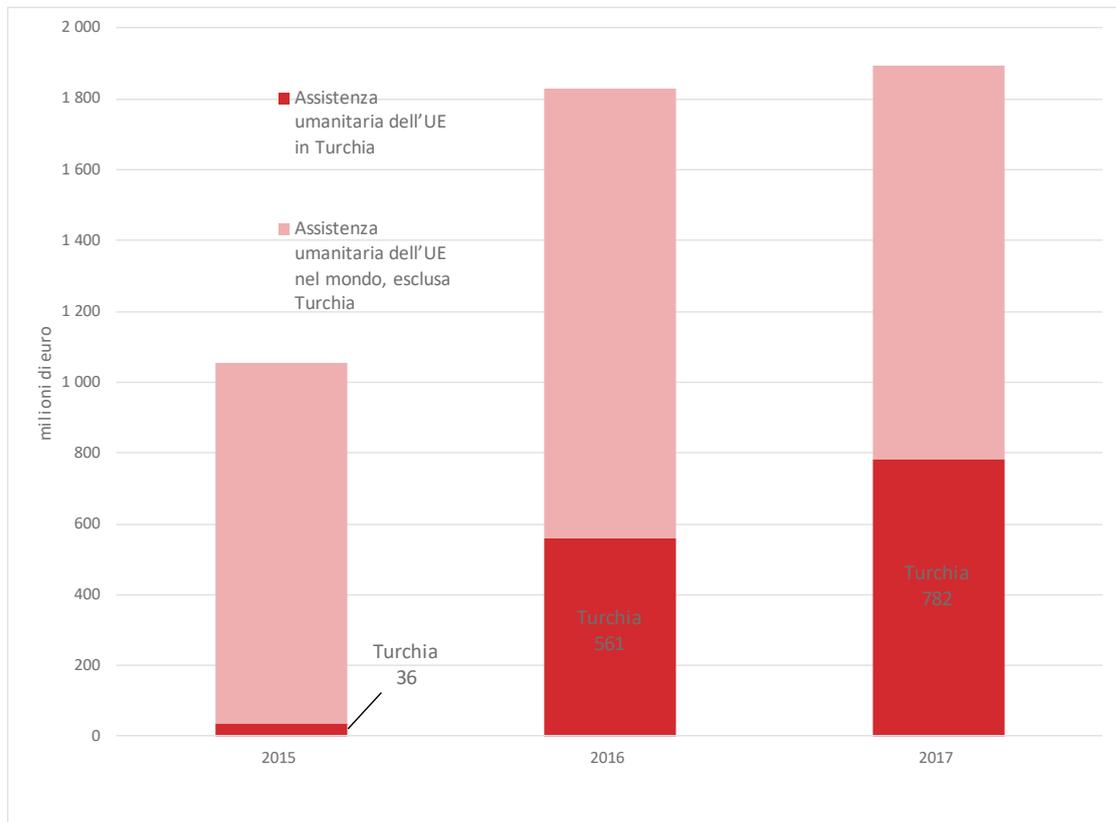
25. La decisione di istituire uno “Strumento” era dettata dal bisogno di mobilitare fondi aggiuntivi. Un vantaggio cruciale dello Strumento è stato che gli Stati membri hanno raggiunto un accordo²³ sul loro contributo (in totale 2 miliardi di euro) nel febbraio 2016, immediatamente dopo l'istituzione dello Strumento. Ciò ha permesso un rapido impiego dei fondi, sulla base di un importo iscritto a bilancio predefinito.

26. Anche il quadro giuridico ed amministrativo dello Strumento è stato posto in essere con relativa rapidità. La Commissione e gli Stati membri hanno trovato un'intesa sul regolamento interno dello Strumento nel corso della prima riunione del comitato direttivo, tenutasi il 17 febbraio 2016. Lo Strumento è dunque divenuto operativo meno di tre mesi dopo il vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015. L'**allegato V** presenta le principali date ed i principali avvenimenti associati all'istituzione e alla governance dello Strumento.

27. I fondi dello Strumento sono stati erogati utilizzando un mix di esistenti strumenti (cfr. **paragrafo 8**) e partner attuatori. Ciò ha permesso allo Strumento di assorbire rapidamente l'ingente aumento di fondi UE resi disponibili per la Turchia e di concludere contratti per 3 miliardi di euro in due anni. Come illustrato in **figura 2**, l'incremento dei finanziamenti è stato particolarmente elevato per l'assistenza umanitaria.

²³ L'accordo è stato concluso il 3 febbraio 2016, all'avvio dello Strumento (cfr. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

Figura 2 – Incremento dell’assistenza umanitaria dell’UE in Turchia 2015-2017 (sulla base dei fondi per l’assistenza umanitaria dell’UE iscritti a bilancio per le crisi provocate dall’uomo)



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

28. Oltre alla celere istituzione dello Strumento e all’efficace messa in comune dei fondi, la scelta dei meccanismi di attuazione operata dalla Commissione ha costituito, come spiegato di seguito, un fattore essenziale che ha permesso allo Strumento di raggiungere rapidamente il proprio obiettivo di prestare assistenza.

- a) La Commissione ha reso disponibili alle autorità turche, senza invito a presentare proposte, tre sovvenzioni dirette, del valore complessivo di 660 milioni di euro, per grandi progetti nell’ambito della componente non umanitaria. In Turchia, le sovvenzioni dirette dell’UE sono di solito utilizzate per progetti molto più piccoli, dall’importo medio di 1 milione di euro.
- b) Il 70 % della dotazione finanziaria di 3 miliardi di euro è stato erogato tramite organizzazioni delle Nazioni Unite e istituzioni finanziarie internazionali (cfr. **allegato II**).

Ciò ha contribuito ad accrescere la capacità di assorbimento, poiché organizzazioni di questo tipo in genere dispongono dei mezzi per attuare grandi progetti: ad esempio, il progetto multi-funzionale di assistenza in denaro, la ESSN, che è stato attuato come principale mezzo per fornire assistenza umanitaria, con 998 milioni di euro di finanziamenti (cfr. [riquadro 1](#)).

29. L'insieme delle caratteristiche descritte ai [paragrafi 25-28](#) non si ritrova sempre in altri strumenti dell'UE o per i fondi fiduciari dell'UE operanti al di fuori dello Strumento. Questo spiega perché per i fondi IPA erogati attraverso lo Strumento sono stati conclusi contratti fino a cinque volte più rapidamente che per la tradizionale assistenza IPA in Turchia. Come indicato nell'[allegato VI](#), la rapidità nella conclusione dei contratti dello Strumento è stata anche superiore a quella dei fondi fiduciari dell'UE.

Lo Strumento ha contribuito a potenziare il coordinamento, ma la razionalizzazione e la complementarità dell'assistenza non sono state sistematicamente ottenute

30. Gli auditor della Corte hanno valutato se lo Strumento coordinasse e razionalizzasse l'assistenza fornita tramite diversi strumenti per ridurre il rischio di inefficienze (ad esempio, progetti che si sovrappongono) e se rafforzasse la complementarità dell'assistenza, al fine di facilitare il passaggio dall'assistenza umanitaria a quella non umanitaria.

31. La Corte ha riscontrato che la Commissione ha coordinato la direzione strategica dello Strumento tramite una valutazione dei bisogni comuni, una struttura di governance (il comitato direttivo) ed un quadro dei risultati comprendente sia l'assistenza umanitaria che quella non umanitaria. Ciò ha permesso il coordinamento e lo scambio di informazioni tra i due principali servizi competenti della Commissione (DG NEAR e DG ECHO) e l'EUTF Madad.

32. Tuttavia, la Commissione non ha fissato chiare linee di demarcazione tra strumenti e partner attuatori. In alcuni casi, la Corte ha rilevato che gli strumenti di finanziamento utilizzati dallo Strumento hanno sostenuto attività molto simili nei settori della salute e dell'istruzione. Di conseguenza, sono state utilizzate strutture di gestione parallele per il finanziamento di attività simili, e la Commissione ed i partner hanno dovuto fare notevoli sforzi di coordinamento per ridurre il rischio di sovrapposizioni. Ciò non è in linea con

l'obiettivo dello Strumento di razionalizzare l'assistenza dell'UE. Il **riquadro 3** presenta esempi di come lo Strumento ha finanziato attività simili nell'ambito di strumenti diversi.

Riquadro 3 – Esempi di attività simili finanziate nell'ambito di strumenti diversi

Istruzione

Nel campo dell'istruzione, i partner attuatori hanno ricevuto i fondi tramite tre strumenti nell'ambito dello Strumento ed anche tramite finanziamenti IPA (al di fuori dello Strumento) e contributi bilaterali di Stati membri dell'UE. Il principale progetto della DG ECHO nel campo dell'istruzione (il Trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione, CCTE) è incentrato sull'istruzione formale. Ma anche l'EUTF Madad e l'IPA hanno sostenuto attività di istruzione formale e non formale, sia nell'ambito che al di fuori dello Strumento²⁴. Di conseguenza, vi sono state tre distinte commissioni di selezione dei progetti della DG ECHO, dell'IPA e dell'EUTF Madad che hanno lavorato in parallelo per approvare progetti simili. In aggiunta, anche altri donatori in Turchia sostenevano il settore dell'istruzione, e ciò ha complicato il coordinamento. L'**allegato VII** illustra la complessità delle attività di istruzione finanziate tramite lo Strumento e al di fuori di esso.

²⁴ Nel Piano di attuazione dell'assistenza umanitaria 2017 per la Turchia, la Commissione definisce l'istruzione formale come “[u]n sistema educativo con strutture gerarchiche ed una progressione cronologica tra livelli o gradi, con un inizio e una fine prefissati. L'istruzione formale di solito avviene presso un'istituto e comporta una certa forma di valutazione sulla base della quale si ottiene un certificato attestante una qualifica”. Al contrario, per “istruzione non formale” la Commissione intende “[u]n approccio flessibile all'istruzione che usa modalità di prestazione alternativi al di fuori del sistema formale”.

Protezione

- Un progetto del valore di 40 milioni di euro per il quale è stato chiesto il finanziamento nell'ambito dell'area prioritaria "assistenza umanitaria" nel giugno 2016 è stato accantonato e successivamente respinto poiché le attività proposte sarebbero già state finanziate nell'ambito di un contratto firmato con un altro partner a titolo dell'EUTF Madad. Detto contratto è stato concluso il 31 marzo 2017, nove mesi dopo la proposta iniziale presentata alla DG ECHO.
- Le attività per gli spazi sicuri per donne e ragazze sono state attuate contemporaneamente dallo stesso partner attuatore con due diverse fonti di finanziamento UE: i) a titolo dello Strumento, via la DG ECHO; e ii) al di fuori dello Strumento, come subcontraente di un progetto IPA da 40 milioni di euro. In pratica, sia la DG ECHO sia la delegazione dell'UE hanno quindi gestito e monitorato le stesse attività in parallelo, sia pur in diverse aree geografiche. Inoltre, in questo caso particolare, le attività finanziate al di fuori dello Strumento non sono state incluse nel quadro dei risultati dello Strumento, sebbene siano molto simili per natura e tempistica.

33. Come osservato in precedenza, erogare il sostegno finanziario tramite strumenti diversi ha permesso alla Commissione di accelerare il finanziamento dello Strumento (cfr. **paragrafo 27**). Dall'altro lato, ha reso più complessa la gestione, attuazione e supervisione dell'insieme dello Strumento. Infatti, questi strumenti hanno compiti e quadri giuridici, meccanismi di erogazione, requisiti di rendicontazione e monitoraggio diversi e sono gestiti da servizi diversi. Inoltre, i fondi UE spesi in Turchia al di fuori dello Strumento hanno sostenuto anche alcune delle aree prioritarie dello Strumento²⁵. Alcuni dei portatori d'interesse intervistati dagli auditor della Corte nel corso della missione in Turchia hanno confermato che questa situazione era confusa, specie per quanto riguarda il ruolo che ciascuno strumento avrebbe dovuto svolgere.

34. L'obiettivo dichiarato dello Strumento di assicurare la complementarità dell'assistenza prevede anche di collegare assistenza umanitaria e assistenza non umanitaria. Sebbene gli auditor della Corte abbiano individuato alcuni buoni esempi nel settore della salute, nel quale la Commissione ha fatto sì che gli aiuti umanitari lasciassero spazio ad un aiuto allo

²⁵ Sono stati attuati progetti dell'UE del valore di oltre 200 milioni di euro al di fuori dello Strumento, in contemporanea al sostegno fornito ai rifugiati in Turchia tramite lo Strumento.

sviluppo più durevole, hanno osservato che questa complementarità non è stata raggiunta sistematicamente. Ad esempio, la Commissione non ha stilato piani di attuazione congiunta tra le DG ECHO e NEAR e gli Stati membri dell'UE²⁶, anche se tali piani avrebbero potuto rafforzare la coerenza complessiva e la razionalizzazione dell'assistenza dell'UE. La Corte ritiene che stilare piani di attuazione congiunta costituisca una buona pratica e la Commissione lo ha fatto elaborando i quadri comuni in materia di aiuti umanitari e di sviluppo per la Giordania e il Libano, con l'obiettivo di sviluppare una risposta completa e congiunta²⁷.

35. Per sette dei 10 progetti umanitari controllati dagli auditor della Corte, non è stato trovato alcun elemento comprovante una strategia di transizione o di uscita concordata, in base alla quale i progetti umanitari, intesi coprire i bisogni emergenziali, avrebbero potuto essere continuati dalla componente non umanitaria dello Strumento, o dalla Turchia, nei casi in cui detti bisogni persistessero nel medio/lungo termine. In parecchi casi, i progetti controllati erano soggetti ad azioni di follow-up, sempre sostenuti da finanziamenti umanitari, e con un periodo di attuazione che va oltre il 2018. Il termine ultimo fissato indicativamente dalla DG ECHO per la transizione concernente gli aiuti umanitari era la fine del 2018²⁸. Detto termine è stato poi prorogato. Nel **riquadro 4** vengono forniti esempi, tratti dal campione di progetti controllati, di strategie di transizione valide e di strategie di transizione deboli.

²⁶ I contributi bilaterali diretti provenienti da Stati membri dell'UE, in particolare dalla Germania con oltre 175 milioni di euro per l'anno 2017, miravano a finanziare attività e partner simili a quelli finanziati a titolo dello Strumento (cfr. **allegato VII** nel settore dell'istruzione).

²⁷ Il quadro comune in materia di aiuti umanitari e di sviluppo stilato in risposta alla crisi siriana per la Giordania mira a "affrontare le priorità umanitarie, di medio termine e di sviluppo, integrando e allineando meglio le risposte pianificate della DG NEAR, del fondo fiduciario Madad e della DG ECHO" [*trad. della Corte*].

²⁸ Nel documento della DG ECHO del marzo 2017 sul quadro di gestione per la Turchia si afferma che "l'obiettivo è che i servizi adattati per i rifugiati passino gradualmente nel sistema [del governo turco], nei servizi di altri attori nazionali o in altri strumenti di sviluppo, nel momento in cui questa capacità verrà sviluppata. Ci si attende che il graduale passaggio sarà pressoché completato entro il 31 dicembre 2018, con la possibile eccezione di alcuni servizi specialistici" [*trad. della Corte*].

Riquadro 4 – Esempi di strategie di transizione valide e di strategie di transizione deboli

Il progetto n. 4 (“Sostenere servizi sanitari adattati, che tengano conto delle specificità culturali, per i rifugiati siriani”) mostra come la Commissione abbia usato lo Strumento per promuovere sinergie tra i finanziamenti della DG ECHO e dell’IPA per assicurare un passaggio graduale e senza problemi dall’assistenza umanitaria all’aiuto allo sviluppo.

Dopo un iniziale contratto del valore di 2 milioni di euro, la DG ECHO ha fornito 10 milioni di euro per formare personale medico siriano (dottori e infermiere) in modo che potessero lavorare in seno al sistema sanitario turco dal marzo 2017 al marzo 2018. Dopo questa data, le attività di formazione sono continuate grazie a 11,5 milioni di finanziamenti aggiuntivi erogati tramite l’EUTF Madad. Una volta formate, queste persone sono state assegnate ad un centro sanitario per migranti. I loro stipendi sono stati poi pagati dal ministero della Salute utilizzando fondi ricevuti dalla sovvenzione diretta di 300 milioni di euro nell’ambito della misura speciale dell’IPA.

Il Progetto n. 1, la Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN, cfr. riquadro 1), è stato ideato nel 2016 per sviluppare ulteriormente le capacità nazionali esistenti, con l’obiettivo di assicurarne la sostenibilità tramite l’integrazione dei rifugiati sostenuti dalla ESSN nei regimi nazionali di protezione sociale.

Le linee-guida della Commissione sui trasferimenti in denaro²⁹ dispongono che l’assistenza in denaro, specie in una crisi prolungata, dovrebbe essere fornita facendo in modo che “sforzi di sviluppo a più lungo termine o interventi del governo [la sostituiscano] il prima possibile”.

Al momento dell’audit, non vi era una chiara strategia di uscita che stabilisse chi avrebbe dovuto assumersi la responsabilità della ESSN dopo la fine dei finanziamenti dell’UE; e le discussioni erano in corso. Sebbene fosse integrata nel sistema nazionale di protezione, la ESSN era comunque interamente dipendente dai fondi UE.

Il prolungamento di questo progetto nel 2018 ha dato alla Commissione più tempo per negoziare una strategia di uscita. In ogni caso, la riuscita del trasferimento delle competenze dipende in ultima analisi dalla volontà delle autorità turche di continuare il progetto e di assegnare sufficienti risorse per finanziarlo.

²⁹ *Guidance to partners funded by DG ECHO to deliver medium to large-scale cash transfers in the framework of 2017 Humanitarian Implementation Plan.*

In un contesto difficile, i progetti umanitari hanno aiutato i rifugiati a soddisfare i bisogni fondamentali, ma non hanno sempre ottenuto l’atteso miglior rapporto tra benefici e costi

36. Gli auditor della Corte hanno valutato l’efficienza e l’efficacia³⁰ dell’assistenza umanitaria fornita nell’ambito dello Strumento, appurando in particolare:

- a) se la Commissione si assicurasse della ragionevolezza dei costi dei progetti finanziati in relazione ai risultati attesi, e se i progetti venissero attuati in modo tempestivo;
- b) se la Commissione monitorasse la spesa dello Strumento in modo esaustivo e se producesse sufficienti informazioni pertinenti sui risultati ottenuti; e
- c) se i progetti umanitari producessero le previste realizzazioni (ossia ciò che veniva prodotto o compiuto) e ottenessero i previsti effetti (ossia i cambiamenti risultanti dalle realizzazioni).

37. Gli auditor della Corte hanno esaminato 10 progetti umanitari attuati in regime di gestione indiretta (Agenzie delle Nazioni Unite) o diretta (ONG internazionali);

cfr. **allegato III A**. Nonostante ritardi nell’attuazione, nove progetti in corso³¹ erano in una fase sufficientemente avanzata perché la Corte potesse riferire sulle realizzazioni prodotte e sugli effetti ottenuti al momento dell’audit.

Vi sono margini per migliorare l’efficienza dei progetti

La valutazione della ragionevolezza dei costi operata dalla Commissione presenta debolezze

38. Nei piani di attuazione dell’assistenza umanitaria 2016 e 2017 per la Turchia, la Commissione affermava che le azioni sostenute dovrebbero prestare “primaria attenzione all’efficienza e all’efficacia in termini di costi” [*trad. della Corte*]. La Corte ha rilevato che,

³⁰ Per “efficienza” s’intende il miglior rapporto possibile tra le risorse impiegate e le realizzazioni o i risultati prodotti; per “efficacia” la misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti.

³¹ Per il progetto n. 3, il CCTE, i risultati preliminari del progetto che tiene traccia della frequenza scolastica e dell’iscrizione a scuola non erano ancora disponibili al momento dell’audit; ciò ha impedito agli auditor della Corte di valutare gli effetti del progetto.

nell'esaminare le proposte di progetto, la Commissione non ha valutato in modo coerente e esaustivo la ragionevolezza dei costi a bilancio. In particolare:

- a) per cinque progetti su dieci, il rapporto tra costi amministrativi e costi operativi non è stato valutato in modo adeguato;
- b) per quattro progetti su dieci, non è stato calcolato il costo per singolo beneficiario. Nei casi in cui tale costo era stato calcolato, non ha sempre condotto ad una valutazione della ragionevolezza del rapporto così ottenuto.

39. La Corte è consapevole che i diversi ambienti in cui opera la Commissione quando fornisce assistenza umanitaria possono rendere difficile l'utilizzo di costi standard o di parametri di riferimento quantitativi. Ciononostante, la Corte ritiene che questi strumenti potrebbero in realtà essere utilizzati, specie per progetti attuati in successione dagli stessi partner. Per i cinque progetti controllati che erano in questa situazione, la Commissione non ha effettuato un esaustivo confronto tra progetti. Il **riquadro 5** fornisce esempi di insufficiente valutazione, da parte della Commissione, della ragionevolezza dei costi.

Riquadro 5 – Esempi di insufficiente valutazione della ragionevolezza dei costi

Per il progetto n. 4, la Commissione non ha analizzato la ragionevolezza dei costi né vi ha fatto riferimento. Per il progetto n. 10, la Commissione ha giudicato accettabile il rapporto tra costi amministrativi e costi operativi. Tuttavia, non ha documentato l'analisi sulla quale si basava la valutazione operata.

Il progetto n. 5 era un progetto di follow-up di due precedenti sovvenzioni attuate dalla stessa ONG internazionale. Inizialmente, esso mirava a fornire numerosi servizi sanitari in Turchia, come ad esempio assistenza sanitaria di primo soccorso, rieducazione funzionale, servizi per la salute mentale, contro la violenza di genere e servizi di protezione. La Commissione ha calcolato che il costo per beneficiario era di 19,50 euro, rispetto ai 10,88 euro e ai 105,11 euro per le due precedenti sovvenzioni. Anche se alcune attività non erano identiche, l'analisi non documentava a sufficienza le ragioni di tale differenza né ne stabiliva la ragionevolezza.

40. Per i progetti umanitari attuati da partner delle Nazioni Unite, la Commissione non disponeva di una completa visione d'insieme dei costi associati al subappalto a partner

attuatori (locali). In mancanza di ciò, la Commissione non può valutare in modo esaustivo la ragionevolezza dei costi.

La ESSN fa registrare un elevato indice di efficienza, ma potrebbe essere più efficiente

41. L'assistenza in denaro permette di valutare meglio l'efficienza rispetto ai costi, poiché è più facile determinare il livello di aiuti che ha raggiunto i beneficiari finali. L'efficienza rispetto ai costi di un progetto è misurata raffrontando l'importo direttamente ricevuto dai beneficiari agli altri costi dell'intervento ("indice di efficienza").

42. Per la ESSN (cfr. **riquadro 1**), la Commissione aveva inizialmente fissato nel 2016 un valore-obiettivo di 85:15 per l'indice di efficienza³². Nel 2018, detto valore-obiettivo è stato aumentato a 87,5:12,5. Gli auditor della Corte hanno confrontato tale rapporto con quello di altri progetti per bisogni fondamentali finanziati dalla Commissione e hanno rilevato che, in media, questi progetti mostravano un indice di efficienza di 79:21³³.

43. D'altra parte, gli audit della Corte hanno rilevato che l'indice di efficienza calcolato per la ESSN non include tutti i costi direttamente associati al progetto, ed in particolare le spese sostenute dal MoFSP turco, che sostiene l'attuazione del progetto tramite le Fondazioni di assistenza sociale e solidarietà. Dette Fondazioni ricevono le domande di iscrizione alla ESSN dei rifugiati, ne valutano l'ammissibilità e conducono visite a domicilio, agendo tramite circa 1 000 uffici in Turchia.

44. Gli auditor della Corte hanno inoltre individuato i seguenti potenziali guadagni in termini di efficienza per la ESSN.

a) Questo progetto è attuato da un'organizzazione del sistema delle Nazioni Unite che può chiedere fino al 7 % dei costi diretti totali per il progetto a compensazione dei costi indiretti sostenuti, ad esempio costi di gestione e amministrativi sostenuti a livello di sede centrale. La Corte ha riscontrato che tale percentuale, sebbene in linea con

³² Al momento dell'audit, l'effettivo indice di efficienza non era ancora noto.

³³ Il campione includeva sia indici di efficienza relativi a costi effettivi che indici di efficienza relativi a costi iscritti a bilancio.

l'accordo quadro finanziario e amministrativo³⁴ concluso tra la Commissione e la Nazioni Unite, si applica di norma a progetti che hanno una dotazione finanziaria ben inferiore. A causa della vasta scala di questo progetto³⁵, i costi indiretti iscritti a bilancio per le due fasi ammontavano a 64 milioni di euro³⁶. Nonostante l'entità di detto importo, non è stato fornito alcun elemento probatorio che dimostrasse che tali costi erano ragionevoli e che erano stati limitati all'assoluto minimo necessario³⁷. Al contrario, tali costi sono stati fissati al limite superiore.

- b) I fondi che finanziano la ESSN sono trasferiti dal partner attuatore delle Nazioni Unite alla banca tramite un partner attuatore locale. Per il trasferimento dei fondi, il partner attuatore locale riceve un "compenso per trasferimento di contante" ammontante a 8,9 milioni di euro (calcolato come l'1 % dei trasferimenti complessivi da effettuare). Considerando che i fondi potrebbero essere trasferiti direttamente alla banca senza farli passare per il partner attuatore locale, la Commissione non ha dimostrato a sufficienza la necessità di corrispondere questo compenso. Oltretutto, nell'ambito del secondo progetto di assistenza in denaro incluso nel campione di audit della Corte (progetto n. 3 – CTE) non è stato pagato alcun compenso di questo tipo. Per di più, il partner attuatore locale applica un ulteriore tasso forfettario del 7 % per i costi indiretti.
- c) Il livello dei pre-finanziamenti versati non è adeguato. Secondo il quadro normativo disciplinante il partenariato tra l'UE e le Nazioni Unite, la Commissione deve pagare un pre-finanziamento dell'80 % dell'importo complessivo a contratto prima dell'inizio dei progetti. La Corte ha rilevato che questo livello di pre-finanziamento non è adatto agli

³⁴ Articolo 19.4 delle Condizioni generali dell'Accordo quadro finanziario e amministrativo.

³⁵ I progetti finanziati dalla DG ECHO dispongono di una dotazione finanziaria media di 9 milioni di euro nell'ambito dello Strumento per i rifugiati in Turchia e di 2 milioni di euro per tutto il mondo.

³⁶ La percentuale di costi indiretti era del 7 % nella prima fase della ESSN e del 6,5 % nella seconda fase.

³⁷ Si trattava di un obbligo ai sensi dell'allegato tecnico del piano di attuazione dell'assistenza umanitaria 2016, nel quale si affermava che "La ESSN comprenderà, come minimo, le seguenti caratteristiche distintive: [...] I costi fissi dovrebbero essere mantenuti all'assoluto minimo necessario e debitamente giustificati" *[trad. della Corte]*.

specifici profili di spesa di entrambi i progetti di assistenza in denaro (la ESSN e il CCTE). Ad esempio, nell'ambito della ESSN, sono stati anticipati al partner attuatore 278 milioni di euro per la fase 1 e 520 milioni di euro per la fase 2. Tuttavia, i fondi avrebbero dovuto poi essere erogati su base lineare nell'arco di 16 e 13 mesi rispettivamente. Nell'ambito della fase 2 del CCTE, la Commissione ha versato un anticipo di 40 milioni nel dicembre 2017, mentre la prima serie di pagamenti è attesa per la fine di settembre 2018. Gli eventuali interessi maturati sugli anticipi sono trattenuti dai partner attuatori e non sono reinvestiti nella ESSN o nel CCEA.

Ritardi di attuazione hanno compromesso l'efficienza della maggior parte dei progetti controllati

45. La tempestività è un aspetto importante dell'efficienza. Può incidere anche sull'efficienza rispetto ai costi perché, quando un progetto fa registrare ritardi, è possibile che si debbano continuare a sostenere costi amministrativi, quali canoni di locazione e stipendi, il che potrebbe ridurre i fondi disponibili per i beneficiari finali. Nove dei 10 progetti controllati dalla Corte hanno fatto registrare ritardi e hanno dovuto essere prolungati, in media del 60 %³⁸. In un caso, la dotazione finanziaria iniziale è stata rivista al rialzo e in tre casi è stata ridotta, perché le attività pianificate non hanno potuto essere attuate (cfr. **allegato III A**).

46. A giudizio della Corte, ciò è stato dovuto a diverse ragioni. In cinque casi, i ritardi sono stati causati principalmente da limitazioni tecniche ed amministrative associate ai progetti, come l'indisponibilità della necessaria attrezzatura tecnica o di personale esperto per attuare i progetti. In un caso, la Commissione ha concesso una proroga per permettere un migliore trasferimento delle attività al sistema nazionale. In tre casi, limitazioni legate al quadro normativo imposto dalle autorità turche alle ONG hanno impedito la tempestiva attuazione dei progetti³⁹. Di conseguenza, i progetti dell'UE attuati da ONG internazionali,

³⁸ In media, i progetti erano inizialmente previsti per 12 mesi e sono stati prolungati di 7 mesi.

³⁹ Molte ONG sono state chiuse con decreti dell'esecutivo o hanno visto le proprie attività significativamente limitate a seguito dell'applicazione molto più rigorosa degli obblighi di legge esistenti o dell'imposizione di nuovi obblighi. Ad esempio, alcune ONG internazionali hanno avuto difficoltà a rinnovare la registrazione, ad aprire conti bancari ed ottenere permessi di

che fino ad allora avevano lavorato in Turchia, hanno fatto registrare notevoli ritardi o riduzioni dell'estensione delle loro attività. Ove opportuno, la Commissione ha fornito una risposta flessibile, concedendo proroghe dei contratti ed in alcuni casi rivedendo i valori-obiettivo inizialmente fissati.

47. Anche la Commissione ha avuto difficoltà ad ottenere l'approvazione delle autorità turche per il coinvolgimento delle ONG internazionali nella fase di finanziamento. Ad esempio, il MoFSP non era d'accordo ad autorizzare le ONG internazionali a svolgere alcune attività di protezione essenziali, quali la gestione dei fascicoli e le visite a domicilio. La Commissione ha dovuto cancellare quattro progetti, per una dotazione finanziaria complessiva di 14 milioni di euro, nonostante il loro finanziamento fosse ritenuto importante per ovviare al pressante bisogno di protezione dei rifugiati. Il **riquadro 6** illustra esempi di ritardi e difficoltà cui hanno dovuto far fronte i progetti

Riquadro 6 – Esempi di ritardi e difficoltà cui hanno dovuto far fronte i progetti

Progetto n. 2 – Fornire protezione e soluzioni durature ai rifugiati e ai richiedenti asilo in Turchia

Una delle principali attività del progetto n. 2 era assistere la direzione generale Gestione della migrazione (DGMM) turca nella verifica, aggiornamento e correzione dei dati di registrazione di 2,7 milioni di rifugiati siriani. Questo progetto è stato attuato da un'Agenzia delle Nazioni Unite. L'esercizio di verifica è iniziato con sette mesi di ritardo. I ritardi sono stati principalmente dovuti alle conseguenze del tentato colpo di Stato del luglio 2016, che ha portato a cambiamenti in seno alle istituzioni governative, a seguito della sospensione di alti funzionari della DGMM e di ulteriori vincoli di sicurezza. In aggiunta, il calendario fissato nella fase di ideazione del progetto era troppo ambizioso, considerate le limitazioni tecniche, amministrative e di capacità esistenti sul terreno. Ad esempio, il progetto inizialmente ha risentito dell'assenza di personale esperto nei centri di verifica, di problemi di funzionamento della banca dati della DGMM e di problemi di connettività Internet.

Queste difficoltà hanno portato a due modifiche del contratto: una proroga di 12 mesi seguita da un aumento di 8 milioni di euro della dotazione finanziaria.

lavoro o il nuovo permesso di cooperazione necessario affinché una ONG locale possa lavorare con partner attuatori locali.

Progetto n. 8 – Attenuare i rischi connessi alle principali preoccupazioni relative alla protezione dei rifugiati

Il progetto controllato mirava a migliorare la protezione dei rifugiati vulnerabili tramite gestione dei fascicoli, assistenza alla protezione dei singoli e fornitura di informazioni e di assistenza legale. È stato avviato nel 2017 come continuazione di un precedente progetto già finanziato dalla Commissione e attuato a partire dal 2015 dalla stessa ONG internazionale. Sin dall'inizio, i partner attuatori hanno avuto difficoltà ad ottenere dalle autorità turche le autorizzazioni per operare nei siti inizialmente previsti (Gaziantep, Ankara e Sanliurfa) e ad ottenere i permessi di cooperazione necessari per lavorare con le ONG locali. Di conseguenza, la durata del progetto è stata estesa da 13 a 22 mesi, le sue attività sono state riconfigurate e la sua dotazione finanziaria è stata ridotta del 20 %, poiché il partner attuatore non poteva operare ad Ankara.

Progetto 10 – Sostegno alle donne e alle ragazze rifugiate più vulnerabili

La finalità del progetto consisteva nel fornire maggior accesso a spazi sicuri e servizi specializzati per donne e ragazze, tramite l'istituzione e la gestione di appositi centri. Un partner attuatore locale, incaricato di 6 dei 20 centri finanziati dalla DG ECHO, è stato chiuso da un ordine esecutivo del governo. L'Agenzia delle Nazioni Unite, in quanto principale partner attuatore, ha chiesto alla DG ECHO di sospendere in parte le attività del progetto per cinque mesi, al fine di trasferirle ad altri partner locali.

Vi sono state carenze nel monitoraggio dei progetti di assistenza in denaro e nella misurazione dei risultati

48. Il monitoraggio consiste nell'esame regolare della spesa, delle attività e dei risultati, e fornisce informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento dei progetti rispetto alle previsioni. Gli auditor della Corte hanno valutato su due livelli il monitoraggio dello Strumento effettuato dalla Commissione. In primo luogo, hanno appurato se il monitoraggio dei progetti umanitari fosse completo e tempestivo. In secondo luogo, hanno verificato se il quadro dei risultati dello Strumento (un apposito strumento concepito dalla Commissione per mostrare dati aggregati sui risultati ottenuti dallo Strumento) fornisse informazioni pertinenti e quantificabili sulla performance.

49. La Commissione ha posto in essere un quadro adeguato per monitorare i progetti umanitari. Tutti i progetti inclusi nel campione di audit della Corte erano stati visitati, almeno

una volta, da personale della Commissione, in conformità alle linee-guida di quest'ultima. Il monitoraggio dei progetti ha permesso al personale della Commissione sul terreno e quello presso la sede centrale di seguire le operazioni dei progetti con continuità.

Mancato accesso ai dati primari per il programma di assistenza in denaro

50. La Corte ha constatato però che il monitoraggio dei due progetti di assistenza in denaro è stato limitato, poiché la Commissione e i suoi partner attuatori delle Nazioni Unite non hanno avuto accesso ai dati originali dei beneficiari (ossia l'elenco dei beneficiari ammissibili con i rispettivi nomi, numeri dei documenti di identificazione e indirizzi). Il MoFSP dispone di questi dati, ma ha rifiutato di condividerli con le Nazioni Unite e con la Commissione, invocando la normativa turca sulla protezione dei dati. Invece, il partner attuatore delle Nazioni Unite ha ricevuto dati anonimizzati, nei quali il nome e il numero di documento di ciascun beneficiario era sostituito da un numero univoco generato dal partner attuatore locale.

51. In realtà, uno dei ruoli cruciali dei partner delle Nazioni Unite che attuano progetti umanitari per conto della Commissione è quello di essere responsabili della supervisione del processo di pagamento e del monitoraggio dell'attuazione dei progetti. Questo negato accesso ai dati primari disponibili presso il MoFSP ha limitato la capacità dei partner delle Nazioni Unite, e quindi quella della Commissione, di espletare le proprie funzioni di monitoraggio e controllo in modo efficiente ed efficace.

52. I partner attuatori delle Nazioni Unite sono stati obbligati ad adattare il proprio quadro di controllo interno al mancato accesso ai dati primari essenziali. Hanno introdotto "controlli di triangolazione" aggiuntivi per corroborare i dati anonimizzati ricevuti e riconciliarli con i dati sui pagamenti anonimizzati ricevuti dalla banca. Nonostante detti controlli aggiuntivi, i partner attuatori delle Nazioni Unite non hanno potuto risalire ai flussi di denaro a favore dei beneficiari, dalla registrazione al pagamento. La Corte ritiene che si tratti di una significativa debolezza nel monitoraggio del programma di assistenza in denaro.

53. Conformemente alle proprie procedure di audit e sulla base dei suoi diritti ad espletare audit, la Corte ha richiesto al MoFSP l'accesso ai dati primari per la ESSN e il CCTE. L'accesso a tali dati è stato negato, e la Corte ha potuto unicamente accedere ai dati anonimizzati di

cui disponevano i partner attuatori delle Nazioni Unite. Di conseguenza, gli auditor della Corte non hanno potuto determinare l'intera pista di audit, dalla registrazione dei rifugiati ammissibili ai pagamenti effettuati nell'ambito di questi due progetti. L'allegato VIII mostra le limitazioni di accesso ai dati per i diversi portatori d'interesse coinvolti.

Debolezze nel "quadro dei risultati" dello Strumento

54. Per quanto concerne il quadro dei risultati dello Strumento, la Corte ha individuato le seguenti debolezze:

- a) non erano stati ancora definiti valori di partenza e valori-obiettivo per gli indicatori di alto livello dello Strumento, che consentissero una misurazione obiettiva dei progressi compiuti. Inoltre, non vi erano tappe intermedie per seguire i progressi in corso di attuazione;
- b) sarà difficile isolare l'effettivo contributo fornito dallo Strumento al raggiungimento degli indicatori aggregati di alto livello⁴⁰. La principale ragione di ciò è che i medesimi obiettivi vengono finanziati da fondi UE aggiuntivi al di fuori dello Strumento, dal governo turco, da alcuni Stati membri dell'UE e da altri donatori (cfr. l'esempio del progetto n. 10 nel riquadro 3);
- c) il quadro dei risultati dello Strumento non fornisce una visione d'insieme completa della performance dell'assistenza dell'UE ai rifugiati in Turchia, poiché non include l'assistenza dell'UE prestata al di fuori dello Strumento;
- d) a causa di disaccordi con il governo turco, non vi è alcun indicatore aggregato che misuri i progressi compiuti riguardo alla violenza sessuale e di genere, all'abbandono scolastico o alla protezione dei minori. Questi aspetti erano però componenti importanti di alcuni progetti umanitari. In aggiunta, alcuni obiettivi ed indicatori specifici si riferivano solo ai siriani beneficiari di protezione temporanea e non riguardavano rifugiati di altre nazionalità;

⁴⁰ Quali ad esempio "Percentuale di rifugiati in età scolastica che ricevono istruzione" o "Tasso delle principali malattie trasmissibili tra i rifugiati e le comunità di accoglienza".

- e) il quadro dei risultati dello Strumento non ha ancora presentato un'immagine aggiornata della performance ottenuta. Nel maggio 2018, la più recente relazione di monitoraggio riguardava gli indicatori di realizzazione (ad esempio, numero di visite mediche di base) per il periodo gennaio-luglio 2017. Non conteneva informazioni sugli effetti (ad esempio, percentuale di rifugiati che ha accesso ai servizi sanitari);
- f) il quadro dei risultati dello Strumento non era disponibile al pubblico.

I progetti sottoposti ad audit hanno effetti positivi per i rifugiati, ma la metà di essi non ha ancora ottenuto gli effetti attesi

55. La Corte ha basato la propria valutazione dell'efficacia dei progetti umanitari controllati su un'analisi degli indicatori di monitoraggio, sulle relazioni sullo stato di avanzamento presentate dai partner attuatori, sulle relazioni sulle visite di monitoraggio stilate dai funzionari della DG ECHO sul terreno, sulle visite in loco⁴¹ e su colloqui con personale della Commissione, autorità turche, partner attuatori dei progetti e beneficiari. Le conclusioni della Corte sono sintetizzate nell'**allegato III B**.

56. Le procedure di selezione della Commissione hanno fatto sì che venissero scelti progetti pertinenti ai bisogni dei rifugiati (cfr. **paragrafo 21**). Di conseguenza, tutti i progetti umanitari sottoposti ad audit hanno aiutato i rifugiati a soddisfare i loro bisogni fondamentali in termini di alloggio, cibo, salute, istruzione e protezione. Sei progetti su dieci hanno prodotto tutte o la maggior parte delle realizzazioni perseguite. Tuttavia, metà dei progetti sottoposti ad audit, alcuni dei quali erano ancora in corso, non ha ancora ottenuto gli effetti attesi, così come definiti al momento della loro ammissione al finanziamento⁴².

57. I due progetti di assistenza in denaro, che rappresentavano l'83 % del campione della Corte), sono riusciti a fornire assistenza in denaro contante ad un numero di beneficiari

⁴¹ Gli auditor della Corte hanno visitato tutti i progetti inclusi nel campione di audit, tranne i progetti nn. 5 e 7.

⁴² Più concretamente, due progetti (n. 4 e n. 10) sono stati pienamente efficaci, due (n. 1 e n. 6) sono stati in gran parte efficaci e cinque progetti (nn. 2, 5, 7, 8 e 9) non hanno ottenuto gli effetti inizialmente pianificati.

superiore a quello inizialmente pianificato. In base ai dati trasmessi dai partner attuatori delle Nazioni Unite, la ESSN ha raggiunto 1,2 milioni di beneficiari al marzo 2018, rispetto ad un valore-obiettivo iniziale di 1 milione di rifugiati; e al marzo 2018 più di 330 000 alunni avevano ricevuto almeno un pagamento CCTE dall'avvio del progetto, rispetto ad un valore-obiettivo iniziale di 230 000 bambini⁴³.

58. I risultati preliminari della ESSN, comunicati a maggio 2018, indicano che il progetto ha contribuito in modo positivo ad aiutare i rifugiati a soddisfare i loro bisogni fondamentali. Ad esempio, uno degli indicatori-chiave della ESSN è l'indice "strategia di risposta". Mira a misurare il ricorso, da parte dei rifugiati, a comportamenti di risposta negativi⁴⁴ per soddisfare i loro bisogni fondamentali. I risultati preliminari ottenuti nell'ambito dell'ESSN dimostrano che il valore-obiettivo consistente in una diminuzione del 30 % dell'indice "strategia di risposta" è stato raggiunto⁴⁵.

59. L'impatto della ESSN sul miglioramento del tenore di vita dei rifugiati dipende dall'indirizzamento dell'assistenza (chi è ammissibile) e dall'importo di denaro contante trasferito. L'indirizzamento è stato basato su criteri demografici di base⁴⁶ per dirigere l'assistenza verso i rifugiati più vulnerabili. Il ricorso a detti criteri è stato giustificato dalla necessità di una rapida attuazione, in quanto essi sono più facili da verificare rispetto a criteri socio-economici, come il reddito familiare.

60. D'altro canto, il ricorso a criteri demografici è meno preciso e potrebbe portare all'errata inclusione o esclusione di rifugiati dal progetto. Ciò si misura in termini di errori di

⁴³ Il partner attuatore del CCTE ha riferito che l'81 % circa dei beneficiari del CCTE erano anche iscritti alla ESSN, il che dimostra una forte complementarità tra i due progetti.

⁴⁴ I comportamenti di risposta negativi vanno dai meno gravi (come razionamento del cibo) ai più gravi (come lavoro minorile).

⁴⁵ Relazione intermedia sulla ESSN, 31 maggio 2018.

⁴⁶ Sono ammissibili all'assistenza le famiglie che soddisfano i criteri seguenti: 1) donne adulte sole (tra 18 e 59 anni), senza nessun altro familiare; 2) genitori soli, senza nessun altro familiare adulto e con almeno un figlio minore di 18 anni; 3) persone anziane, dai 60 anni in su, senza nessun altro familiare adulto; 4) famiglie con uno o più disabili; 5) famiglie con quattro o più bambini; 6) famiglie che hanno almeno 1,5 persone a carico per ciascun adulto abile.

esclusione (famiglie vulnerabili considerate non ammissibili) ed errori di inclusione (famiglie ammissibili che soddisfano i criteri demografici, ma che non sono povere). Sulla base dei più recenti dati di monitoraggio⁴⁷, la ESSN ha raggiunto i propri obiettivi in termini di errori di esclusione (4 % rispetto ad un valore-obiettivo iniziale di meno del 10 %), ma non in termini di errori di inclusione (18 % rispetto ad un valore-obiettivo iniziale del 5 %).

61. Per quanto riguarda l'importo di contante trasferito, l'obiettivo primario del progetto era soddisfare integralmente i bisogni fondamentali dei rifugiati più vulnerabili. I fondi necessari a soddisfare detti bisogni sono stati inizialmente stimati in 180 lire turche⁴⁸ per persona al mese. In seguito a discussioni con le autorità turche, l'importo di contante trasferito è stato fissato a 100 lire turche⁴⁹. Nel giugno 2017, è stato aumentato ad un valore medio di 133 lire turche⁵⁰, corrispondente al 74 % del fabbisogno inizialmente stimato. Nonostante un contesto di elevata inflazione in Turchia, il valore non è aggiornato dal giugno 2017. Ciò riduce continuamente l'impatto del progetto sui beneficiari più vulnerabili.

62. Nel **riquadro 7** sono illustrati esempi di progetti che hanno ottenuto la maggior parte dei risultati attesi.

Riquadro 7 – Risultati positivi di alcuni progetti

Progetto n. 4

Formando il personale medico siriano, il progetto ha potenziato la capacità di quest'ultimo di lavorare in seno al sistema sanitario turco nelle 15 province turche con il più alto numero di rifugiati. Il progetto ha quindi migliorato l'accesso dei rifugiati, nella propria lingua, ai servizi medici di base, il che ha condotto a oltre 140 000 visite mediche.

⁴⁷ Monitoraggio post-distribuzione, fase uno, espletato dal partner attuatore delle Nazioni Unite.

⁴⁸ Circa 50 euro alla fine del 2016.

⁴⁹ Una delle ragioni principali era che le autorità turche non volevano fornire ai rifugiati un livello di assistenza più alto rispetto a quello dei cittadini turchi, in quanto questo avrebbe potuto alimentare tensioni.

⁵⁰ Questo importo equivaleva a circa 33 euro nel giugno 2017.

Progetto n. 10

Il progetto ha raggiunto l'obiettivo prefissato: accrescere significativamente la percentuale di donne e ragazze rifugiate che hanno accesso a spazi sicuri loro dedicati nella stessa provincia e utilizzando la propria lingua. Complessivamente, nel 2017, 337 525 beneficiarie si sono valse di servizi per la salute sessuale e riproduttiva ed hanno ricevuto un kit di prodotti per l'igiene tramite 20 spazi sicuri per donne e ragazze finanziati dall'UE. Inoltre, 194 719 beneficiarie hanno fatto ricorso a servizi contro la violenza sessuale e di genere e hanno ricevuto kit di prodotti per l'igiene. Otto delle dieci previste realizzazioni sono state realizzate.

Foto 1 – Spazi sicuri per donne e ragazze a Gaziantep (progetto n. 10)



Fonte: Corte dei conti europea.

63. Su una nota meno positiva, la Corte ha constatato che quattro dei cinque progetti controllati attuati da ONG internazionali non hanno prodotto le realizzazioni o gli effetti originariamente previsti. Il difficile e mutevole ambiente di lavoro delle ONG (internazionali) in Turchia ha portato alla sospensione, modifica o cancellazione delle attività previste (cfr. **paragrafo 46**) e alla revisione dei valori-obiettivo inizialmente fissati. Sebbene la Commissione abbia fornito sostegno flessibile, specie tramite consulenza e proroghe dei termini ultimi, le difficoltà registrate nel corso dell'attuazione hanno inciso negativamente

sul tasso di conseguimento dei risultati e sul loro conseguimento nei tempi prefissati (cfr. **allegato III B**).

CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI

64. La Corte ha riscontrato che, in un ambiente difficile, lo strumento per i rifugiati in Turchia ha mobilitato con rapidità 3 miliardi di euro provenienti dal bilancio dell'UE e dagli Stati membri dell'UE per fornire una risposta celere alla crisi dei rifugiati. Lo Strumento non ha consentito invece di raggiungere del tutto l'obiettivo di coordinare efficacemente detta risposta. I progetti sottoposti ad audit hanno fornito utile assistenza ai rifugiati; la maggior parte di essi ha prodotto le rispettive realizzazioni, ma la metà di essi non ha ancora ottenuto gli effetti attesi. La Corte ha constatato inoltre che vi sono margini per migliorare l'efficienza dei progetti che prevedono la fornitura di assistenza in denaro. La Corte conclude quindi che lo Strumento avrebbe potuto essere più efficace e che avrebbe potuto ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi.

65. La Commissione, sulla base di una esaustiva valutazione, ha identificato i bisogni prioritari dei rifugiati. Tuttavia, a causa di disaccordi tra la Turchia e l'UE in merito a come soddisfare i bisogni prioritari in termini di infrastrutture municipali e sostegno socioeconomico, questi settori non sono stati sufficientemente coperti. Inoltre, l'inclusione della "gestione della migrazione" tra le aree prioritarie non è stata giustificata in modo chiaro.

66. È stato difficile valutare se i fondi spesi in ciascuna area prioritaria fossero proporzionati all'entità dei bisogni, poiché il comitato direttivo non ha fissato stanziamenti anticipati indicativi per ciascuna area prioritaria. Sebbene ciò incrementi la flessibilità, va a scapito della rendicontabilità, in quanto non è possibile comparare spese previste ed effettive in ciascuna area prioritaria (cfr. **paragrafi 18-24**).

Raccomandazione 1 – Soddisfare meglio i bisogni dei rifugiati in termini di infrastrutture municipali e sostegno socio-economico

Per la seconda tranche della dotazione finanziaria dello Strumento, la Commissione dovrebbe:

- a) far sì che lo Strumento contribuisca meglio a soddisfare i bisogni nelle aree prioritarie “Infrastrutture municipali” e “Sostegno socio-economico”;
- b) riesaminare la necessità di mantenere la “Gestione della migrazione” tra le aree prioritarie dello Strumento;
- c) fissare un’assegnazione di fondi indicativa per ciascuna area prioritaria prima di iniziare a spendere i fondi.

Data-obiettivo di attuazione: 31 dicembre 2019.

67. La Commissione e gli Stati membri hanno creato celermente le strutture amministrative dello Strumento. Inoltre, l’efficace messa in comune dei fondi e i meccanismi di erogazione scelti dalla Commissione, con un mix di strumenti e partner per attuare grandi progetti, hanno fatto sì che lo Strumento potesse raggiungere il proprio obiettivo di concludere contratti per un valore di 3 miliardi di euro entro la fine del 2017 (**paragrafi 25-29**).

68. Nonostante la Commissione abbia coordinato la direzione strategica dello Strumento tramite una valutazione dei bisogni comuni, una struttura di governance ed un quadro dei risultati comprendente sia l’assistenza umanitaria che quella non umanitaria, l’assistenza avrebbe potuto essere razionalizzata meglio. Nei settori della salute e dell’istruzione, lo Strumento ha sostenuto il medesimo tipo di attività tramite strumenti diversi. Ciò ha reso il coordinamento più complesso ed ha portato ad un uso parallelo di strutture gestionali diverse per finanziare progetti simili. Inoltre, i fondi UE spesi in Turchia al di fuori dello Strumento hanno sostenuto anche le stesse aree prioritarie dello Strumento (**paragrafi 31-33**).

Raccomandazione 2 – Migliorare la razionalizzazione e la complementarità dell'assistenza

Per la seconda tranche della dotazione finanziaria dello Strumento, la Commissione dovrebbe definire una strategia comune, con una chiara divisione dei compiti tra i diversi strumenti e gli Stati membri dell'UE, al fine di rafforzare la coerenza e la razionalizzazione dell'assistenza.

Data-obiettivo di attuazione: 31 dicembre 2019.

69. L'obiettivo dichiarato dello Strumento di assicurare la complementarità dell'assistenza riguarda anche il collegamento tra le sue componenti umanitaria e non umanitaria. Sebbene gli auditor della Corte abbiano individuato alcuni buoni esempi nel settore della salute, nel quale la Commissione ha sostenuto il graduale passaggio dall'assistenza umanitaria ad un aiuto allo sviluppo più durevole, questa complementarità non è stata sistematicamente raggiunta. Al momento dell'audit, per la maggior parte dei progetti controllati non sussistevano ancora le condizioni per un graduale passaggio dall'assistenza umanitaria all'aiuto allo sviluppo (**paragrafi 34-35**).

Raccomandazione 3 – Attuare una strategia per la transizione dall'assistenza umanitaria all'aiuto allo sviluppo

La Commissione dovrebbe definire ed attuare una strategia di transizione, con l'obiettivo finale di affidare sia le attività umanitarie che quelle non umanitarie alle autorità nazionali.

Data-obiettivo di attuazione: 31 dicembre 2021.

70. La Corte ha anche rilevato che è possibile migliorare l'efficienza dei progetti umanitari finanziati dallo Strumento. In primo luogo, nell'esaminare le proposte di progetto, la Commissione non ha valutato in modo coerente e esaustivo la ragionevolezza dei costi a bilancio. In secondo luogo, sebbene fossero in linea con il quadro normativo, i costi indiretti pagati ai partner attuatori di grandi progetti che prevedevano assistenza in denaro sono risultati elevati e non giustificati a sufficienza, ed il livello di anticipi non era commisurato agli effettivi esborsi relativi ai progetti (**paragrafi 38-44**).

Raccomandazione 4 – Accrescere l'efficienza dei progetti che prevedono assistenza in denaro

La Commissione dovrebbe far di tutto per accrescere l'efficienza dei grandi progetti che prevedono assistenza in denaro, per meglio riflettere la loro specifica natura e dimensione, in particolare:

- a) negoziando una riduzione dei costi indiretti che il partner attuatore delle Nazioni Unite addebita per l'attuazione della ESSN;
- b) facendo sì che il compenso per il trasferimento di contante (per la ESSN) sia pagato solo quando debitamente giustificato e necessario;
- c) negoziando con i partner un livello di pre-finanziamento ridotto, che sia meglio commisurato agli esborsi attesi dei progetti.

Data-obiettivo di attuazione: 31 dicembre 2020.

71. L'efficienza dei progetti dipende anche dal rispetto dei tempi previsti. Quando un progetto subisce ritardi, costi quali canoni di locazione e stipendi potrebbero dover essere sostenuti per un periodo più lungo. Nove dei dieci progetti controllati hanno dovuto essere prorogati; in media, tali progetti hanno necessitato di una estensione temporale del 60 %. Il difficile ambiente operativo è stato il principale fattore che ha ostacolato la tempestiva attuazione di progetti per le ONG internazionali (**paragrafi 45-46**).

Raccomandazione 5 – Affrontare con le autorità turche la necessità di migliorare l'ambiente in cui operano le ONG (internazionali)

La Commissione dovrebbe utilizzare le politiche ed il dialogo politico di alto livello con le autorità turche per migliorare l'ambiente in cui operano le ONG (internazionali) in Turchia.

Data-obiettivo di attuazione: 31 dicembre 2019.

72. La Commissione ha posto in essere misure adeguate per monitorare i progetti umanitari e sapeva se i progetti procedevano come previsto. Il limite principale è stato il rifiuto delle autorità turche di dar accesso all'elenco originale dei beneficiari ammissibili per i due progetti che prevedevano assistenza in denaro. Ciò ha impedito agli auditor della Corte e alla Commissione di risalire ai flussi di denaro a favore dei beneficiari, dalla registrazione

fino al pagamento, per questa ingente parte della componente umanitaria dello Strumento (**paragrafi 49-53**).

73. Nel quadro dei risultati dello Strumento sono stati comunicati i risultati consolidati, ma ciò presenta alcune debolezze: per gli indicatori aggregati non vi sono parametri di partenza, tappe intermedie o valori-obiettivo quantificati. La rendicontazione al pubblico è stata limitata e non ha riguardato l'insieme dell'assistenza dell'UE ai rifugiati in Turchia (**paragrafo 54**).

Raccomandazione 6 – Potenziare il monitoraggio e la rendicontazione dello Strumento per i rifugiati in Turchia

La Commissione dovrebbe:

- a) insistere presso le autorità turche affinché concedano ai partner attuatori dei progetti di assistenza in denaro pieno accesso ai dati sui beneficiari ammissibili, al fine di migliorare la rendicontabilità e l'efficienza del quadro di monitoraggio di questi progetti-faro;
- b) migliorare la concezione del quadro dei risultati dello Strumento, in particolare introducendo parametri di partenza, tappe intermedie, e valori-obiettivo per gli indicatori di risultato aggregati;
- c) riferire sulla spesa per gli strumenti dell'UE a sostegno dei rifugiati in Turchia diversi dallo Strumento.

Data-obiettivo di attuazione: 31 dicembre 2019.

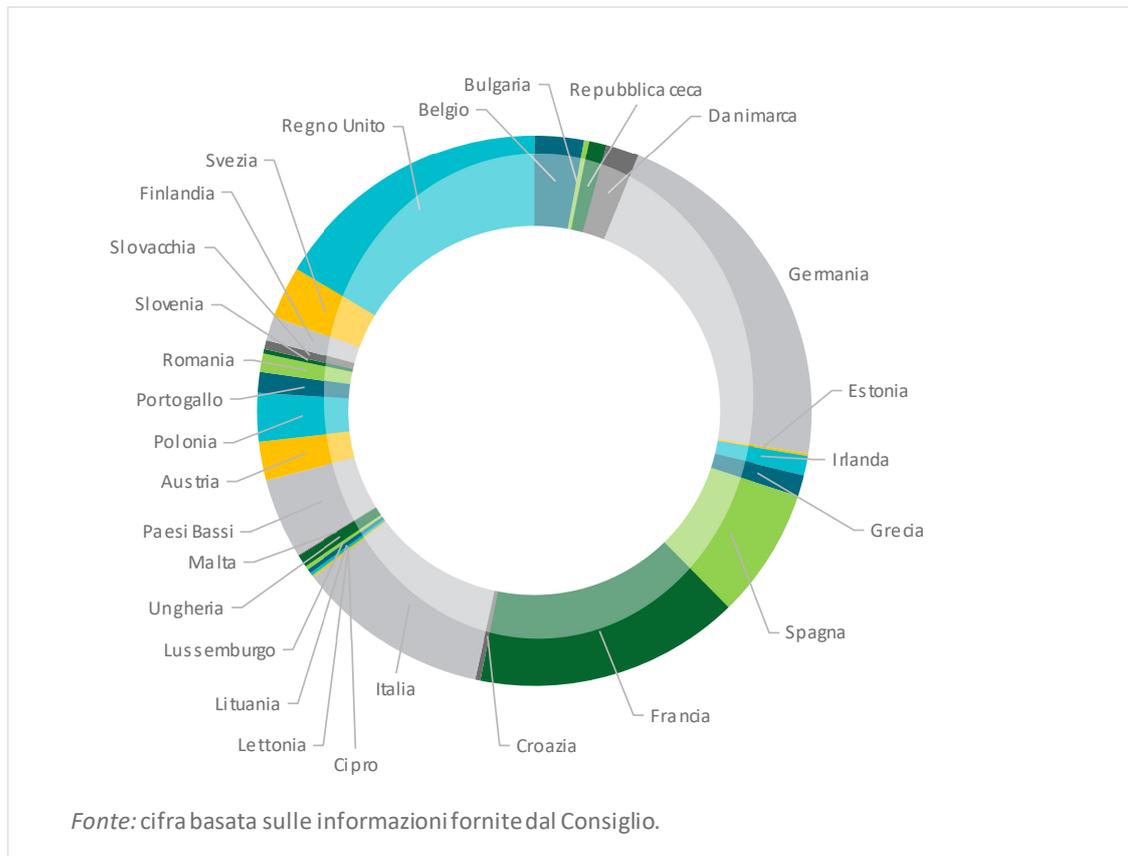
74. Tutti i progetti umanitari sottoposti ad audit hanno aiutato i rifugiati a soddisfare i principali loro bisogni in termini di alloggio, cibo, salute, istruzione e protezione. Sei progetti su dieci hanno prodotto tutte o la maggior parte delle realizzazioni perseguite. Tuttavia, metà dei progetti sottoposti ad audit, alcuni dei quali sono ancora in corso, non hanno ancora ottenuto gli effetti attesi, così come definiti al momento della loro ammissione al finanziamento (**paragrafi 56-63**).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina JAKOBSEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 2 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

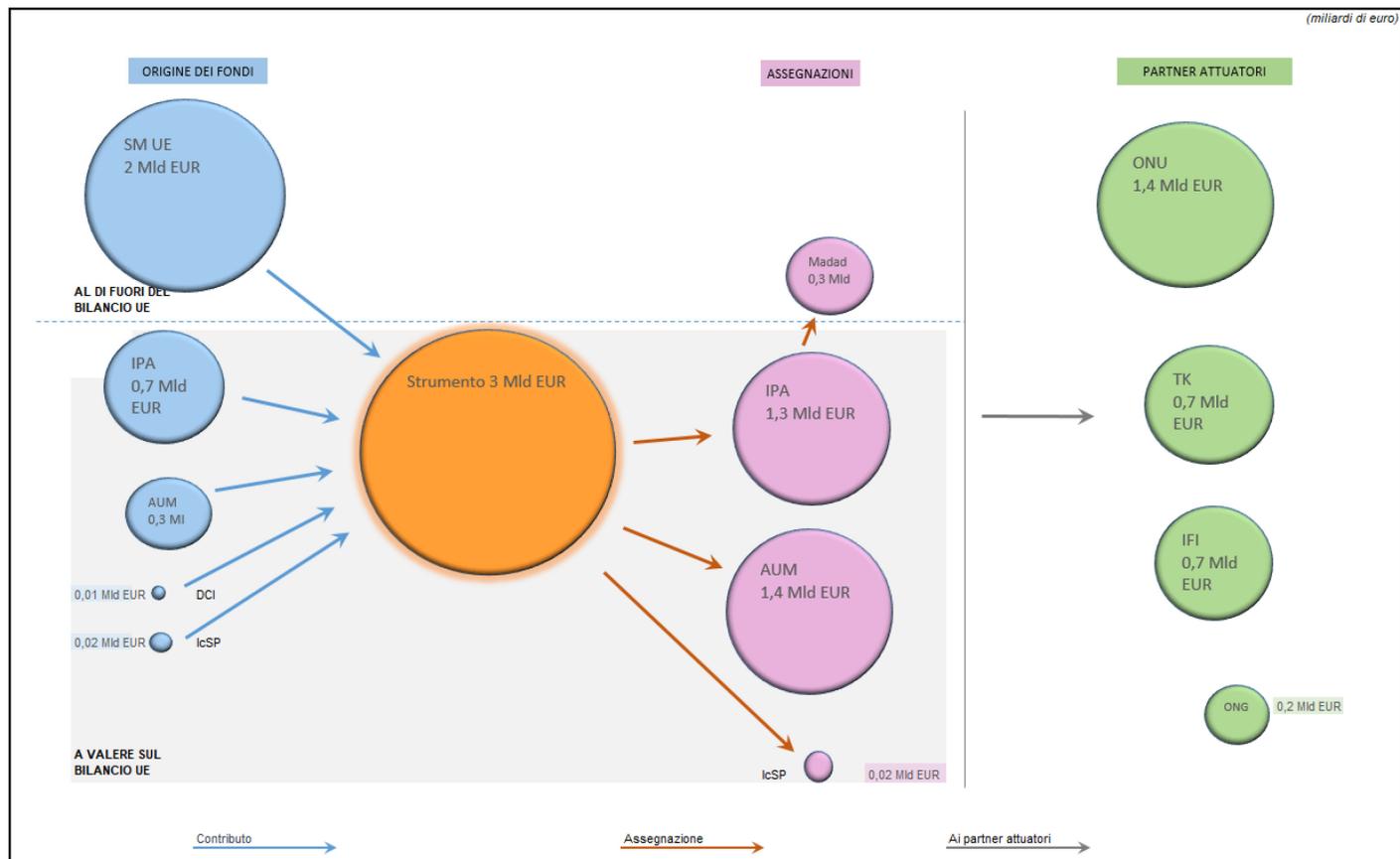
ALLEGATO I**Contributi nazionali per lo Strumento per i rifugiati in Turchia**

| Contributi nazionali per lo Strumento per i rifugiati in Turchia (milioni di euro) | | | |
|--|-------|-------------|-------|
| Belgio | 57,6 | Lituania | 5,2 |
| Bulgaria | 5,9 | Lussemburgo | 4,3 |
| Repubblica ceca | 20,4 | Ungheria | 14,7 |
| Danimarca | 38,4 | Malta | 1,1 |
| Germania | 427,5 | Paesi Bassi | 93,9 |
| Estonia | 2,8 | Austria | 45,6 |
| Irlanda | 22,9 | Polonia | 57,0 |
| Grecia | 25,1 | Portogallo | 24,4 |
| Spagna | 152,8 | Romania | 21,6 |
| Francia | 309,2 | Slovenia | 5,2 |
| Croazia | 5,9 | Slovacchia | 10,5 |
| Italia | 224,9 | Finlandia | 28,4 |
| Cipro | 2,3 | Svezia | 61,3 |
| Lettonia | 3,5 | Regno Unito | 327,6 |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dal Consiglio dell'Unione europea.

ALLEGATO II

Lo Strumento per i rifugiati in Turchia: un meccanismo di coordinamento



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

ALLEGATO III A**Progetti umanitari sottoposti ad audit**

| N. | Titolo del progetto | Settore | Tipo di partner | Informazioni finanziarie confermate (milioni di euro) | | | | | Calendario | | | |
|----|---|-------------------------|------------------|---|---|---|-------------------------|-----------------------|----------------|---|---------------------------------|-------------------|
| | | | | Importo assegnato (euro) | Importo dei contratti conclusi (a) (euro) | Importo rivisto dei contratti conclusi (b) (euro) | Differenza (b-a) (euro) | Importo pagato (euro) | Data di inizio | Data inizialmente prevista per il completamento | Data di completamento prorogata | Differenza (mesi) |
| 1 | La Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN) è un sistema multifunzionale di trasferimento di contante volto a soddisfare i bisogni quotidiani dei rifugiati in Turchia | Bisogni fondamentali | Agenzia dell'ONU | 348,0 | 348,0 | 348,0 | - | 278,4 | 09/2016 | 12/2017 | 08/2018 | 8 |
| 2 | Fornire protezione e soluzioni durature ai rifugiati e ai richiedenti asilo in Turchia | Protezione | Agenzia dell'ONU | 43,3 | 35,0 | 43,3 | 8,3 | 34,6 | 08/2016 | 07/2017 | 07/2018 | 12 |
| 3 | Trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione, al fine di far aumentare il tasso d'iscrizione e migliorare il tasso di frequenza dei bambini rifugiati | Istruzione - Protezione | Agenzia dell'ONU | 34,0 | 34,0 | 34,0 | - | 27,2 | 03/2017 | 02/2018 | 07/2018 | 5 |
| 4 | Sostenere servizi sanitari adattati, che tengano conto delle specificità culturali, per i rifugiati siriani | Sanità | Agenzia dell'ONU | 10,0 | 10,0 | 10,0 | - | 8,0 | 03/2017 | 12/2017 | 03/2018 | 3 |
| 5 | Fornitura di assistenza sanitaria di primo soccorso alle popolazioni più vulnerabili e rafforzamento della loro resilienza tramite sostegno psico-sociale e per la salute mentale, attività di rieducazione funzionale e protezione delle vittime di violenza di genere | Istruzione - Protezione | ONG int. | 2,4 | 8,0 | 2,4 | -5,6 | 2,4 | 04/2017 | 12/2017 | 05/2018 | 5 |
| 6 | Facilitazione dell'accesso a servizi sanitari e psicosociali per i rifugiati | Sanità | ONG int. | 3,0 | 3,0 | 3,0 | - | 2,4 | 04/2017 | 12/2017 | 06/2018 | 6 |
| 7 | Risposta sanitaria d'emergenza per i rifugiati siriani in Turchia | Istruzione - Protezione | ONG int. | 3,0 | 3,0 | 3,0 | - | 2,4 | 09/2016 | 08/2017 | 05/2018 | 9 |
| 8 | Attenuare i rischi connessi alle principali preoccupazioni relative alla protezione dei rifugiati attraverso una sensibilizzazione mirata, il rafforzamento dei sistemi di riferimento e la fornitura di assistenza specializzata nella protezione | Protezione | ONG int. | 3,7 | 4,6 | 3,7 | -0,9 | 3,7 | 04/2017 | 04/2018 | 01/2019 | 9 |
| 9 | Un meccanismo di risposta a più attori e multisettoriale migliora l'accesso a servizi inclusivi e di qualità per i rifugiati siriani e non siriani più vulnerabili, comprese le persone con disabilità (Izmir e Istanbul città) | Sanità | ONG int. | 2,0 | 2,5 | 2,0 | -0,5 | 2,0 | 09/2016 | 08/2017 | 01/2018 | 5 |
| 10 | Sostegno alle donne e alle ragazze rifugiate più vulnerabili per dare loro accesso ai servizi per la salute sessuale e riproduttiva e in materia di violenza sessuale o di genere | Istruzione - Protezione | Agenzia dell'ONU | 9,0 | 9,0 | 9,0 | - | 7,2 | 08/2016 | 12/2017 | 12/2017 | - |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione (aprile 2018).

ALLEGATO III B**Performance dei progetti sottoposti a audit**

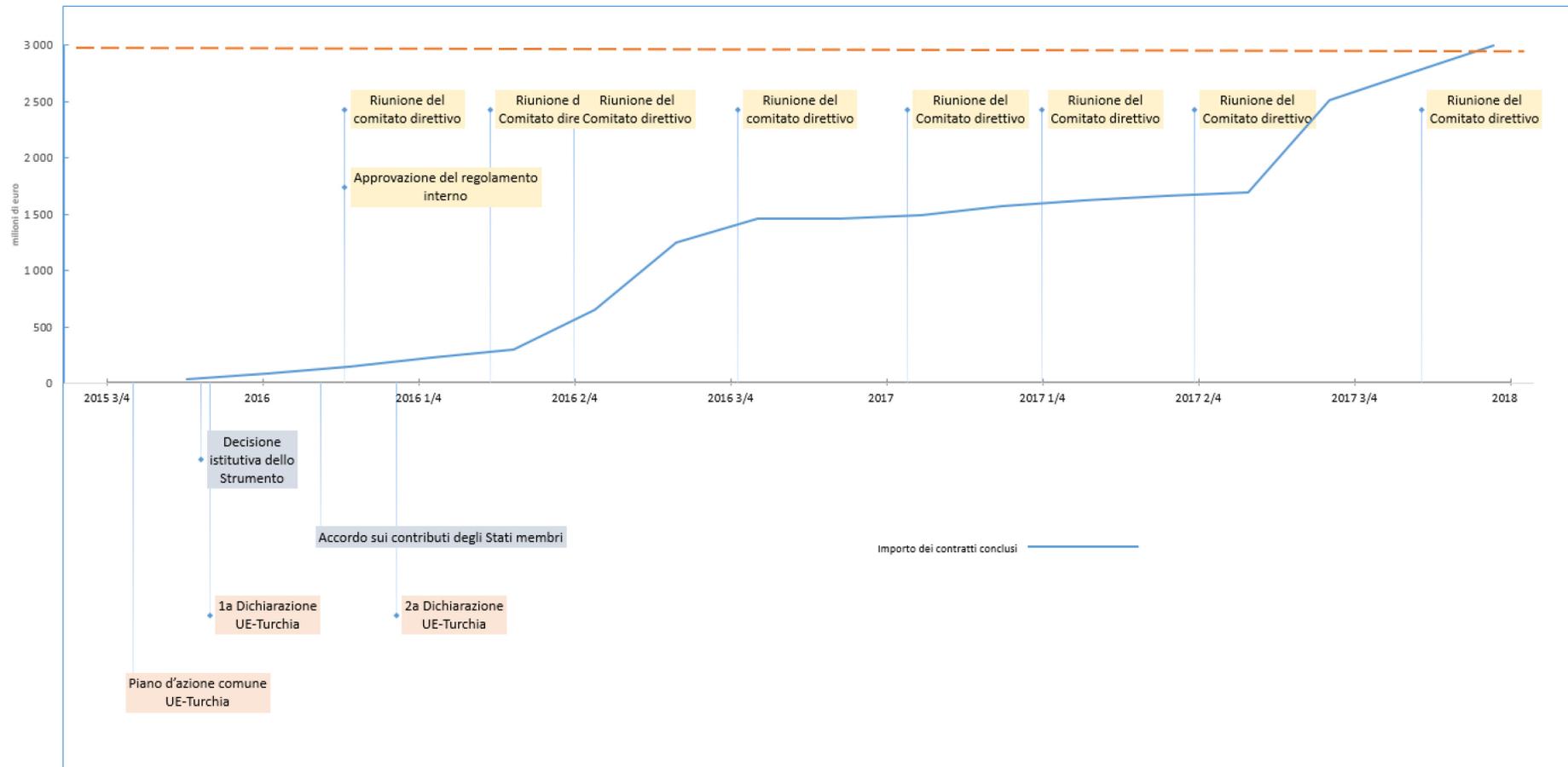
| N. | Titolo del progetto | Settore | Tipo di partner | Concezione | | Attuazione | | Efficacia | | Strategia di transizione / di uscita |
|----|---|-------------------------|------------------|------------|--------------------|-----------------------|------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------------|
| | | | | Pertinenza | Rispetto dei tempi | Dotazione finanziaria | Realizzazioni prodotte | Effetti prodotti | | |
| 1 | La Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSM) è un sistema multifunzionale di trasferimento di contante volto a soddisfare i bisogni quotidiani dei rifugiati in Turchia | Bisogni fondamentali | Agenzia dell'ONU | | | | | | | |
| 2 | Fornire protezione e soluzioni durature ai rifugiati e ai richiedenti asilo in Turchia (Risultato 1: esercizio di verifica) | Protezione | Agenzia dell'ONU | | | | | | | Non applicabile |
| | Fornire protezione e soluzioni durature ai rifugiati e ai richiedenti asilo in Turchia (Risultati 2-4: attività di registrazione e di protezione) | | | | | | | | | |
| 3 | Trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione, al fine di far aumentare il tasso d'iscrizione e migliorare il tasso di frequenza dei bambini rifugiati | Istruzione - Protezione | Agenzia dell'ONU | | | | | | Non disponibile | |
| 4 | Sostenere servizi sanitari adattati, che tengano conto delle specificità culturali, per i rifugiati siriani | Sanità | Agenzia dell'ONU | | | | | | | |
| 5 | Fornitura di assistenza sanitaria di primo soccorso alle popolazioni più vulnerabili e rafforzamento della loro resilienza tramite sostegno psico-sociale e per la salute mentale, attività di rieducazione funzionale e protezione delle vittime di violenza di genere | Istruzione - Protezione | ONG int. | | | | | | | |
| 6 | Facilitazione dell'accesso a servizi sanitari e psicosociali per i rifugiati | Sanità | ONG int. | | | | | | | |
| 7 | Risposta sanitaria d'emergenza per i rifugiati siriani in Turchia | Istruzione - Protezione | ONG int. | | | | | | | |
| 8 | Attenuare i rischi connessi alle principali preoccupazioni relative alla protezione dei rifugiati attraverso una sensibilizzazione mirata, il rafforzamento dei sistemi di riferimento e la fornitura di assistenza specializzata nella protezione | Protezione | ONG int. | | | | | | | |
| 9 | Un meccanismo di risposta a più attori e multisettoriale migliora l'accesso a servizi inclusivi e di qualità per i rifugiati siriani e non siriani più vulnerabili, comprese le persone con disabilità (Izmir e Istanbul città) | Sanità | ONG int. | | | | | | | |
| 10 | Sostegno alle donne e alle ragazze rifugiate più vulnerabili per dare loro accesso ai servizi per la salute sessuale e riproduttiva e in materia di violenza sessuale o di genere | Istruzione - Protezione | Agenzia dell'ONU | | | | | | | |

| Pertinenza | Calendario | Dotazione finanziaria | Realizzazioni | Effetti | Transizione |
|-------------------------------|--|---|----------------------------|----------------------------|------------------------|
| Soddisfacente | Nessuna proroga | Utilizzo dei fondi > 80 % | Interamente prodotte | Interamente prodotti | Effettuata e conclusa |
| In gran parte soddisfacente | Proroga che non ha inciso sulle attività | Non applicabile | In gran parte prodotte | In gran parte prodotti | Concordata |
| In gran parte insoddisfacente | Non applicabile | Basso utilizzo dei fondi a disposizione | In gran parte non prodotte | In gran parte non prodotti | Oggetto di discussione |
| Insoddisfacente | Proroga che ha inciso sulle attività | Finanziamenti aggiuntivi forniti | Non prodotte | Non prodotti | Piani non stabiliti |

Fonte: Corte dei conti europea.

ALLEGATO IV**Elenco delle interviste di audit svolte in Turchia nel 2018**

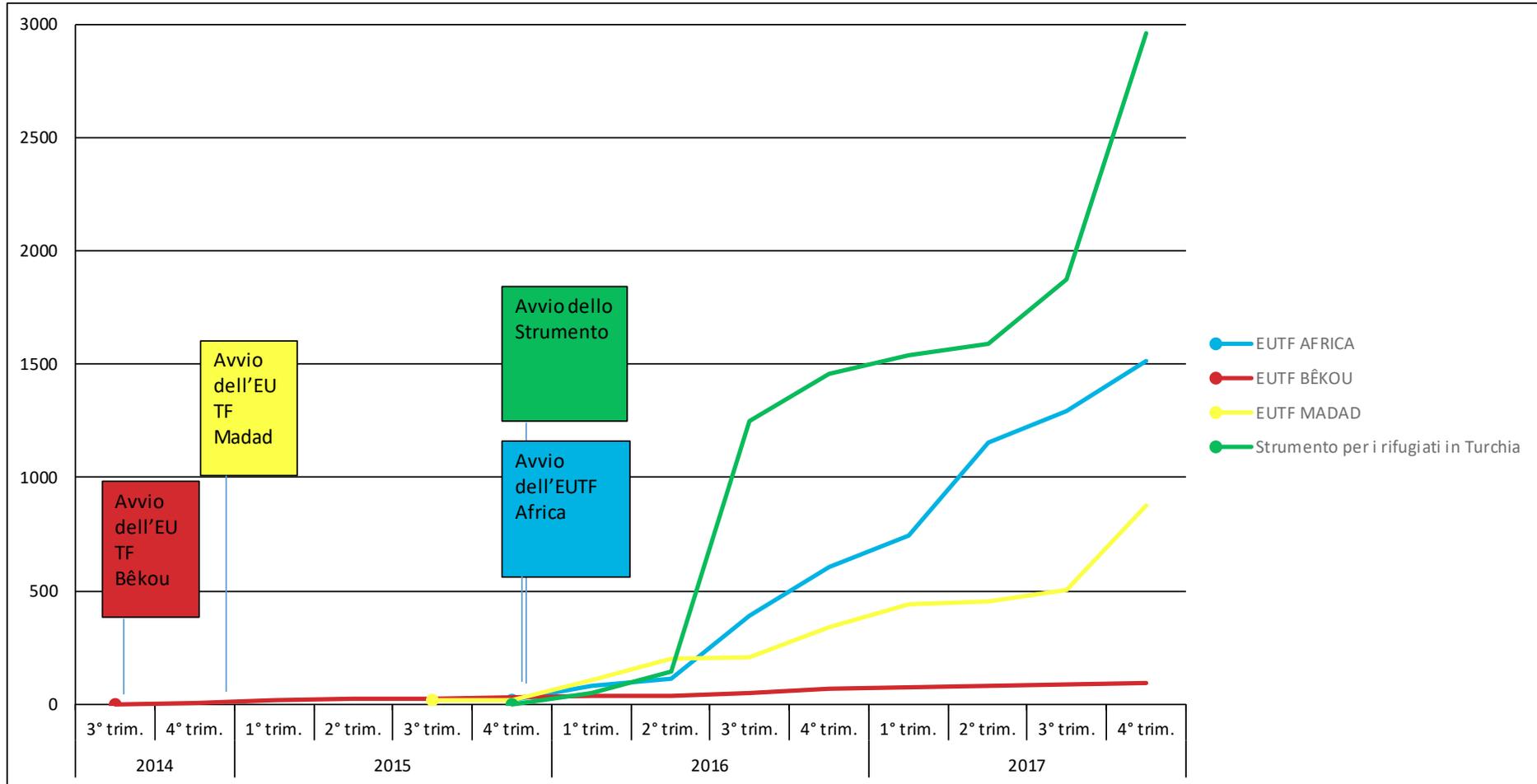
| Visite | Nome dell'entità visitata |
|---------------|---|
| 22 gennaio | Delegazione dell'UE, ambasciatore, Ufficio della DG ECHO |
| 22 gennaio | Programma alimentare mondiale (PAM) |
| 23 gennaio | Cellula di gestione congiunta della ESSN |
| 23 gennaio | Organizzazione mondiale della sanità (OMS) |
| 23 gennaio | Ministero della Salute |
| 24 gennaio | Ministero della Famiglia e delle politiche sociali |
| 24 gennaio | Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) |
| 24 gennaio | Ministero dell'Interno – Direzione generale per la gestione della migrazione (DGMM) |
| 24 gennaio | International Medical Corps |
| 24 gennaio | Ministero dell'Istruzione nazionale |
| 25 gennaio | Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) |
| 25 gennaio | Banca per lo sviluppo KfW |
| 25 gennaio | Banca mondiale |
| 25 gennaio | Presidenza della gestione delle catastrofi e delle emergenze (AFAD) |
| 25 gennaio | Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) |
| 25 gennaio | Handicap International |
| 25 gennaio | Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) |
| 25 gennaio | Ufficio della DG ECHO a Istanbul |
| 26 gennaio | Beneficiari del CCTE e della ESSN |
| 26 gennaio | Fondazione assistenza sociale e solidarietà (SASF) |
| 26 gennaio | Médecins du Monde |
| 26 gennaio | Organizzazione mondiale della sanità (OMS) |
| 29 gennaio | Centro servizi della Croce Rossa turca (TRC) |
| 29 gennaio | Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) |
| 29 gennaio | Fondazione assistenza sociale e solidarietà (SASF) |
| 30 gennaio | Beneficiari del CCTE e della ESSN |
| 30 gennaio | Cooperative for Assistance and Relief Everywhere |
| 30 gennaio | Ufficio della DG ECHO a Gaziantep |

Principali date ed avvenimenti associati allo Strumento

Fonte: Corte dei conti europea.

ALLEGATO VI

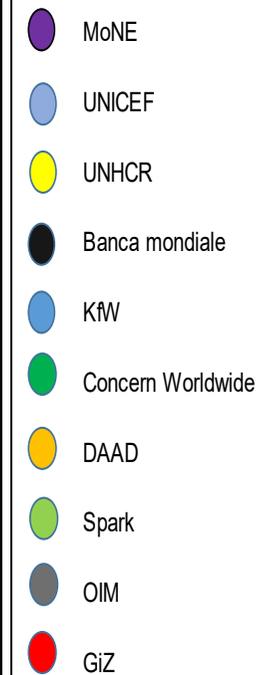
Rapidità dell'aggiudicazione dei contratti per lo Strumento rispetto ai fondi fiduciari dell'UE (milioni di euro)



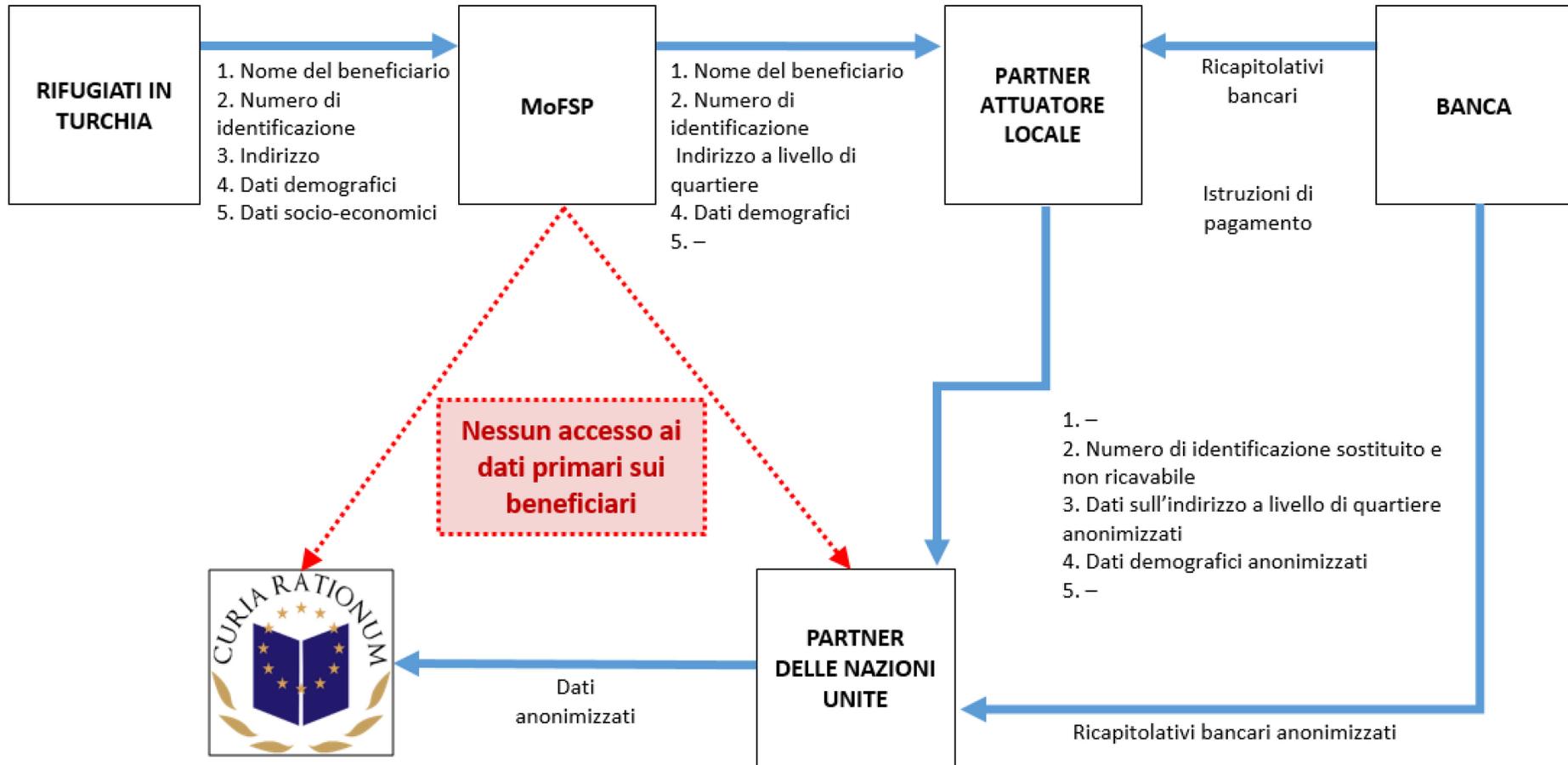
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

ALLEGATO VII**Complessità dell'assistenza dell'UE ai rifugiati in Turchia: l'esempio del settore dell'istruzione**

| Fonte di finanziamento | Strumento | Istruzione non formale | Attività di preparazione all'inverno e voucher per bisogni fondamentali | Protezione di minori | Trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione | Trasporto con scuolabus | Formazione e assunzione insegnanti | Corsi di lingua turca | Servizi per la prima infanzia | Istruzione superiore e formazione professionale | Infrastrutture scolastiche | Attrezzature e materiali scolastici | Energia sostenibile per le scuole | Altro (ad esempio, sostegno istituzionale) |
|--------------------------------------|-------------------------|------------------------|---|----------------------|--|-------------------------|------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|---|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|
| Strumento per i rifugiati in Turchia | Strumento, DG ECHO | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | | | | | | | | |
| | Strumento, EUTF MADAD | ● ● ● ● | | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● |
| | Strumento, IPA | ● ● ● ● | | ● ● ● ● | | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● | ● ● ● ● | | ● ● ● ● |
| Finanziamenti UE (extra Strumento) | MADAD (extra Strumento) | ● ● ● ● | | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● |
| | IPA (extra Strumento) | | | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● | | | | ● ● ● ● |
| Stati membri dell'UE | Esempio della Germania | ● ● ● ● | | ● ● ● ● | | | ● ● ● ● | ● ● ● ● | | ● ● ● ● | ● ● ● ● | ● ● ● ● | | ● ● ● ● |



Fonte: Corte dei conti europea.

ALLEGATO VIII**Flusso dei dati e limitazioni dell'accesso ai dati dei beneficiari della ESSN**

Fonte: Corte dei conti europea.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"LO STRUMENTO PER I RIFUGIATI IN TURCHIA: ASSISTENZA UTILE, MA SONO NECESSARI MIGLIORAMENTI PER OTTENERE UN MIGLIOR RAPPORTO TRA BENEFICI E COSTI

SINTESI

III. Lo strumento rappresenta il fulcro della dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016. Tale dichiarazione è stata determinante per affrontare la grave crisi migratoria che ha messo a dura prova l'Unione europea alla fine del 2015 e all'inizio del 2016. Successivamente all'accordo sulla dichiarazione UE-Turchia, il flusso di rifugiati in arrivo sulle isole greche si è interrotto pressoché all'istante e il numero di vittime negli attraversamenti irregolari è diminuito di oltre il 95%.

Lo strumento è l'unica componente della dichiarazione ad essere diventata immediatamente operativa e ad avere prodotto risultati coerenti nel corso degli ultimi due anni; esso conferma pertanto la capacità dell'UE di tenere fede ai propri impegni, con azioni tangibili e visibili a tutti gli attori politici e al pubblico in generale. Negli ultimi due anni lo strumento è diventato l'iniziativa-faro dell'UE nonché un modello per l'attuazione dell'assistenza coordinata dell'Unione nel quadro della politica dell'UE in materia di migrazione, che è in fase di sviluppo.

Lo strumento ha consentito di mobilitare rapidamente tre miliardi di EUR per la fornitura di assistenza da parte dell'UE e degli Stati membri ai rifugiati in Turchia, utilizzando in maniera coordinata gli strumenti dell'UE esistenti. In un periodo di incertezza politica, caratterizzato tra l'altro da un fallito colpo di Stato in Turchia, sono stati assunti impegni e conclusi contratti per un importo pari a tre miliardi di EUR e quasi due miliardi di EUR sono stati erogati nell'arco di venti mesi, nel pieno rispetto del quadro procedurale e giuridico dell'UE.

La Commissione desidera evidenziare che la maggioranza dei progetti ha ottenuto gli effetti attesi. Il progetto di maggiori dimensioni, vale a dire la Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN), che rappresenta il 76% dei fondi assegnati, ha raggiunto i suoi obiettivi in misura soddisfacente. La Commissione rileva inoltre che soltanto due progetti si sono conclusi entro il periodo oggetto di audit, in quanto è stato necessario prorogare la maggior parte dei progetti soprattutto a causa del contesto assai difficile.

IV. La Commissione osserva che in realtà entrambe le aree prioritarie erano state programmate e che non è stato possibile realizzare gli interventi relativi alle infrastrutture municipali in quanto i progetti effettivi presentati dalla Turchia ai fini del finanziamento non erano maturi.

V. La Commissione ritiene che il sostegno di attività simili tramite strumenti paralleli abbia consentito la complementarità, non abbia condotto a nessuna duplicazione o sovrapposizione e abbia permesso alla Commissione di accelerare la sua risposta, in quanto sono stati mobilitati strumenti diversi in momenti diversi.

Lo strumento è un meccanismo di coordinamento finalizzato a coordinare la mobilitazione di risorse provenienti dal bilancio dell'UE e dagli Stati membri e consente la mobilitazione degli strumenti esistenti *in parallelo*.

VI. La Commissione desidera evidenziare che esistono altri esempi di complementarità: tra questi si annovera, nel settore dell'istruzione, la sovvenzione diretta per il ministero dell'Istruzione nazionale, che integra il trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione. In tale settore il sostegno fornito all'istruzione formale era sostanzialmente volto a superare gli ostacoli economici che impediscono l'accesso all'istruzione scolastica e a definire percorsi di studio alternativi per i minori non scolarizzati.

Nel settore della salute gli sforzi di coordinamento hanno condotto alla progressiva integrazione delle cliniche gestite da ONG internazionali nel programma dei centri sanitari per migranti, gestito dal ministero della Salute.

Nell'ambito della seconda tranche, la transizione della ESSN dovrebbe essere integrata da un sostegno socio-economico su misura una volta definito, in maniera esaustiva, il profilo dei beneficiari della ESSN.

VII. La Commissione desidera evidenziare che, a seguito di una raccomandazione formulata dalla Corte in una precedente relazione di audit, le dotazioni di bilancio sono ora sistematicamente analizzate all'atto della valutazione delle proposte.

Dalla fine del 2017 tale valutazione si riflette adeguatamente nel quadro operativo obbligatorio da compilare prima di concedere qualsiasi sovvenzione. I progetti inclusi nel campione ai fini di questa relazione sono stati oggetto di aggiudicazione prima della fine del 2017.

La Commissione è vincolata dalle attuali disposizioni del FAFA¹, che stabiliscono chiaramente i livelli del prefinanziamento e dei costi indiretti, i quali possono raggiungere il 7%. Poiché, tuttavia, l'agenzia dell'ONU ha complessivamente ridotto dal 7% al 6,5% i suoi costi indiretti legati ad attività di supporto, sono stati ridotti anche i costi indiretti per attività di supporto in relazione al secondo accordo sulla ESSN. La Commissione continua a esortare i partner affinché riducano il livello dei costi indiretti per le operazioni in denaro su vasta scala ma la riduzione è possibile soltanto con il consenso del partner.

VIII. Poiché la Commissione non può stipulare contratti direttamente con un ente governativo, il legame contrattuale sussiste tra la Commissione e l'organizzazione internazionale, conformemente al FAFA. Lo scambio dei dati a fini di monitoraggio avviene pertanto non direttamente con la Commissione bensì tramite il partner.

La Commissione riconosce che i partner non hanno avuto pieno accesso ai dati dei beneficiari a causa di vincoli giuridici relativi alla normativa sulla protezione dei dati. Tuttavia essi hanno predisposto i sistemi più solidi possibili, date le limitazioni esistenti.

Per quanto riguarda la ESSN, ossia il programma di assistenza in denaro, lo scambio di dati con i partner tramite il partner attuatore locale consente l'esecuzione di controlli efficaci.

Infine i partner e la Commissione continuano a sollecitare le autorità turche affinché migliorino l'accesso ai dati. Negli ultimi mesi sono stati compiuti progressi in questo campo: ad esempio i partner hanno potuto accedere alla piattaforma finanziaria.

IX. È in corso la definizione di indicatori e valori-obiettivo; la rendicontazione al pubblico è stata limitata in quanto il monitoraggio dello strumento era ancora nella fase pilota.

Il quadro giuridico dello strumento impone alla Commissione di riferire soltanto sui risultati dello strumento. La Commissione si avvale di altri strumenti per riferire sull'insieme dell'assistenza a favore della Turchia.

X. È importante tenere conto del livello di ambizione, della complessità e della portata senza precedenti dei progetti. Gli adattamenti della tempistica, della dotazione finanziaria o delle realizzazioni/degli effetti sono adeguamenti necessari al conseguimento degli obiettivi.

Il progetto di maggiori dimensioni, vale a dire la ESSN, che rappresenta il 76% dei fondi stanziati, ha raggiunto i suoi obiettivi in misura soddisfacente. Il rapido sviluppo di questo progetto nonché la sua efficacia nel raggiungere la popolazione rimangono senza precedenti.

XI. La Commissione accetta tutte le raccomandazioni.

¹ FAFA: accordo quadro finanziario e amministrativo concluso tra la Comunità europea e le Nazioni Unite nel 2003.

Quarto trattino: mentre la ESSN e il CCTE hanno già raggiunto un elevato livello di efficacia sul piano dei costi in base agli standard umanitari, la Commissione intende negoziare con i suoi partner la massima riduzione possibile dei costi indiretti [cfr. il suddetto punto VII e la raccomandazione 4, lettera a)].

Quinto trattino: la Commissione proseguirà il dialogo con le autorità turche nell'intento di migliorare il contesto in cui operano le ONG (internazionali) in Turchia.

INTRODUZIONE

7. La Commissione desidera evidenziare che lo strumento si articola in due tranches da programmare ed erogare mediante contratti rispettivamente nei periodi 2016-2017 e 2018-2020. Ciò significa che la valutazione delle strategie di transizione e di uscita dello strumento dovrebbe tenere conto dell'esistenza della seconda tranche.

10. La Commissione rileva che i parlamentari europei sono invitati alla riunione del comitato direttivo e presenziano regolarmente a tali riunioni, garantendo così una maggiore rendicontabilità dello strumento.

OSSERVAZIONI

19.

c) La Commissione rileva che si è tenuto conto delle esigenze dei rifugiati non siriani nell'ambito di entrambe le componenti dello strumento, seguendo un approccio che non opera discriminazioni nei confronti delle diverse nazionalità/origini.

Riquadro 1 – La ESSN: una concezione progettuale innovativa per soddisfare i bisogni dei rifugiati

La Commissione desidera evidenziare il carattere innovativo e ambizioso della ESSN, che raggiunge già oltre 1,3 milioni di beneficiari e ha pertanto conseguito i suoi obiettivi in misura soddisfacente.

28.

a) La Commissione desidera confermare che i contratti per i progetti in questione sono stati conclusi in conformità all'attuale quadro giuridico.

32. La Commissione ritiene che il sostegno di attività simili attraverso strumenti paralleli abbia consentito la complementarità e non abbia determinato alcuna duplicazione o sovrapposizione. Esso ha consentito alla Commissione di accelerare la sua risposta, in quanto sono stati mobilitati strumenti diversi in momenti diversi, il che è di cruciale importanza per gli interventi attuati in situazioni di emergenza.

Inoltre l'utilizzo di strumenti diversi con partner attuatori diversi per lo svolgimento di attività simili negli stessi settori con il medesimo obiettivo deriva dalla natura stessa dello strumento, che è un meccanismo di coordinamento di più strumenti dell'UE.

Riquadro 3 – Esempi di attività simili finanziate nell'ambito di strumenti diversi

Istruzione

La Commissione desidera evidenziare che, nonostante le complessità della gestione e del coordinamento, non si sono registrati casi di sovrapposizione o duplicazione.

Protezione

Primo trattino: la Commissione ritiene che l'esempio citato dalla Corte in realtà metta in luce l'efficacia del meccanismo di coordinamento. Anziché avere un progetto beneficiario di un doppio

finanziamento, i servizi della Commissione hanno lavorato a stretto contatto per garantire che fossero messi a disposizione del partner finanziamenti adeguati in base al tipo di attività.

Secondo trattino: conformemente alla sua finalità, il quadro dei risultati dello strumento contempla esclusivamente progetti finanziati dallo strumento.

33. La Commissione desidera evidenziare che il sostegno di attività simili tramite strumenti paralleli ha consentito la complementarità, non ha condotto a nessuna duplicazione o sovrapposizione e ha permesso alla Commissione di accelerare la sua risposta, in quanto sono stati mobilitati strumenti diversi in momenti diversi.

Lo strumento è un meccanismo di coordinamento finalizzato a coordinare la mobilitazione di risorse provenienti dal bilancio dell'UE e dagli Stati membri e consente la mobilitazione degli strumenti esistenti *in parallelo*. La relazione non ha individuato casi di duplicazione o sovrapposizione; la Commissione conclude pertanto che il coordinamento dello strumento è stato efficace.

34. La Commissione ha cercato di garantire la massima complementarità in tutti i settori. Oltre al settore della salute, ne sono un esempio la sovvenzione diretta nel settore dell'istruzione mobilitata dalla DG NEAR che integra il trasferimento condizionale di denaro contante a favore dell'istruzione attuato dalla DG ECHO.

L'elaborazione di piani di attuazione congiunta sarebbe stata assai dispendiosa in termini di tempo e avrebbe compromesso l'obiettivo di una rapida mobilitazione delle risorse. Le condizioni esistenti in Turchia nel 2016 e le enormi lacune a livello di risposta hanno determinato la necessità di concentrarsi sulla rapidità di conseguimento dei risultati anziché sul processo.

La Commissione cercherà di migliorare la complementarità e la coerenza dell'assistenza umanitaria e non umanitaria.

35. La Commissione desidera sottolineare i seguenti punti:

i) la transizione e l'uscita dall'assistenza umanitaria sono pienamente integrate nella strategia relativa alla seconda tranche dello strumento. Quest'ultima è attualmente discussa soprattutto a livello strategico/settoriale e non a livello di progetto. La Commissione ha agito sulla base dell'impegno assunto nella dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, che il Consiglio ha confermato a giugno del 2018 annunciando che ci sarebbe stata una seconda tranche e che dunque il periodo di attuazione sarebbe proseguito oltre il 2018;

ii) il quadro di gestione è un documento di pianificazione interno che mira a facilitare il monitoraggio dell'attuazione. Esso è pertanto un documento evolutivo che sarà adattato in funzione delle mutevoli circostanze sul campo. Il quadro di gestione individua chiaramente i rischi contestuali che potrebbero mettere a repentaglio l'attuazione e la transizione. Molti di questi rischi si sono effettivamente concretizzati determinando pertanto ritardi in questo processo, nonostante le misure di attenuazione adottate dalla Commissione e dai suoi partner;

iii) la transizione è possibile soltanto quando i progetti sono sufficientemente maturi. Nella maggioranza dei casi tale condizione non è stata soddisfatta nei primi diciotto mesi, periodo nel quale la maggior parte dei progetti era appena nella fase di avvio. È quanto è avvenuto, in particolare, nel caso dei progetti-faro.

Box 4 – Esempi di strategie di transizione valide e di strategie di transizione deboli

Quinto comma: la ESSN è provvista di dotazione finanziaria fino all'inizio del 2019 (la durata del finanziamento dipende dallo stato di avanzamento dell'iniziativa e dal tasso di cambio). La transizione richiede un determinato livello di maturità del progetto e di capacità degli attori che parteciperanno al trasferimento delle competenze. Una transizione troppo precoce potrebbe determinare un'uscita disordinata, con potenziali perturbazioni nella fornitura dell'assistenza. Le

discussioni in materia di transizione e di uscita sono in corso e sono programmate nell'ambito dello strumento per i rifugiati in Turchia II (FRT II).

38.

a) A seguito di una recente relazione di audit, la Commissione ha adottato provvedimenti per garantire che l'analisi dei costi a bilancio sia effettuata in maniera coerente ed esaustiva per tutte le proposte di progetto. Oltre al quadro operativo obbligatorio, il modulo unico comprende, dalla fine del 2017, un nuovo campo nel quale i costi diretti dei progetti sono ripartiti tra costi operativi e spese di supporto. I progetti inclusi nel campione esaminato in questa relazione sono stati aggiudicati prima della fine del 2017.

b) La Commissione desidera evidenziare che nella maggioranza dei progetti il costo per singolo beneficiario è particolarmente legato allo specifico contesto e allo specifico caso. Pertanto un'analisi dei costi e dell'utilizzo di parametri di riferimento quantitativi risulta difficile e un'analisi comparativa delle proposte potrebbe non sempre essere pertinente per via della natura e dell'evoluzione del servizio fornito, degli ostacoli amministrativi imposti e della trasformazione del modello operativo.

La Commissione conviene che è difficile definire parametri di riferimento per le dotazioni finanziarie.

Esperti sul campo e responsabili geografici effettuano una valutazione sintetica dell'efficienza dei progetti rispetto ai costi.

Poiché ciascun progetto è basato su una valutazione delle esigenze specifiche che è soggetta a vincoli temporali e geografici, la Commissione effettua valutazioni specifiche per progetto ma un'analisi comparativa delle proposte potrebbe non sempre essere pertinente.

Box 5 - Esempi di insufficiente valutazione della ragionevolezza dei costi

Primo comma: cfr. le risposte al paragrafo 38, lettera a).

Secondo comma: per questo progetto specifico non è possibile operare un raffronto, in termini di costo per singolo beneficiario, tra una sovvenzione e l'altra, in quanto i servizi forniti erano assai diversi. La natura dei servizi inizialmente forniti è passata dall'erogazione di servizi medici di base destinati ad un numero elevato di beneficiari alla prestazione di cure post-operatorie e di riabilitazione fisica a favore di un minor numero di beneficiari.

Il modello operativo è inoltre diverso per i vari progetti: in questo caso il modello del partner, che integra i servizi sanitari primari e secondari nello stesso strumento, ha consentito di ridurre alcune spese di supporto, mentre altri progetti in campo sanitario hanno sostenuto strumenti diversi, adattati a diversi tipi di servizi sanitari, e hanno pertanto comportato spese di supporto più elevate.

40. La Commissione è vincolata dalle disposizioni del FAFA per quanto riguarda il livello di dettaglio che può esigere dai suoi partner. La modifica delle condizioni del FAFA è soggetta all'approvazione dei partner e non può essere imposta unilateralmente dalla Commissione. La Commissione ha nondimeno insistito per ricavare ulteriori informazioni, anche per quanto riguarda i trasferimenti ai partner attuatori. Ciò è avvenuto nel contesto della descrizione dei costi.

Occorre inoltre rilevare che i progetti umanitari attuati dalle Nazioni Unite sono realizzati in regime di gestione indiretta a seguito di una valutazione per pilastro.

42. La ESSN è stata un parametro di riferimento interno e le questioni fondamentali sollevate nel corso dei negoziati sulla sua adozione sono confluite nella nota orientativa della Commissione sull'assistenza in denaro, che è stata utilizzata in misura variabile in tutti i successivi programmi di assistenza in denaro su vasta scala. Il contesto della Turchia è assai particolare, soprattutto data la

dimensione delle operazioni, che supera di gran lunga la soglia di 10 milioni di EUR indicata nella nota orientativa sui trasferimenti di denaro su vasta scala.

43. Nella maggioranza dei progetti umanitari e di sviluppo attuati in tutto il mondo il contributo dei governi nazionali nell'ambito dei rispettivi sistemi non si misura in termini di risorse di bilancio destinate a progetti specifici ma è considerato parte dell'infrastruttura disponibile per l'attuazione dei progetti.

In termini di transizione, i contributi del governo nazionale e la disponibilità a coprire i costi sono ben accetti. Non dovremmo mettere in discussione i contributi dei donatori.

44.

a) La Commissione si adopererà per ridurre i costi indiretti legati ai progetti di assistenza in denaro, come già previsto nella nota orientativa sui trasferimenti in denaro [cfr. anche il punto VII della sintesi e la raccomandazione 4, lettera a)].

La Commissione ha negoziato con il partner il livello dei costi indiretti per questo progetto, come dimostra la documentazione corrispondente, ma non può imporre la riduzione in maniera unilaterale. Poiché le disposizioni del FAFA prevedono che il livello dei costi indiretti possa arrivare fino a un massimo del 7%, e poiché il regolamento interno del partner, che può essere modificato soltanto dal suo consiglio di amministrazione, stabilisce che i costi indiretti debbano essere fissati al 7% e al 6,5% dalla fine del 2017, il margine negoziale era limitato.

b) È necessario evidenziare il valore aggiunto del ricorso ai partner locali, giacché questa era una condizione preliminare essenziale per la riuscita del progetto. La piattaforma sviluppata dai partner locali garantisce la gestione di aspetti cruciali legati alla rendicontabilità nei confronti della popolazione interessata, consentendo di risalire ai beneficiari e di informarli in maniera tempestiva. La piattaforma è anche lo strumento utilizzato per fornire ai beneficiari informazioni sulla loro specifica situazione qualora si rilevino anomalie concernenti il pagamento.

La percentuale del compenso pagato al partner responsabile per la gestione della piattaforma rientra in una prassi abituale per i programmi di trasferimento di denaro che coinvolgono agenzie dell'ONU. L'applicazione degli stessi compensi al programma CCTE comporterebbe una duplicazione del finanziamento: questo compenso non è stato incluso nel CCTE proprio perché la Commissione non accetterebbe di pagare due volte lo stesso servizio.

c) Si è tentato in tutti i modi di negoziare livelli di prefinanziamento più bassi, che tuttavia i partner non hanno accettato e che non potevano essere imposti in maniera unilaterale. La Commissione è vincolata dalle disposizioni del FAFA.

45. La Commissione desidera ribadire l'importanza della flessibilità nell'attuazione dei progetti, per consentire ai partner di realizzare risultati sul campo nonostante le difficoltà di origine giuridico/amministrativo o operativo che potrebbero sorgere. Le proroghe senza costi aggiuntivi non costituiscono necessariamente ritardi bensì sono un meccanismo per garantire e adeguare la produzione di risultati in circostanze spesso difficili o avverse. Senza tali proroghe è possibile che il conseguimento degli obiettivi sia seriamente compromesso, il che potrebbe comportare uno spreco di risorse, vale a dire un'attuazione non efficiente.

Le proroghe dei progetti non incidono sistematicamente sull'efficienza del progetto né riducono sistematicamente i fondi disponibili per i beneficiari finali. Per quanto riguarda i progetti sottoposti ad audit, la cui durata è stata prolungata, le proroghe sono state attentamente monitorate. Esse possono avere un impatto neutro, se non positivo, sull'efficienza dei progetti.

In generale i costi amministrativi supplementari determinati da una proroga concessa senza aggravio di costi sono marginali rispetto ai benefici ottenuti offrendo al partner più tempo per realizzare le sue attività in circostanze difficili, nelle quali gli ostacoli incontrati esulano sovente

dalla sua competenza. Inoltre la proroga concordata non si traduce cumulativamente in un aumento dei costi amministrativi, in quanto non necessariamente l'intera struttura è già disponibile all'inizio del progetto.

46. La Commissione desidera evidenziare l'importanza di convincere i partner a fissare valori-obiettivo ambiziosi e di aiutarli a conseguirli. Ciò è avvenuto per la maggioranza dei progetti e i valori-obiettivo sono stati in massima parte raggiunti, seppur tardivamente in alcuni casi.

La Commissione ritiene che lasciare ai partner la possibilità di perseguire risultati poco ambiziosi fornisca uno scarso incentivo ad attuare miglioramenti. È altrettanto importante che i partner sappiano che non saranno penalizzati qualora fissino traguardi ambiziosi ma avranno la possibilità di apportare modifiche, ove necessario, per raggiungere i propri obiettivi.

Riquadro 6 – Esempi di ritardi e difficoltà cui hanno dovuto far fronte i progetti

Progetto n. 2 – Fornire protezione e soluzioni durature ai rifugiati e ai richiedenti asilo in Turchia

La Commissione concorda sul fatto che il partner ha incontrato molteplici difficoltà tecniche e amministrative durante l'attuazione del progetto. Desidera inoltre sottolineare il carattere ambizioso e l'importanza del progetto, in quanto il processo di verifica, condotto su questa scala, è stato un'impresa senza precedenti che probabilmente avrebbe necessitato di più tempo e di maggiori risorse.

L'esercizio di verifica avviato ha assunto un ritmo più sostenuto nel corso del tempo. All'inizio del progetto, poiché il personale reclutato era ancora inesperto, il tasso di colloqui giornaliero era di 10-15. Con l'avanzare del progetto, il personale ha acquisito esperienza, il che ha reso possibile un'attuazione più rapida. Il tasso attuale è aumentato a 20-25 colloqui al giorno.

Il numero delle persone verificate è dunque passato da circa 1 milione al momento dell'audit a 1,82 milioni a luglio del 2018.

Progetto 10 – Sostegno alle donne e alle ragazze rifugiate più vulnerabili

La Commissione ha già concordato con il ministero della Salute un processo di transizione chiaro che consenta la piena integrazione degli spazi sicuri per donne e ragazze nella rete dei centri sanitari per migranti.

51. L'accesso ai dati personali dei beneficiari rientra nel più ampio dibattito sulle norme in materia di protezione dei dati. Gli orientamenti forniti dalla Commissione ai partner per quanto riguarda i trasferimenti in denaro su vasta scala stabiliscono la necessità di istituire garanzie sulla protezione di tutti i dati personali, nel rispetto delle norme internazionali e nazionali in materia di protezione dei dati.

52. La Commissione riconosce che esiste una debolezza nell'accesso ai dati personali (nome dei beneficiari) ma desidera sottolineare che, nonostante il negato accesso ai nomi dei beneficiari, i partner hanno creato solidi meccanismi di controllo (cfr. la risposta al punto VIII). Inoltre i partner hanno ottenuto l'accesso autonomo al portale bancario e hanno elaborato un sistema di identificazione univoca per attenuare il rischio di falso accesso (giacché il nome e il numero di documento di ciascun beneficiario erano stati sostituiti da un numero univoco generato dal partner attuatore locale).

54. Il quadro dei risultati dello strumento era in fase di elaborazione al momento dell'audit e la Commissione continua a svilupparlo. Il quadro dei risultati non presenta pertanto debolezze intrinseche ma vi si riscontrano soltanto problemi temporanei a cui si sta gradualmente ponendo rimedio.

a) La Commissione rileva che il quadro dei risultati era ancora in fase di elaborazione al momento dell'audit. Gli indicatori e i valori-obiettivo sono in via di completamento.

b) Sarà difficile isolare l'effettivo contributo fornito dallo strumento al raggiungimento degli indicatori di alto livello; si tratta di un problema ricorrente nella valutazione di tutti i programmi di sviluppo.

c) Il quadro dei risultati dello strumento ha il compito di riflettere unicamente l'assistenza prestata a titolo dello strumento.

d) La Commissione desidera aggiungere che la decisione di non includere indicatori in materia di protezione nel quadro dei risultati dello strumento è stata motivata dal fatto che la protezione è oggetto di costante attenzione poiché l'obiettivo ultimo è facilitare l'accesso ai servizi.

e) La Commissione desidera sottolineare che per un elevato numero di interventi finanziati a titolo dello strumento la fase attuativa è iniziata soltanto nel 2018 e per tale ragione è difficile riferire in merito agli effetti in maniera completa e pertinente.

f) Il quadro dei risultati dello strumento era nella fase pilota nel 2017 ed è attualmente oggetto di riesame; pertanto non è ancora pubblicato.

56. Alcuni progetti sono ancora in corso; a questo stadio non è dunque possibile valutarne appieno l'efficacia. La valutazione dei risultati di tali progetti dovrebbe tenere conto delle difficoltà contestuali incontrate dai partner durante l'attuazione.

57. La ESSN ha ora raggiunto più di 1,3 milioni di rifugiati.

A seguito di un'analisi dei dati e di un riesame del CCTE 1, il valore-obiettivo per il CCTE 2 è stato addirittura aumentato a 450 000, sulla base di elementi indicanti che il CCTE è stato sicuramente uno strumento utile per raggiungere i minori non scolarizzati.

60. La Commissione desidera evidenziare l'importanza di garantire un'attuazione celere; a tale riguardo il ricorso a criteri demografici anziché socio-economici è stato determinante, data la disponibilità dei dati. Inoltre il sistema ESSN è stato concepito per emulare, per quanto possibile, le disposizioni del sistema di protezione sociale nazionale e pertanto sono stati privilegiati criteri demografici, con l'accordo del governo turco.

La Commissione desidera inoltre evidenziare che, come dimostrato da vari studi e valutazioni, gli errori di inclusione/esclusione in progetti di questo tipo sono mediamente molto più frequenti.

61. Il valore iniziale (100 lire turche) era stato fissato con il presupposto di non superare il valore di trasferimento generalmente ricevuto dalle famiglie turche povere attraverso il sistema di protezione sociale del governo (ISAS) nell'interesse della coesione sociale. Inoltre il valore di trasferimento attuale ha un'incidenza positiva, come dimostrano i vari indicatori di effetto monitorati dal partner. Vale la pena di notare, inoltre, che i beneficiari del CCTE si sovrappongono ai beneficiari della ESSN per circa l'80%, il che aumenta effettivamente il valore di trasferimento per molti di loro.

In qualunque contesto, il valore di trasferimento per i programmi di trasferimento di denaro contante deve essere confrontato con l'assistenza fornita alle comunità di accoglienza. Sebbene il valore di trasferimento sia inferiore alle esigenze effettive, il monitoraggio post-distribuzione ha rivelato un impatto significativo sulla situazione economica dei beneficiari, nonché sul loro consumo alimentare e ha chiaramente indicato un minor ricorso a meccanismi di risposta negativi (consumo alimentare e mezzi di sussistenza). La valutazione esterna della ESSN 1 ha indicato che, secondo i beneficiari, la copertura del nucleo familiare era più importante dell'adeguatezza del valore di trasferimento.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

64. La Commissione desidera evidenziare che la maggioranza dei progetti ha prodotto le realizzazioni perseguite. Il progetto di maggiori dimensioni, ossia la Rete di sicurezza sociale di emergenza (ESSN), che rappresenta il 76% dei fondi assegnati, ha raggiunto i suoi obiettivi in

misura soddisfacente. La Commissione rileva inoltre che soltanto due progetti si sono conclusi entro il periodo oggetto di audit, in quanto è stato necessario prorogare la maggior parte dei progetti soprattutto a causa del contesto assai difficile.

65. La Commissione sottolinea che in realtà entrambe le aree prioritarie erano state programmate e che non è stato possibile realizzare gli interventi relativi alle infrastrutture municipali in quanto i progetti effettivi presentati dalla Turchia ai fini del finanziamento non erano maturi.

Raccomandazione 1 – Soddisfare meglio i bisogni dei rifugiati in termini di infrastrutture municipali e sostegno socio-economico

La Commissione accetta questa raccomandazione.

68. La Commissione ritiene che il sostegno di attività simili tramite strumenti paralleli abbia consentito la complementarità, non abbia condotto a nessuna duplicazione o sovrapposizione e abbia permesso alla Commissione di accelerare la sua risposta, in quanto sono stati mobilitati strumenti diversi in momenti diversi.

Raccomandazione 2 – Migliorare la razionalizzazione e la complementarità dell'assistenza

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 3 – Attuare una strategia per la transizione dall'assistenza umanitaria all'aiuto allo sviluppo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 4 – Accrescere l'efficienza dei progetti che prevedono assistenza in denaro

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione rileva che l'attuazione di questa raccomandazione dipende non soltanto dalla Commissione stessa ma anche dalla disponibilità dei partner ad accettare queste condizioni.

Raccomandazione 5 – Rispondere, insieme alle autorità turche, alla necessità di migliorare l'ambiente in cui operano le ONG (internazionali)

La Commissione accetta questa raccomandazione.

72. Nonostante il negato accesso ai nomi dei beneficiari, i partner hanno istituito solidi meccanismi di controllo. I partner e la Commissione continueranno a sollecitare il governo turco affinché migliori l'accesso ai dati primari, tenendo in debito conto il quadro giuridico.

Raccomandazione 6 – Rafforzare il monitoraggio e la rendicontazione dello strumento per i rifugiati in Turchia

La Commissione accetta questa raccomandazione.

a) La Commissione proseguirà il dialogo con le autorità turche su tale questione, al fine di assicurare ai partner attuatori il pieno accesso ai dati, tenendo debitamente conto del quadro giuridico applicabile.

c) La Commissione osserva che lo strumento non è destinato a coordinare l'insieme dell'assistenza fornita dall'UE ai rifugiati in Turchia; i suoi compiti di monitoraggio e rendicontazione riguardano soltanto l'assistenza fornita a titolo dello strumento stesso. La Commissione sta già preparando, in un contesto a sé stante, una relazione generale sull'attuazione dei finanziamenti relativi alla crisi migratoria, che è destinata ad integrare la rendicontazione specifica concernente lo strumento.

| Evento | Data |
|---|-------------|
| Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit | 17.10.2017 |
| Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit) | 12.7.2018 |
| Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio | 2.10.2018 |
| Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit) | 9.11.2018 |

IT PDF ISBN 978-92-847-1122-2
IT HTML ISBN 978-92-847-1112-3

doi:10.2865/48601
doi:10.2865/26694

QJ-AB-18-025-IT-N
QJ-AB-18-025-IT-Q

Lo strumento per i rifugiati in Turchia (di seguito “lo Strumento”) costituisce la risposta dell’UE all’invito del Consiglio europeo a rendere disponibili significativi fondi aggiuntivi per assistere i rifugiati in Turchia. Si tratta di un meccanismo per coordinare e razionalizzare l’assistenza finanziata dall’UE e dai suoi Stati membri. L’audit della Corte, incentrato sulla gestione dello Strumento, nonché sui risultati finora ottenuti nell’ambito della sua componente “azioni umanitarie”, ha verificato se lo Strumento abbia assistito in modo efficace i rifugiati in Turchia. La Corte ha riscontrato che, in un ambiente difficile, lo strumento per i rifugiati in Turchia ha mobilitato con rapidità 3 miliardi di euro per fornire una risposta celere alla crisi dei rifugiati. Lo Strumento non ha consentito invece di raggiungere del tutto l’obiettivo di coordinare efficacemente detta risposta. I progetti sottoposti ad audit hanno fornito utile assistenza ai rifugiati; la maggior parte di essi ha prodotto le rispettive realizzazioni, ma la metà di essi non ha ancora ottenuto gli effetti attesi. La Corte ha constatato inoltre che vi sono margini per migliorare l’efficienza dei progetti che prevedono la fornitura di assistenza in denaro. La Corte conclude quindi che lo Strumento avrebbe potuto essere più efficace e che avrebbe potuto ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d’autore non appartengano all’Unione europea, occorre chiedere l’autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.