

Relazione speciale

Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa

Nonostante i nuovi approcci, il sostegno resta non sufficientemente mirato



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 13
Estensione e approccio dell'audit	14 - 21
Osservazioni	22 - 80
La strategia dell'EUTF è rimasta ampia e, anche se il sostegno è stato flessibile, le scelte di finanziamento non sono state sufficientemente mirate	22 - 40
Gli obiettivi dell'EUTF sono rimasti troppo ampi e le relazioni di ricerca hanno avuto una scarsa incidenza sulla strategia dell'EUTF	22 - 29
Il meccanismo per adottare decisioni di finanziamento è più rapido, ma non tiene abbastanza conto degli insegnamenti tratti e delle valutazioni approfondite dei bisogni	30 - 40
Nonostante l'approccio innovativo all'individuazione dei rischi per i diritti umani in un contesto difficile, tali rischi non sono stati affrontati in modo esaustivo	41 - 60
La valutazione dei potenziali rischi per i diritti umani non è stata esaustiva	41 - 47
Il monitoraggio e la reportistica in materia di diritti umani non erano sufficientemente solidi, nonostante un progetto pilota di monitoraggio esterno	48 - 60
Elementi dei sistemi di monitoraggio e comunicazione sono imprecisi e non dimostrano ancora quali approcci si sono rivelati più efficaci	61 - 80
Il sistema di monitoraggio aggrega gli indicatori di realizzazione di tutti i progetti ma, a giudizio della Corte, non è sufficientemente accurato e sovrastima i risultati ottenuti	61 - 64
Non ci sono ancora dati sufficienti per dimostrare se l'EUTF stia affrontando durevolmente le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati	65 - 80
Conclusioni e raccomandazioni	81 - 90

Allegati

Allegato I – Seguito dato alle raccomandazioni formulate nella relazione speciale 32/2018

Allegato II – Campione dei progetti e valutazione della Corte

Allegato III – Campione esaminato per verificare il seguito dato alla raccomandazione 2 della relazione speciale 32/2018

Allegato IV – Campione di indicatori di realizzazione dell'MLS

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Calendario

Équipe di audit

Sintesi

I Nell'ottobre 2015, la Commissione europea ha istituito il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea (EUTF) per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa.

II L'EUTF si concentra sulla situazione di crisi in tre regioni africane: il Sahel e lago Ciad, il Corno d'Africa e l'Africa settentrionale. Promuove la stabilità e la migliore gestione dei flussi migratori, e affronta al tempo stesso le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare in 27 paesi. Alla fine del 2023, il fondo aveva versato 4 508 milioni di euro su una dotazione di 5 miliardi di euro.

III La Corte ha eseguito un primo controllo di gestione dell'EUTF nel 2018. Dato che non molto tempo era passato dalla sua istituzione, i progetti erano ancora in fase iniziale. La Corte era giunta alla conclusione che, sebbene l'EUTF fosse uno strumento flessibile, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata. Per questa relazione, la Corte ha esaminato il seguito dato alle sue precedenti raccomandazioni e ha constatato che erano state parzialmente attuate.

IV La Corte ha altresì verificato se l'EUTF avesse concentrato il sostegno sul conseguimento dei suoi obiettivi, riservando al contempo la dovuta attenzione ai diritti umani. Ha riscontrato che il sostegno è tuttora non sufficientemente mirato, in quanto rivolto ad una gamma troppo ampia di azioni di sviluppo, umanitarie e di sicurezza. Inoltre, permangono debolezze in termini di accuratezza e sostenibilità dei risultati dichiarati e i rischi per i diritti umani non sono stati affrontati in maniera esaustiva.

V L'EUTF ha sviluppato nuovi approcci per raccogliere informazioni sulle cause profonde dell'instabilità, della migrazione irregolare e degli sfollamenti, per individuare i rischi per i diritti umani in un ambiente instabile e per comunicare i risultati raggiunti nell'insieme. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che le relazioni sui progetti sostenuti dall'EUTF affermano che molte delle realizzazioni previste sono state fornite e parte degli obiettivi è stata raggiunti.

VI Tutti i progetti esaminati rispondevano a delle necessità, ma non sempre a quelle più urgenti. La Corte ha riscontrato che gli organi direttivi dell'EUTF non hanno analizzato o tenuto conto a sufficienza delle necessità dei beneficiari, degli insegnamenti tratti da precedenti interventi di sostegno o dei rischi per i diritti umani. Rispetto al precedente aiuto allo sviluppo, l'EUTF intendeva fornire sostegno sulla base di informazioni documentate. A tal fine, l'EUTF ha finanziato ricerche per indagare sulle cause e sulle dinamiche dei conflitti, della migrazione irregolare e degli sfollamenti. Tuttavia, molte delle relazioni prodotte a seguito di tali ricerche sono state pubblicate verso la fine del periodo di attività dell'EUTF e sono pertanto più rilevanti per lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale istituito nel 2021.

VII L'ambiente instabile in cui opera l'EUTF pone delle sfide per il monitoraggio dei progetti. La Commissione ha compiuto i primi passi nel monitoraggio dell'impatto delle attività dell'EUTF sui diritti umani. Le relazioni di monitoraggio esterno sono una nuova e potenzialmente utile fonte di informazioni sui rischi per i diritti umani, ma non è dimostrato che sia stato dato seguito a tali relazioni. Inoltre, la Commissione non ha ancora definito procedure formali per comunicare e seguire le denunce di violazioni dei diritti umani, né orientamenti pratici per chiarire in quali situazioni il sostegno dell'UE possa essere sospeso.

VIII Oltre al tradizionale monitoraggio dei progetti, l'EUTF ha istituito un sistema per misurare i risultati collettivi delle sue azioni. Questo nuovo sistema di monitoraggio aggrega le informazioni di tutti i progetti dell'EUTF, ma risente di criticità in termini di accuratezza dei dati. Inoltre, non ci sono ancora dati sufficienti per stabilire se i progetti abbiano contribuito ad affrontare le cause profonde dell'instabilità, della migrazione irregolare e degli sfollamenti.

IX L'EUTF è stato istituito per una durata fino al 2025, ma l'aggiudicazione dei contratti per le attività è terminata nel dicembre 2021. Il nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale si rivolge in parte a iniziative riguardanti la migrazione e gli sfollamenti e persegue obiettivi analoghi a quelli dell'EUTF. Le conclusioni e raccomandazioni della Corte possono contribuire a questa o a qualsiasi futura azione di sviluppo.

X Sulla base di questo audit, la Corte formula alcune raccomandazioni che, poiché la migrazione è una delle principali priorità dell'agenda politica dell'UE, dovrebbero essere attuate il prima possibile. Nella prospettiva della fine dell'EUTF e/o di future azioni di sviluppo, anche nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, la Commissione dovrebbe:

- concentrare maggiormente i propri interventi su specifiche zone geografiche e su specifici beneficiari scelti sulla base di dati concreti;
- raccogliere i documenti dell'EUTF in un archivio centrale in modo che servano da fonte di informazioni per azioni future e espandere la sezione sugli insegnamenti tratti nei documenti d'azione;
- rafforzare l'identificazione dei rischi per i diritti umani e adottare misure di mitigazione;
- migliorare l'accuratezza dei risultati comunicati.

Introduzione

01 Nell'ottobre 2015¹, la Commissione europea ha istituito il fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea (EUTF) per la stabilità e la lotta alle cause profonde dell'instabilità, della migrazione irregolare e degli sfollamenti in Africa, per un periodo iniziale di cinque anni. L'EUTF è uno dei quattro **fondi fiduciari** amministrati dalla Commissione. Il loro obiettivo è rafforzare il ruolo dell'UE nelle azioni di emergenza, post-emergenza o relative a questioni specifiche ("tematiche"), in particolare producendo vantaggi di scala quando sono messi in comune con altre risorse². L'EUTF è stato creato al culmine della crisi migratoria del 2015 come strumento per coordinare la risposta degli Stati membri dell'UE con quella di altri contributori, dei paesi partner africani e delle organizzazioni internazionali.

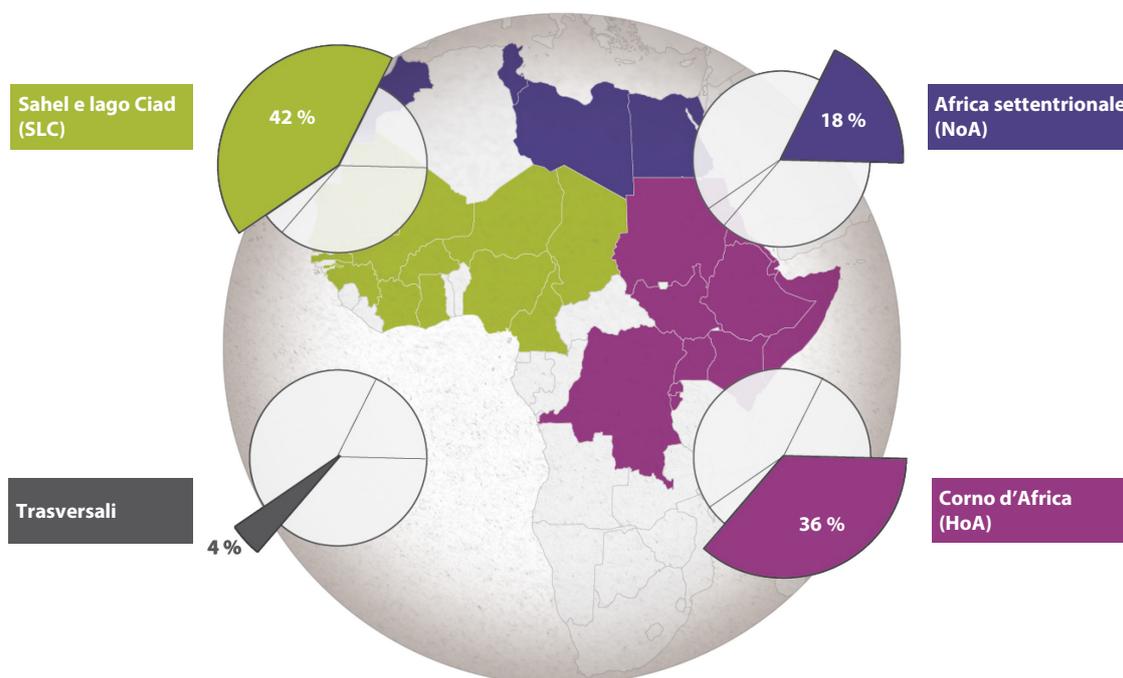
02 L'obiettivo generale e lo scopo dell'EUTF è affrontare varie crisi in tre regioni dell'Africa, o "finestre" geografiche (cfr. **figura 1**): il Sahel e lago Ciad (SLC), il Corno d'Africa (HoA) e l'Africa settentrionale (NoA). L'EUTF mira a sostenere la stabilità in tutti i suoi aspetti e contribuire a gestire meglio la migrazione e ad affrontare le cause profonde della destabilizzazione, degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare, in particolare promuovendo la resilienza, le prospettive economiche e le pari opportunità, la sicurezza e lo sviluppo, nonché lottando contro le violazioni dei diritti umani³.

¹ Decisione della Commissione C(2015) 7293.

² Considerando 68 e articolo 187 del regolamento (UE, EURATOM) 966/2012 e articolo 234 del regolamento (UE, EURATOM) n. 2018/1046.

³ Articolo 2 dell'accordo istitutivo dell'EUTF.

Figura 1 – Portata geografica dell’EUTF e fondi impegnati, 2015-2023



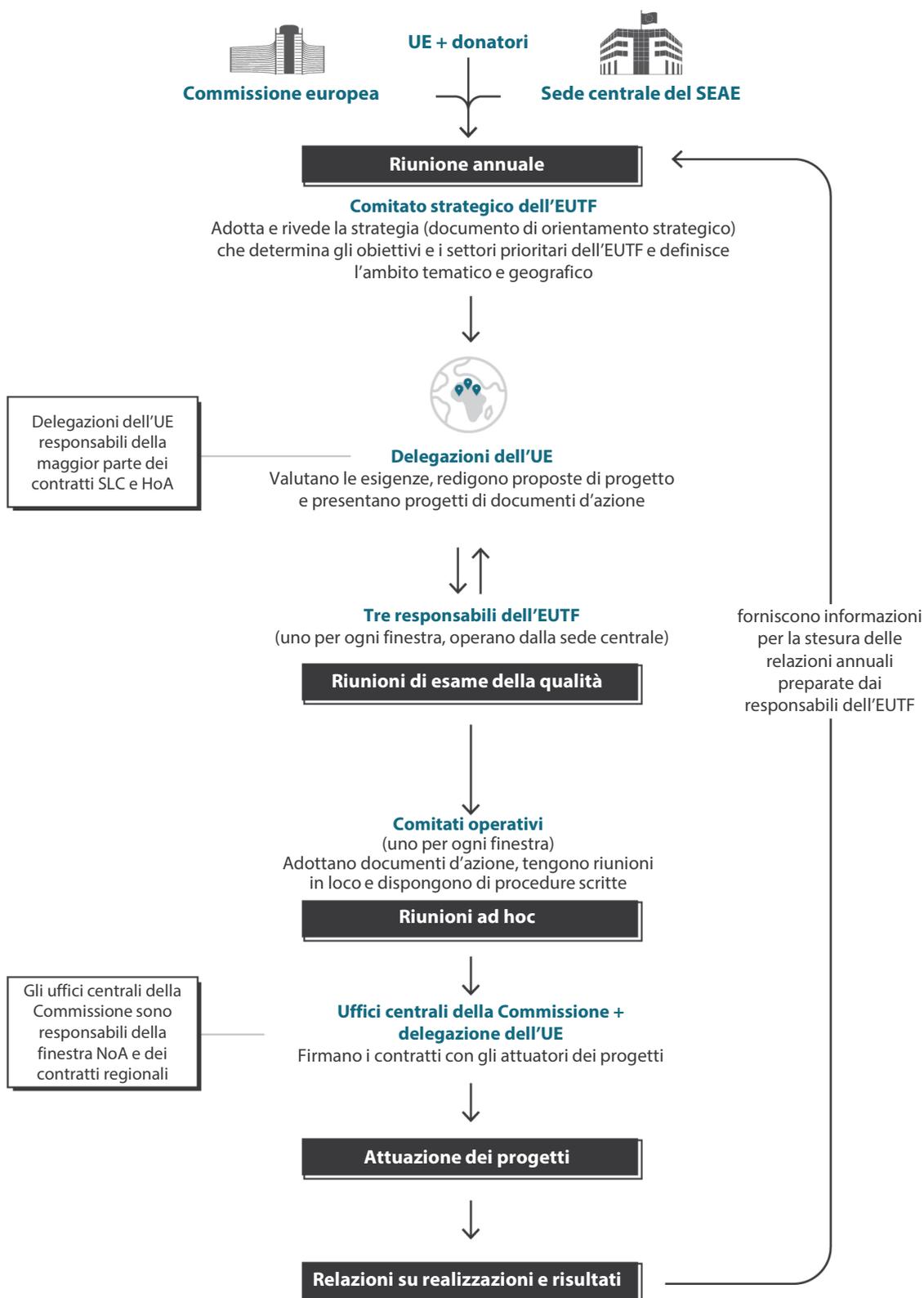
Nota: le frontiere e le denominazioni riportate in questa cartina non implicano che esse siano state approvate o accettate ufficialmente dalle Nazioni Unite.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati finanziari della Commissione. La maggior parte dei fondi è assegnato ad una specifica finestra, ma il 4 % è utilizzato in diverse finestre (trasversali).

03 L’accordo istitutivo dell’EUTF prevede due organi direttivi, entrambi composti da rappresentanti della Commissione, del Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), degli Stati membri dell’UE e di altri donatori, con rappresentanti dei paesi partner africani e delle organizzazioni regionali in qualità di osservatori.

- Come suggerisce il nome, il comitato strategico è responsabile della definizione degli obiettivi e delle priorità generali dell’EUTF. Si riunisce di norma una volta all’anno.
- Il comitato operativo si riunisce in sessioni separate per ciascuna delle tre finestre geografiche per esaminare e approvare le azioni finanziate dall’EUTF.
- La Commissione (DG INTPA e DG NEAR) gestisce l’EUTF ed è pertanto responsabile dell’attuazione delle azioni concordate. La [figura 2](#) illustra il processo che va dalla pianificazione strategica alla rendicontazione.

Figura 2 – EUTF, dalla strategia alla rendicontazione



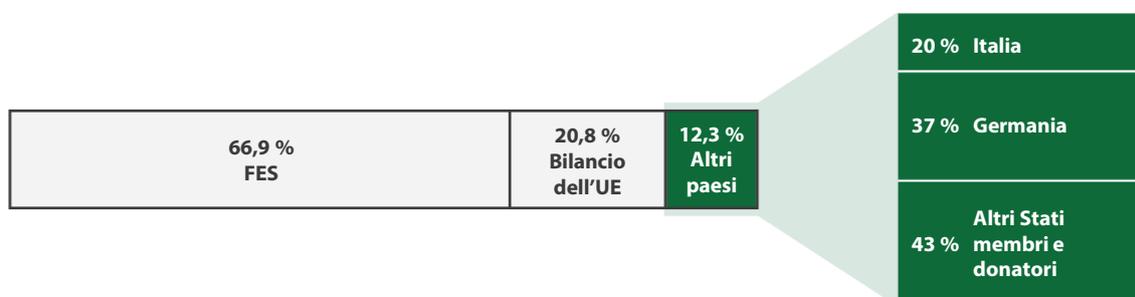
Fonte: Corte dei conti europea.

04 Nel novembre 2015, il comitato strategico ha adottato un “documento di orientamento strategico”⁴ che definisce i seguenti obiettivi strategici per le azioni che saranno sostenute dall’EUTF:

- a) maggiori opportunità economiche e occupazionali;
- b) rafforzamento della resilienza delle comunità, in particolare delle persone più vulnerabili, dei rifugiati e degli sfollati;
- c) migliore gestione delle migrazioni nei paesi di origine, transito e destinazione e
- d) miglioramento della governance e prevenzione dei conflitti, nonché riduzione degli sfollamenti forzati e della migrazione irregolare.

05 Attraverso l’EUTF, l’UE ha sostenuto 27 paesi stipulando 933 contratti nell’ambito di 248 programmi. Sebbene la dotazione iniziale fosse di 1,8 miliardi di euro, ad oggi l’EUTF ha ricevuto contributi per oltre 5 miliardi di euro. La maggior parte (4,4 miliardi di euro, pari all’88 % del totale) è consistita di fondi provenienti dal Fondo europeo di sviluppo (FES) e dal bilancio dell’UE. Altri 623 milioni di euro (12 %) provengono da Stati membri dell’UE e da Regno Unito, Norvegia e Svizzera (cfr. [figura 3](#)).

Figura 3 – Fonti di finanziamento dell’EUTF al dicembre 2023



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

06 A meno che un donatore non abbia specificato diversamente, la Commissione ha distribuito tutti i contributi secondo le seguenti proporzioni, concordate in anticipo con i contributori:

- o 40 % per la finestra del Sahel e lago Chad;
- o 40 % per la finestra del Corno d’Africa;
- o 20 % per la finestra dell’Africa settentrionale.

⁴ [EUTF Strategic Orientation Document](#).

07 Tuttavia, poiché i finanziamenti dell'UE devono rispettare l'ambito tematico e geografico di ciascuno strumento di finanziamento e i donatori hanno talvolta chiesto di utilizzare i loro fondi per finalità specifiche (stanziamenti specifici), la quota maggiore di finanziamenti è stata assegnata alla finestra del Sahel e lago Chad (cfr. [tabella 1](#)). Al dicembre 2023, l'EUTF aveva versato un totale di 4 508 milioni di euro, importo che comprende costi amministrativi pari all'1,5 %. Alla fine del 2023, l'assegnazione era quasi completata, ma erano ancora disponibili fondi per audit, valutazioni e monitoraggio.

Tabella 1 – Contributi, impegni e pagamenti dell'EUTF per finestra (in milioni di euro), al dicembre 2023

	Non assegnati	Assegnati	Contributi totali	Impegnati	Versati
Sahel e lago Ciad	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Corno d'Africa	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Africa settentrionale	27	894	921 (18 %)	867	808
Trasversali			n.d. ¹	198	193
Totale	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ I fondi sono stati assegnati a ciascuna delle tre finestre, mentre una piccola parte dei fondi totali (4 %) è stata utilizzata per attività in tutte e tre le finestre (trasversali).

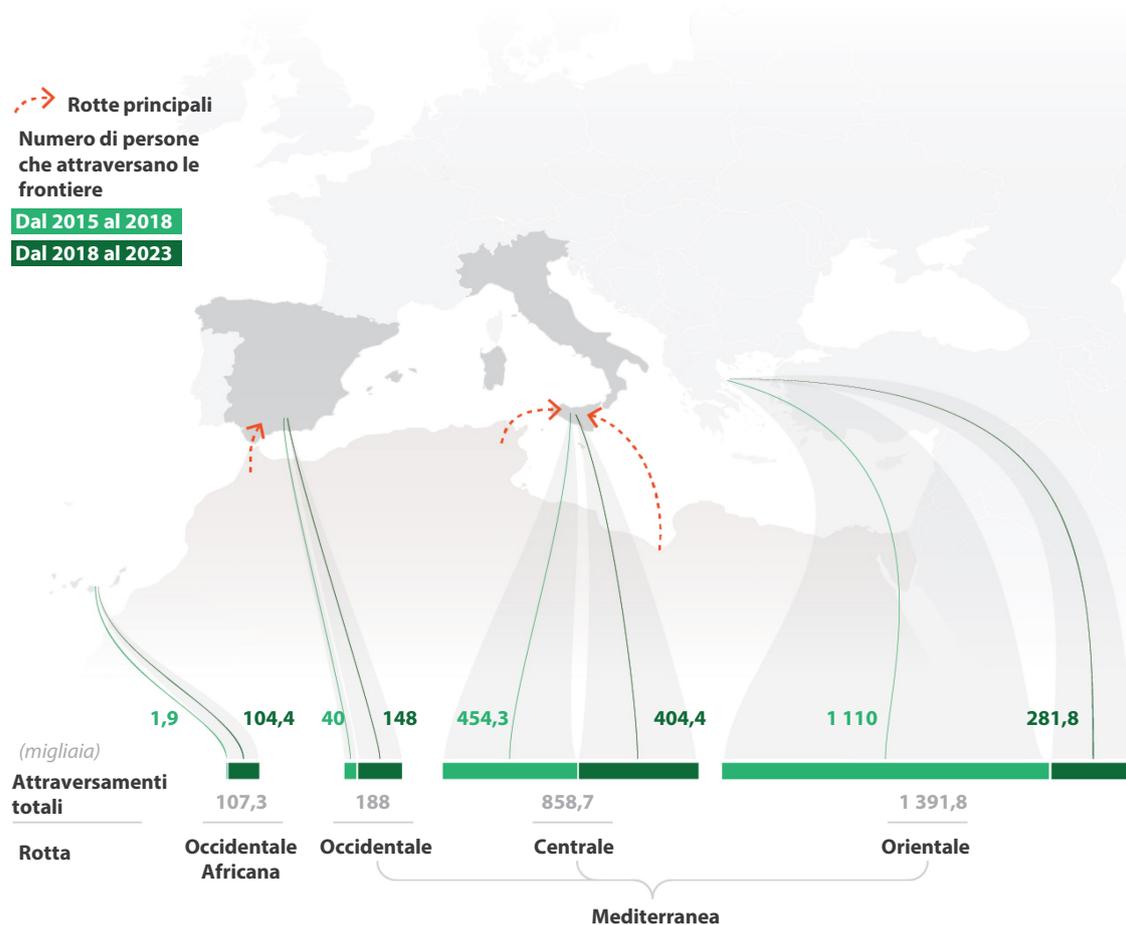
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali dell'EUTF.

08 Nel 2022, oltre un terzo dell'intera popolazione mondiale di rifugiati viveva nell'Africa subsahariana⁵. La maggior parte dei paesi subsahariani presenta un saldo migratorio negativo: sono più le persone che emigrano di quelle che immigrano. Se da un lato gli sfollamenti interni sono comuni, dall'altro la regione del Sahel è anche una delle vie di transito più frequentemente utilizzate dai migranti che si dirigono verso l'Europa.

⁵ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, [Refugee Data Finder](#).

09 I flussi migratori dall’Africa verso l’UE hanno subito fluttuazioni nel corso degli anni, con un picco nel 2014-2016. Dopo un calo durante la pandemia di COVID-19, le cifre della migrazione irregolare verso l’Europa sono tornate a crescere costantemente. I migranti africani giungono in Europa generalmente attraverso le rotte del Mediterraneo occidentale, centrale e orientale e dell’Africa occidentale. La rotta del Mediterraneo centrale attraverso l’Africa settentrionale è il percorso principale verso l’Europa, seguita dal Mediterraneo occidentale utilizzato dai paesi del Sahel (cfr. [figura 4](#)).

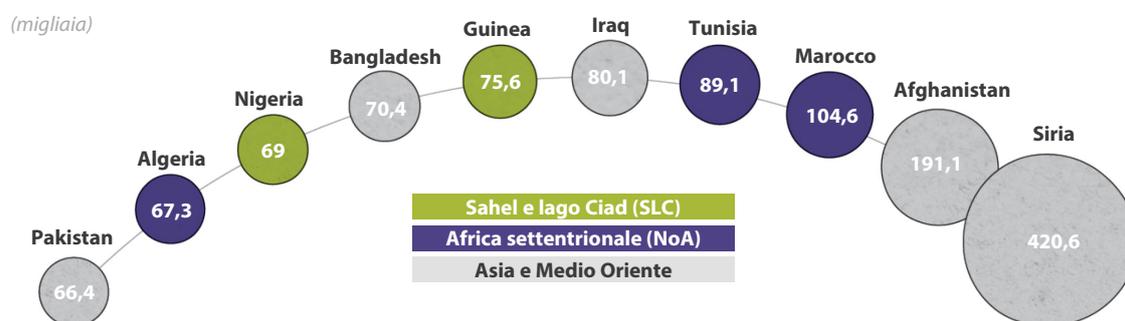
Figura 4 – Rotte migratorie e attraversamenti irregolari rilevati dall’Africa verso l’Europa



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle statistiche pubblicate da Frontex.

10 La maggior parte dei migranti irregolari che arrivano nell’UE proviene dall’Asia e dal Medio Oriente (cfr. [figura 5](#)). La rotta orientale attraverso i Balcani è quella più percorsa da tali migranti, ma molti transitano attraverso l’Africa utilizzando la rotta del Mediterraneo centrale.

Figura 5 – I primi dieci paesi di origine dei migranti che compiono attraversamenti irregolari verso l'UE, 2016-2023



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle statistiche pubblicate da Frontex. I dati si riferiscono agli attraversamenti irregolari delle frontiere rilevati piuttosto che al numero totale di migranti, poiché la stessa persona può attraversare la frontiera esterna più volte.

11 Tuttavia, la maggior parte di coloro che attraversano il mare seguendo le rotte dell'Africa occidentale o del Mediterraneo occidentale e centrale proviene da paesi africani. In ordine decrescente, i primi dieci paesi di origine dei migranti irregolari che sono arrivati nell'UE dall'Africa dal 2016 al 2023 sono: Marocco, Tunisia, Guinea, Costa d'Avorio, Algeria, Nigeria, Bangladesh, Egitto, paesi subsahariani non specificati e Mali.

12 Il termine ultimo per l'esecuzione dell'EUTF Africa era fissato alla fine del 2025; l'EUTF ha tuttavia interrotto l'aggiudicazione di contratti per lo svolgimento di attività alla fine di dicembre 2021. Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI-Europa globale), istituito nel 2021, intende tuttavia dedicare il 10 % della spesa a iniziative legate alla migrazione e agli sfollamenti con obiettivi analoghi a quelli dell'EUTF.

13 L'OCSE definisce l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) come un sostegno avente il principale obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e il benessere dei paesi in via di sviluppo. Uno dei principi guida dell'APS è che la cooperazione allo sviluppo non dovrebbe essere utilizzata per promuovere l'agenda nazionale del donatore in materia di migrazione. Inoltre, il finanziamento di servizi o attrezzature militari è generalmente escluso dalle rendicontazioni relative all'APS. I contributi dell'EUTF devono essere conformi ai regolamenti dell'UE applicabili, comprese le norme sull'APS.

Estensione e approccio dell'audit

14 Nel presente controllo di gestione, la Corte ha esaminato se l'EUTF abbia incentrato il sostegno sul conseguimento dell'obiettivo di affrontare le cause profonde dell'instabilità, della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati in Africa, prestando la dovuta attenzione ai diritti umani.

15 Poiché la migrazione resta un tema altamente prioritario nell'agenda politica dell'UE e il precedente audit⁶ era stato svolto poco dopo l'istituzione dell'EUTF, quando i progetti erano ancora in una fase iniziale di attuazione, la Corte ha deciso di esaminare il seguito dato alle raccomandazioni formulate all'epoca (cfr. *allegato I*) e di verificare i risultati dei progetti completati o in fase avanzata. Nell'audit del 2018 sull'EUTF, la Corte era giunta alla conclusione che, pur essendo uno strumento flessibile, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata. Il nuovo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale si rivolge in parte a iniziative riguardanti la migrazione e gli sfollamenti e persegue obiettivi analoghi a quelli dell'EUTF. Le conclusioni e raccomandazioni della Corte possono contribuire a questa o a qualsiasi futura azione di sviluppo.

16 Nel presente audit, la Corte ha valutato se:

- o la Commissione abbia attuato le quattro raccomandazioni formulate dalla Corte nella *relazione speciale 32/2018*, e in particolare se la Commissione abbia proposto che il comitato strategico riveda la strategia dell'EUTF e se le decisioni di finanziamento siano state ben mirate;
- o la Commissione abbia tenuto in debito conto i diritti umani nel fornire il sostegno e
- o i risultati dell'EUTF siano stati monitorati in modo efficace, comunicati con precisione e sostenibili.

17 Le attività svolte hanno compreso un esame di documenti giustificativi, come i documenti di programmazione e le relazioni riguardanti lo stato di avanzamento, il monitoraggio e la valutazione dei progetti, studi e relazioni di ricerca, documentazione di progetto, rapporti di missione delle delegazioni e delle sedi centrali, corrispondenza e verbali delle riunioni. L'audit ha riguardato il periodo tra l'istituzione dell'EUTF a fine 2015 e il dicembre 2023.

⁶ *Relazione speciale 32/2018*.

18 Gli auditor della Corte hanno scelto almeno un paese per ciascuna finestra regionale (Etiopia per HoA, Gambia e Mauritania per SLC, Libia e Tunisia per NoA) per le visite in loco. I criteri di selezione hanno tenuto conto della rilevanza del sostegno dell'EUTF fornito a ciascun paese e della relativa situazione di sicurezza, oltre che degli imperativi logistici e di risorse. È stato selezionato un campione 16 progetti, corrispondenti a un minimo di cinque progetti per finestra, includendo almeno un progetto regionale per finestra, tenendo conto della rilevanza e del numero di realizzazioni riportato dal sistema di monitoraggio e apprendimento dell'EUTF (cfr. *allegato II*). Per esaminare il seguito dato alla precedente raccomandazione sulle procedure di selezione, sono stati inclusi nel campione 11 documenti d'azione adottati nel dicembre 2018 o successivamente: uno per ogni paese visitato e due per ogni finestra (cfr. *allegato III*).

19 Gli auditor della Corte hanno intervistato il personale del SEAE, della Commissione (DG INTPA, DG NEAR, DG ECHO, DG HOME, Frontex, Centro comune di ricerca) e del Parlamento europeo, ma anche beneficiari, attuatori di progetti, organizzazioni della società civile, l'OCSE e sette contributori dell'EUTF.

20 Le delegazioni dell'UE nei paesi visitati si sono adoperate per soddisfare le richieste degli auditor. Tuttavia, gli auditor della Corte non hanno potuto visitare tutti i beneficiari e i progetti selezionati nel campione, poiché gli attuatori del progetto, la delegazione dell'UE o il beneficiario non sono riusciti a raggiungere i beneficiari del campione o non hanno concesso agli auditor le autorizzazioni per visitare le sedi o a causa di vincoli di tempo e di sicurezza. Cinque attuatori di progetti non hanno fornito tutte le informazioni richieste (tra gli elementi mancanti vi erano fatture, elenchi di presenza e nomi di beneficiari). Tali problemi hanno riguardato metà dei progetti del campione. Di conseguenza, per alcune del campione non è stato possibile verificare né l'accuratezza né la sostenibilità delle realizzazioni dichiarate.

21 Gli auditor della Corte hanno altresì raccolto elementi probatori tramite un sondaggio confidenziale inviato a 176 persone che lavorano nelle delegazioni dell'UE incaricate dell'attuazione dell'EUTF. Scopo di questo sondaggio confidenziale era ottenere informazioni complementari sull'impostazione, l'attuazione e il monitoraggio delle attività dei progetti, nonché sul numero di denunce di potenziali violazioni dei diritti umani in tutti i paesi in cui venivano attuati progetti dell'EUTF. Il tasso di risposta è stato del 52 % (91 risposte, di cui 84 da parte dei responsabili dei programmi dell'EUTF). Il sondaggio non è stato inviato al personale degli uffici centrali responsabili dei progetti regionali e progetti NoA, poiché l'obiettivo era ottenere un riscontro dalle delegazioni e raccogliere informazioni sull'attuazione dei progetti dell'EUTF sul campo.

Osservazioni

La strategia dell'EUTF è rimasta ampia e, anche se il sostegno è stato flessibile, le scelte di finanziamento non sono state sufficientemente mirate

Gli obiettivi dell'EUTF sono rimasti troppo ampi e le relazioni di ricerca hanno avuto una scarsa incidenza sulla strategia dell'EUTF

22 Per questa sezione della relazione, la Corte ha esaminato se, in risposta a una delle raccomandazioni precedentemente accettate⁷, la Commissione abbia utilizzato le realizzazioni dello strumento di ricerca e informazione (cfr. [riquadro 1](#)) e gli insegnamenti tratti per proporre al comitato strategico una revisione degli obiettivi e delle priorità dell'EUTF. La Corte ha poi verificato se gli obiettivi e le priorità a seguito di tale revisione risultino più specifici e realizzabili. Lo stato di attuazione di tutte le raccomandazioni formulate dalla Corte per l'EUTF è riportato nell'[allegato I](#).

⁷ Relazione speciale n. 32/2018, raccomandazione 1.

Riquadro 1

Lo strumento di ricerca e informazione dell'EUTF è un nuovo kit di strumenti per la valutazione dei bisogni, la definizione dei problemi e l'analisi del contesto

L'accordo istitutivo stabilisce che la strategia dell'EUTF deve essere sostenuta da un chiaro approccio basato su elementi di fatto. Il documento di orientamento strategico impegnava l'EUTF a finanziare la ricerca e l'analisi del contesto migratorio, in particolare per ispirare le politiche e le attività nell'ambito dell'utilizzo dei fondi EUTF. Lo strumento di ricerca e informazione (*Research and Evidence Facility* - REF) è stato istituito quale nuovo strumento per mettere in pratica tale impegno.

Nel dicembre 2015, il comitato operativo dell'HoA ha approvato un primo documento d'azione per l'utilizzo del REF. L'obiettivo generale era di migliorare la conoscenza e la comprensione delle cause profonde dell'instabilità, dell'insicurezza, della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati lungo le principali rotte migratorie, delle dinamiche e dei fattori che ne sono alla base, nonché di analizzare e diffondere le politiche e gli approcci più efficaci per affrontarle e ridurle e a migliorare la gestione della migrazione.

Il REF mira a fornire all'EUTF dati di migliore qualità per contribuire all'individuazione ed attuazione di adeguati progetti e attività. Fa sì che i fondi possano essere impiegati per valutare le necessità dei progetti prima che i documenti d'azione siano approvati.

23 La Corte ha riscontrato che, da quando l'EUTF è stato istituito, il comitato strategico non ha mai aggiornato né l'accordo istitutivo (salvo prorogare di un anno il periodo operativo fino al 31 dicembre 2021⁸) né il documento di orientamento strategico.

24 Riconoscendo la scarsità di risorse dell'EUTF, il comitato strategico ha approvato i criteri di priorità per le tre finestre nell'aprile 2018⁹. Tuttavia, la Commissione non è intervenuta ridefinendo gli obiettivi e le priorità generali dell'EUTF, che sono ancora quelli stabiliti nel documento di orientamento strategico (cfr. paragrafo 04). La Commissione ha accettato i criteri di priorità del 2018 del comitato strategico (cfr. [figura 6](#)) quale ulteriore livello di orientamento che riflette l'evoluzione dei bisogni e le sfide emergenti.

⁸ [Decisione della Commissione C\(2020\) 8701](#) del 10 dicembre 2020.

⁹ Verbale della [quarta riunione del comitato strategico dell'EUTF](#).

Figura 6 – Criteri di priorità del comitato strategico

Priorità per il Sahel e lago Ciad e per il Corno d’Africa	Priorità per l’Africa settentrionale
Rimpatrio e reintegrazione	Gestione integrata delle frontiere
Gestione dei rifugiati (quadro globale di risposta per i rifugiati)	Protezione dei migranti vulnerabili
Messa in sicurezza dei documenti e del registro dei dati anagrafici	Mobilità della manodopera
Misure contro la tratta di esseri umani	Rimpatrio volontario e reintegrazione sostenibile
Sforzi essenziali verso la stabilizzazione in Somalia, Sudan e Sud Sudan e, se le risorse lo consentono, nel Sahel	Stabilizzazione delle comunità (anche sostenendo i comuni lungo le rotte migratorie)
Dialoghi sulla migrazione (Gambia, Etiopia)	

Fonte: Verbale della [quarta riunione del comitato strategico dell’EUTF](#).

25 La finestra NoA ha continuato a considerare prioritario l’obiettivo strategico di “migliorare la gestione della migrazione” (cfr. paragrafo [04](#)), mentre le finestre SLC e HoA non hanno stabilito priorità specifiche. Anche dopo l’aprile 2018, i comitati operativi hanno continuato ad adottare [documenti d’azione](#) allineati ai quattro obiettivi strategici generali, ma non a quelli stabiliti dal comitato strategico.

26 Pertanto, la revisione dei criteri di priorità da parte del comitato strategico ha avuto scarsa incidenza sulla definizione dei documenti d’azione approvati dopo l’aprile 2018. La Corte ha riscontrato che 32 dei 105 documenti d’azione approvati a partire da quella data non corrispondevano pienamente ai criteri di priorità del 2018 (cfr. esempio nel [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Esempio di documenti d'azione che non corrispondevano pienamente ai criteri di priorità del 2018

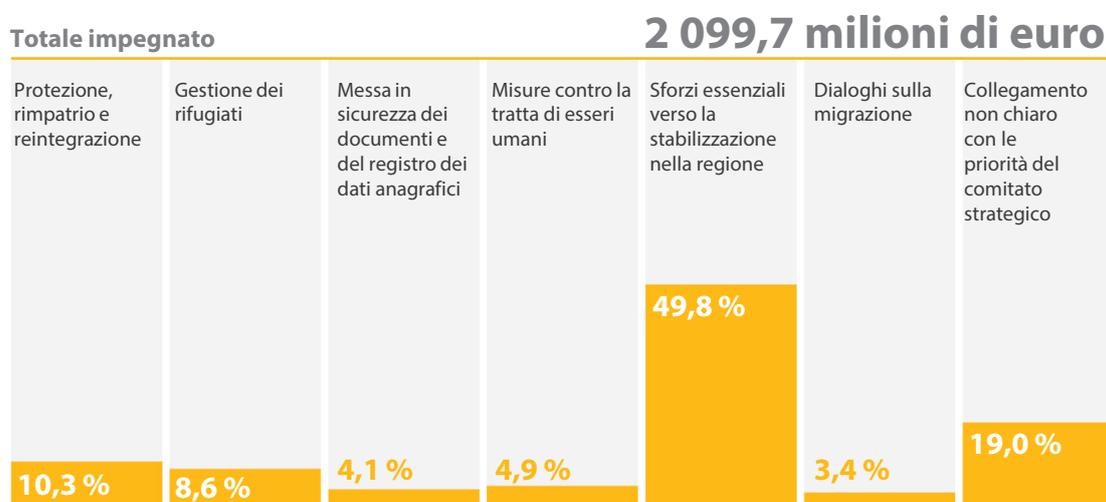
Un documento d'azione della finestra SLC mirava alla creazione di una stazione radio nella regione del Sahel per promuovere l'espressione giovanile. Di fatto, la nuova stazione trasmette principalmente musica. Il documento è stato approvato perché in linea con l'obiettivo strategico "miglioramento della governance e prevenzione dei conflitti" (cfr. paragrafo 04). Tuttavia, è difficile stabilire un collegamento con i criteri di priorità rivisti dal comitato nel 2018, ossia:

1. rimpatrio e reintegrazione;
2. gestione dei rifugiati (quadro globale di risposta per i rifugiati);
3. messa in sicurezza dei documenti e del registro dei dati anagrafici;
4. sforzi essenziali di stabilizzazione in Somalia, Sudan, Sud Sudan e, se le risorse lo consentono, nel Sahel; e
5. dialoghi sulla migrazione (Gambia, Etiopia).

27 La Corte ha inoltre rilevato, come già descritto nella [relazione speciale 32/2018](#), che gli obiettivi e le priorità dell'EUTF sono stati mantenuti i più ampi possibili, in modo che la maggior parte degli interventi potessero essere considerati ammissibili. La Commissione ritiene che il sostegno dell'EUTF sia equilibrato e fa riferimento ai quattro obiettivi strategici (il 17 % dei finanziamenti è stato assegnato a maggiori opportunità economiche e occupazionali, il 28 % al rafforzamento della resilienza delle comunità, il 31 % al miglioramento della gestione della migrazione e il 22 % al miglioramento della governance e alla prevenzione dei conflitti)¹⁰. Tuttavia, non esiste un simile bilanciamento tra le priorità definite dal comitato strategico (cfr. [figura 7](#) e [figura 8](#)), né indicazioni su quale di queste priorità debba considerarsi preminente. Di conseguenza, i finanziamenti hanno continuato a essere assegnati in modo sproporzionato a un'ampia gamma di azioni di sviluppo, umanitarie e di sicurezza nell'ambito della priorità SLC/HoA "sforzi essenziali di stabilizzazione della regione" e della priorità NoA "protezione dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati vulnerabili e stabilizzazione delle comunità". La stabilizzazione è essenziale, può essere affrontata in più settori (istruzione, occupazione, sicurezza, attività di pacificazione, governance, nutrizione ecc.) e finanziata da altri strumenti dell'UE, ma non è una priorità specifica dell'EUTF.

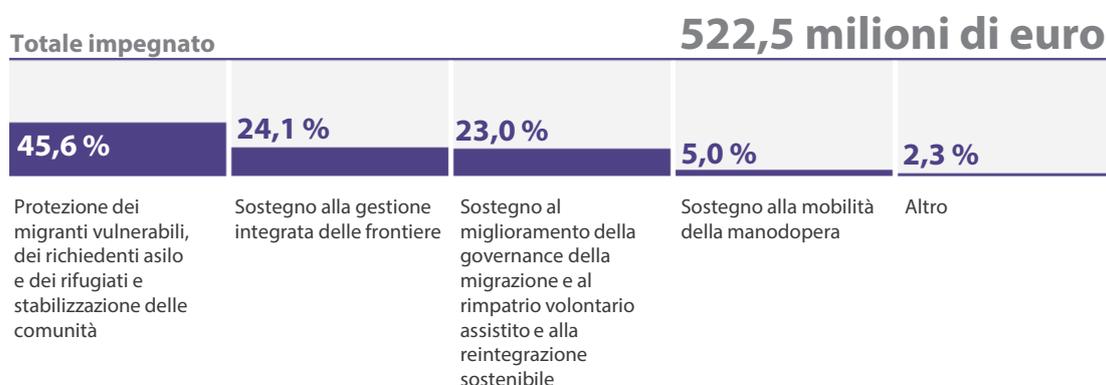
¹⁰ Relazione annuale dell'EUTF 2023, pag. 19.

Figura 7 – Stima degli stanziamenti dell'SLC e impegni dell'HoA per i criteri di priorità dell'EUTF, come rivisti dal comitato strategico



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti d'azione EUTF approvati a partire dall'aprile 2018.

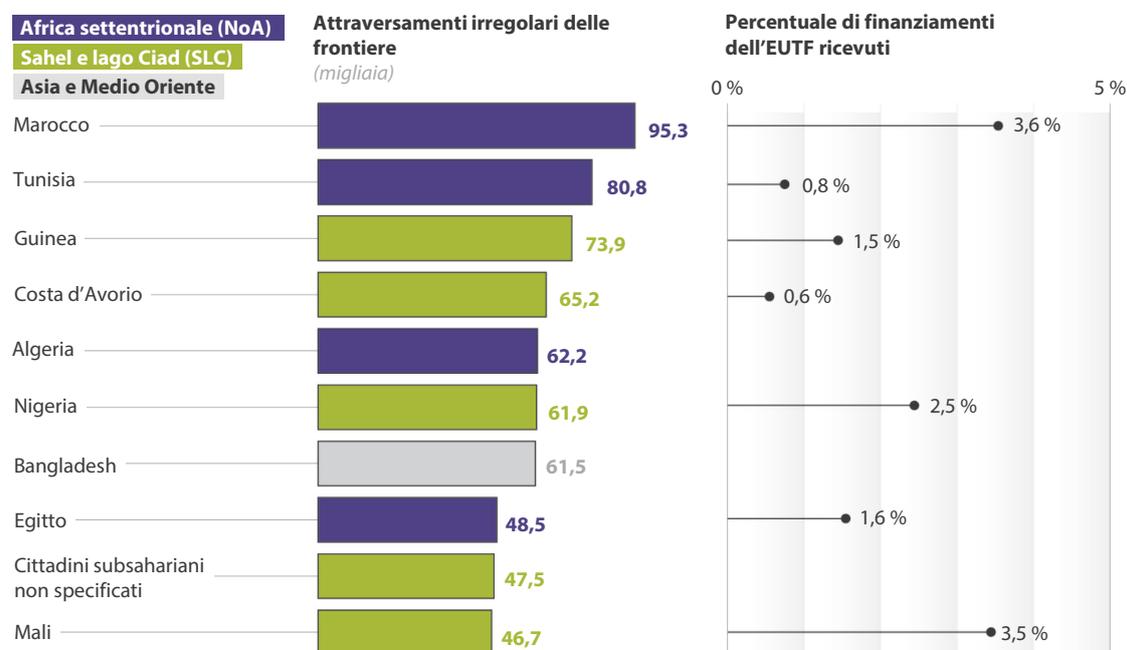
Figura 8 – Stima degli stanziamenti degli impegni del NoA per i criteri di priorità dell'EUTF, come rivisti dal comitato strategico



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti d'azione EUTF approvati a partire da aprile 2018.

28 Né l'accordo istitutivo, né il documento di orientamento strategico, né il quadro operativo specificano come i finanziamenti debbano essere assegnati per finestra, paese o priorità. Nonostante il comitato operativo dell'HoA abbia deciso di abbandonare le assegnazioni per paese e di concentrarsi su indicatori chiave aventi una dimensione legata alla migrazione, i finanziamenti dell'EUTF non sono stati assegnati sulla base di indicatori specifici per la migrazione, come il numero di migranti irregolari che arrivano nell'UE (cfr. [figura 9](#)), il numero di sfollati interni o delle dimensioni della popolazione migrante ospitata.

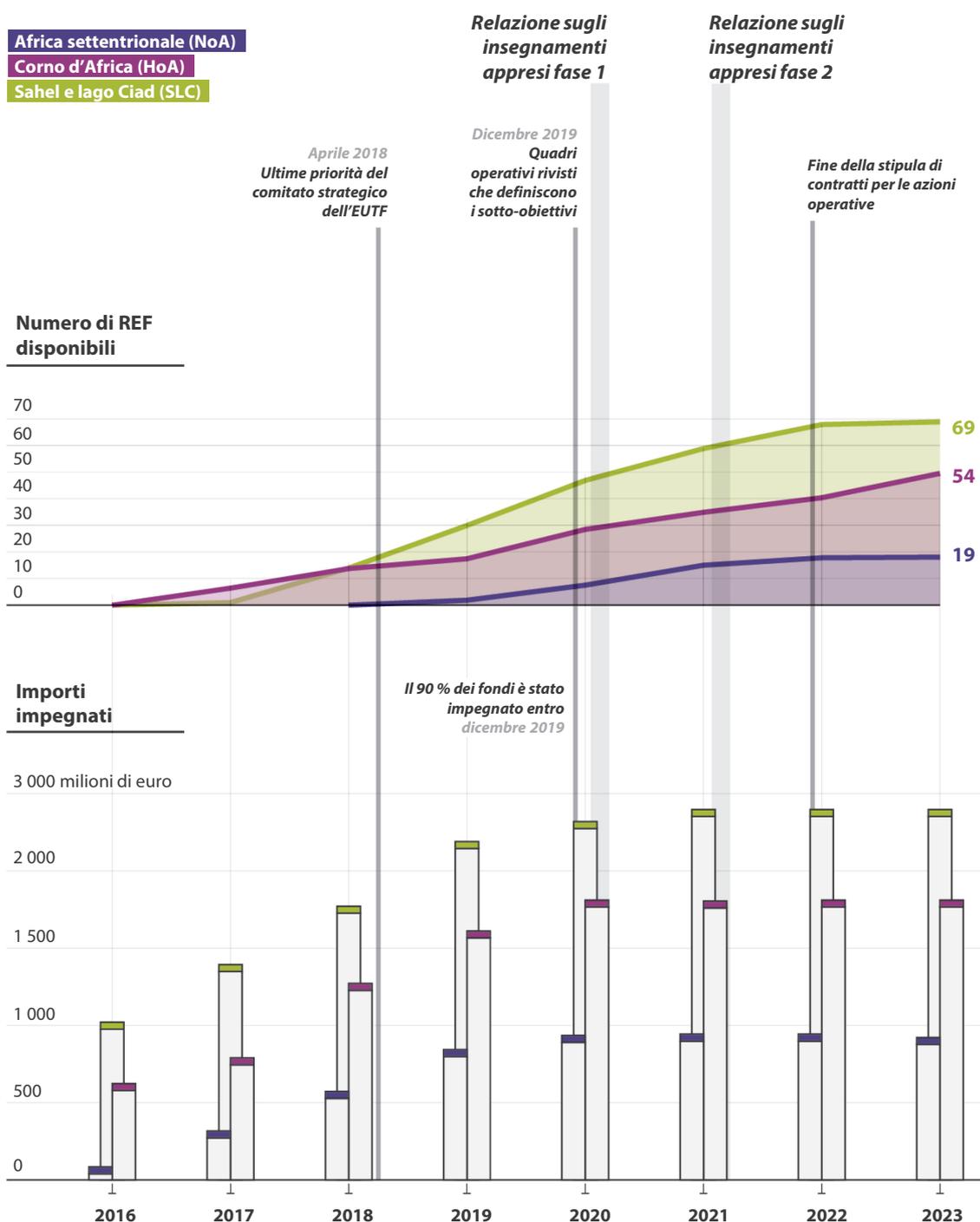
Figura 9 – I primi dieci paesi di origine dei migranti irregolari che arrivano nell'UE attraverso le rotte dell'Africa occidentale e del Mediterraneo occidentale e centrale, 2016-2023, e percentuale di finanziamenti dell'EUTF ricevuti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei pagamenti di Frontex e dell'EUTF. I dati si riferiscono agli attraversamenti irregolari delle frontiere rilevati piuttosto che al numero totale di migranti, poiché la stessa persona può attraversare la frontiera esterna più volte.

29 Rispetto al precedente aiuto allo sviluppo, l'EUTF intendeva fornire sostegno sulla base di informazioni documentate. L'EUTF ha sviluppato i REF per raccogliere informazioni sulle cause e le dinamiche dei conflitti, della migrazione irregolare e degli sfollamenti, ma non è stato fornito agli auditor alcun elemento che mostri che la strategia dell'EUTF abbia tenuto conto direttamente delle relazioni REF e degli insegnamenti tratti. La maggior parte di queste relazioni, al pari della valutazione intermedia dell'EUTF, è stata resa disponibile solo dopo che quasi tutti i finanziamenti erano già stati impegnati in bilancio (4,4 miliardi di euro entro dicembre 2019), per cui l'impatto sui progetti dell'EUTF è stato limitato (cfr. [figura 10](#)).

Figura 10 – Disponibilità delle relazioni REF e approvazione delle priorità e dei sotto-obiettivi dell'EUTF più recenti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati finanziari della Commissione, dei verbali del comitato strategico dell'EUTF e del comitato operativo, delle relazioni REF e delle relazioni sugli insegnamenti tratti.

Il meccanismo per adottare decisioni di finanziamento è più rapido, ma non tiene abbastanza conto degli insegnamenti tratti e delle valutazioni approfondite dei bisogni

30 Il documento di orientamento strategico stabilisce che gli interventi dell'EUTF devono basarsi su una comprensione approfondita dei contesti locali¹¹. L'obiettivo è quello di consentire una maggiore precisione nel decidere dove realizzare gli investimenti (ad esempio, regioni colpite da conflitti o a rischio crescente di conflitti, sfollamenti forzati, traffico o la tratta di esseri umani; zone prive di servizi e opportunità sociali; regioni di origine dei migranti irregolari), i potenziali beneficiari (ad esempio, i giovani a rischio) i soggetti attuatori dei progetti (locali, nazionali, regionali o internazionali) in grado di realizzare al meglio gli obiettivi nel contesto specifico. Oltre a considerare i suddetti criteri, la Corte ha verificato se gli interventi dell'EUTF fossero stati attuati tempestivamente per rispondere alla crisi, giustificando il ricorso a uno strumento di emergenza.

La normativa dell'EUTF consentiva di prendere rapidamente le decisioni; le procedure per la stipula dei contratti erano più lente, ma ancora ragionevoli

31 Oltre la metà dei responsabili dei programmi dell'EUTF che ha risposto al sondaggio si è detta d'accordo o fortemente d'accordo sul fatto che le azioni sostenute dall'EUTF avrebbero potuto essere finanziate attraverso altri strumenti dell'UE. Si riferivano alle azioni che avrebbero potuto beneficiare anche dei finanziamenti bilaterali o regionali del FES, dello strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, dello strumento di cooperazione allo sviluppo o del sostegno della DG ECHO.

32 Tuttavia, la Corte ha riscontrato che l'EUTF è più **flessibile** e adattabile a situazioni di emergenza come la pandemia di COVID-19. La Commissione ha utilizzato l'EUTF anche in un numero limitato di paesi in cui la mancanza di un accordo politico rendeva impossibile il finanziamento del FES.

¹¹ *EUTF Strategic Orientation Document*, Sezione 2, Principi di intervento (pag. 10).

33 Nella relazione del 2018 la Corte aveva indicato che l'EUTF offre l'ulteriore possibilità di una risposta più rapida, in quanto riduce il tempo necessario per individuare e formulare le azioni e quindi aggiudicare i contratti¹². Tuttavia, questa volta la Corte ha riscontrato che le procedure di appalto per cinque dei progetti del campione considerato erano state esperite molto rapidamente (cioè non più di due mesi dopo l'approvazione del comitato operativo), mentre in altri quattro casi gli appalti avevano richiesto molto più tempo (in media 14 mesi). Per gli altri sette progetti, l'aggiudicazione dei contratti era avvenuta in un arco di tempo ragionevole di circa sei mesi. Inoltre, 11 documenti d'azione approvati dopo la revisione dei criteri di priorità nel 2018 hanno dovuto poi essere annullati per l'impossibilità di attuare le azioni previste.

Nell'impostare le azioni dell'EUTF non si è tenuto conto a sufficienza degli insegnamenti tratti in precedenza

34 I documenti d'azione dovrebbero contenere una descrizione generale degli insegnamenti tratti dai progetti precedenti, nonché del contesto generale e una dichiarazione dei bisogni specifici. Tutti i documenti d'azione del campione considerato, eccetto uno, avevano una sezione specifica sugli insegnamenti tratti, senza però alcun riferimento a sfide, ostacoli, raccomandazioni o buone pratiche esemplari. Le sezioni erano brevi (entro il limite massimo richiesto di mezza pagina) e generiche. Non venivano evidenziati gli insegnamenti tratti da azioni analoghe in paesi diversi. Inoltre, gli insegnamenti tratti non sono stati sistematicamente recepiti nell'impostazione di un progetto (cfr. [riquadro 3](#)).

¹² Relazione speciale 32/2018, figura 3.

Riquadro 3

Esempio di insegnamenti tratti a cui non è stato dato sufficiente seguito

Un documento d'azione SLC evidenziava che uno degli insegnamenti tratti dalle attività con i giovani, i giovani adulti e gli ex migranti era che un aumento sostanziale del reddito può non comportare automaticamente una maggiore resilienza di fronte alla migrazione irregolare; al contrario, può addirittura innescare il rischio di realizzare piani "dormienti" di migrazione irregolare, a causa degli elevati costi e della forza con cui la migrazione viene percepita quale "unica" chiave per il successo e un futuro migliore, nonostante la consapevolezza dei rischi e dei pericoli della migrazione irregolare. Una cosa analoga succede in relazione al miglioramento delle competenze professionali.

Nonostante il documento d'azione attirasse l'attenzione su questo insegnamento, poco è stato fatto per mitigare il rischio dichiarato. Uno dei progetti del campione prevedeva di monitorare gruppi selezionati di beneficiari delle sovvenzioni (agricoltori) per seguire i progressi nella produzione e nella commercializzazione, valutare come rispondevano alle sfide e fornire consulenza tecnica. Le relazioni di monitoraggio indicavano che diversi beneficiari erano assenti dalle loro aziende o addirittura irreperibili, mentre alcuni necessitavano di un maggiore affiancamento. Lo stesso problema è stato riscontrato dagli auditor della Corte durante le visite in loco.

Il monitoraggio di questo aspetto è stato limitato a un campione di beneficiari in soli due progetti, e non è stato ripetuto in altri cinque.

Due progetti, tuttavia, hanno scelto dei criteri di selezione specifici, come la disponibilità a investire capitale personale, proprio come mezzo per prevenire "piani dormienti di migrazione irregolare".

35 Il monitoraggio orientato ai risultati (MOR) è una valutazione svolta da appaltatori esterni, finalizzata a esaminare la performance di programmi e progetti. Dal 2020, le relazioni MOR includono un quesito sugli insegnamenti tratti e le buone pratiche. Dalle relazioni emerge che l'85 % degli interventi ha tenuto conto delle esperienze passate e degli insegnamenti tratti, ma che solo il 10 % dei progetti ha messo in luce tali insegnamenti o fornito esempi di buone pratiche che potrebbero essere utilmente condivise al di là del contesto immediato del progetto.

Le attività proposte per l'EUTF non hanno risposto in modo sufficiente ai bisogni urgenti

36 Secondo la direzione dell'EUTF, le delegazioni dell'UE, gli uffici centrali della Commissione e gli attuatori dei progetti hanno avuto scambi "fluidi e informali" durante la programmazione e la stesura dei documenti d'azione, nel corso dei quali hanno preso atto dei bisogni urgenti individuati nelle relazioni REF. Tuttavia, sebbene circa il 40 % delle relazioni REF sia stato completato entro dicembre 2019, il restante 60 % è stato pubblicato quando i fondi disponibili per i contratti erano quasi esauriti (cfr. [figura 10](#) e paragrafo [29](#)). Solo cinque dei 31 funzionari delle delegazioni dell'UE che hanno risposto al sondaggio e partecipato alla stesura dei documenti d'azione dell'EUTF hanno ritenuto che le relazioni fossero utili nel processo di stesura. Tuttavia, le relazioni sono state consultate più frequentemente per la stesura dei documenti d'azione dello strumento NDICI – Europa globale (cfr. paragrafo [12](#)). Solo uno dei 16 progetti dell'EUTF del campione faceva esplicito riferimento a una relazione REF.

37 La maggior parte delle relazioni REF è accessibile al pubblico, ma non sono tutte centralizzate su un'unica piattaforma. Talune relazioni sono classificate per finestra sul sito web dell'EUTF¹³, ma non per obiettivo, tema o attività. Per la finestra HoA, l'appaltatore REF gestisce un sito¹⁴ dove sono disponibili queste classificazioni. L'accesso aperto e condiviso a tutte le relazioni e ad altre informazioni fattuali, come gli studi sul campo (ad esempio, studi idrologici, topografici o ambientali), aumenterebbe il tasso di successo dei progetti. Un progetto del campione considerato si è basato su uno studio idrologico avanzato già esistente per un altro progetto dell'EUTF per la trivellazione di pozzi per l'acqua in Etiopia (cfr. [foto 1](#)). Lo stesso progetto ha finanziato un lavoro simile in Kenya, utilizzando metodi convenzionali e meno affidabili. Di conseguenza, due pozzi trivellati in Kenya non hanno avuto successo.

¹³ [Sito web dell'EUTF.](#)

¹⁴ [Sito web dello strumento di ricerca e informazione](#) per le relazioni sul Corno d'Africa.

Foto 1 – Una storia di successo: il pozzo a energia solare di Dassenech, Etiopia



Fonte: Corte dei conti europea.

38 I documenti d'azione controllati nel corso dell'audit della Corte rispondevano a esigenze specifiche. Erano redatti conformemente alle linee guida, ma gli auditor della Corte hanno riscontrato che le attività proposte non erano sempre pienamente in linea con:

- l'urgenza della situazione,
- le capacità degli attuatori,
- il numero realistico di potenziali beneficiari che avrebbero potuto essere aiutati,
- i contesti locali (ad esempio, interesse dei giovani, settori che offrono opportunità di lavoro, strutture esistenti, sostegno precedente),

- o i poteri, le responsabilità, l'impegno e la capacità delle autorità nazionali interessate e
- o le priorità dei paesi partner (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4

Gli obiettivi del progetto non tenevano conto delle priorità del paese partner

Il comitato operativo dell'HoA è stato informato che un progetto in Etiopia avrebbe sostenuto la reintegrazione sostenibile dei cittadini etiopi che rientravano dall'Europa e contribuito alla fine allo sviluppo di un sistema nazionale di gestione operativa della reintegrazione. I flussi migratori hanno mostrato che la destinazione preferita dai migranti etiopi è l'Arabia Saudita (79 %), seguita dal Kuwait (20 %) e da Dubai (1 %).

La priorità delle autorità etiopi era rimpatriare questi gruppi di migranti, non i migranti irregolari dall'Europa. Tuttavia, il comitato operativo ha convalidato un documento d'azione incentrato solamente sui rimpatriati dall'Europa. Di conseguenza, a pochi mesi dalla conclusione del progetto, meno del 10 % del numero inizialmente previsto di migranti rimpatriati dall'Europa aveva ricevuto un sostegno per la reintegrazione. In seguito, un addendum al contratto ha ridotto il target relativo al numero di rimpatriati dall'Europa e concesso il sostegno ai rimpatriati dagli Stati del Golfo.

39 La Corte ha pertanto riscontrato attività non più sostenibili, difficili da attuare (cfr. paragrafo [79](#)) o non direttamente collegate agli aspetti più urgenti della crisi migratoria. Alcuni esempi:

- la ristrutturazione del lungomare di Al Shabbi a Bengasi;
- il restauro del teatro romano di Sabratha, in Libia;
- attrezzature sportive e da cucina per le scuole con urgenti necessità di infrastrutture di base (cfr. [foto 2](#)).

Foto 2 – Una scuola non collegata alla rete elettrica ha ricevuto un frullatore per completare la formazione sulla preparazione e conservazione degli alimenti



Fonte: Corte dei conti europea.

40 La Corte ha verificato che i requisiti dell'EUTF fossero conformi alle norme per l'APS. La Commissione ha indicato che i contributi dell'EUTF erano ammissibili al 100 % all'APS per l'OCSE (cfr. paragrafo 13). A differenza di altri strumenti per lo sviluppo (ad esempio, NDICI), i contributi per l'APS non erano comunicati direttamente a livello di progetto. La Commissione ha comunque preparato elenchi interni dei singoli progetti EUTF con indicazione dell'ammissibilità all'APS. La Corte ha riscontrato che questi elenchi includevano uno progetto non ammissibile all'APS nella finestra NoA, nonché attività non ammissibili all'APS in tre progetti del campione riconducibili a due finestre, tutti considerati pienamente ammissibili dalla Commissione. Questi tre progetti sostengono attività di gestione/controllo delle frontiere che sono almeno parzialmente nell'interesse del donatore, oppure hanno prodotto realizzazioni non ammissibili. Di conseguenza, i finanziamenti dell'EUTF sono indicati come ammissibili al 100 % all'APS mentre in realtà non lo sono. La Commissione non ha adottato un approccio prudentiale per quanto riguarda la comunicazione in materia di APS in caso di situazioni dubbie.

Nonostante l'approccio innovativo all'individuazione dei rischi per i diritti umani in un contesto difficile, tali rischi non sono stati affrontati in modo esaustivo

La valutazione dei potenziali rischi per i diritti umani non è stata esaustiva

41 Uno degli otto principi della strategia dell'EUTF¹⁵, nonché una priorità sottolineata dai membri del comitato strategico, è la necessità di rispettare il principio del “non nuocere” (cfr. *riquadro 5*). La Commissione si è impegnata a rispettare questo principio e l'approccio delle Nazioni Unite basato sui diritti umani per tutto il ciclo dei progetti dell'EUTF. La Corte ha pertanto valutato se le azioni dell'EUTF incluse nel campione evidenziassero i rischi potenziali per i diritti umani e includessero misure di mitigazione adeguate.

Riquadro 5

Principio del “non nuocere”

Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo - Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro impegnano specificamente l'UE e i suoi Stati membri ad attuare un approccio alla cooperazione allo sviluppo basato sui diritti, che includa tutti i diritti umani. L'approccio basato sui diritti ha una portata più ampia rispetto ai soli diritti umani. L'obiettivo è quello di sostenere due principi: “non nuocere” e “fare il massimo del bene”¹⁶.

Il principio del “non nuocere” stabilisce che la cooperazione allo sviluppo non deve causare danni inaccettabili o violazioni dei diritti umani¹⁷.

¹⁵ Documento di orientamento strategico, pag. 10.

¹⁶ *Rights-based approach toolbox*, SWD(2014) 152, pagg. 5-7 e 15.

¹⁷ *Rights-based approach toolbox*, pag. 15.

42 I documenti d'azione sono sottoposti a un esame interno della qualità presso la Commissione prima di essere presentati ai comitati operativi. La Commissione ha condiviso con gli auditor della Corte le note sull'esame della qualità di otto documenti d'azione, relativi a otto dei 16 progetti del campione. Per gli altri otto non vi era alcun elemento attestante i controlli eseguiti. Questa assenza di controlli ha riguardato almeno un progetto in tutte e tre le finestre. I commenti espressi nel corso dell'esame non erano stati sistematicamente recepiti. Quando i documenti d'azione sono approvati o modificati, i rischi associati non sono noti e quindi non sono necessariamente mitigati attraverso attività specifiche. Una volta che una singola azione è stata approvata dal comitato operativo, deve essere attuata in conformità del documento d'azione. Il responsabile dell'EUTF informa il comitato operativo solo in caso di modifiche significative (ad esempio, aumento del bilancio di oltre il 20 % o modifiche significative nella natura e negli obiettivi dell'azione). Tuttavia, le modifiche inferiori al 20 % del bilancio o relative alla salvaguardia dei diritti umani non sono considerate modifiche significative (cfr. [riquadro 6](#)).

Riquadro 6

Esempio di modifiche durante l'attuazione del progetto non considerate significative

Un progetto regionale in Marocco e Tunisia, dove sono state controllate le attività tunisine, mirava a rafforzare le capacità delle autorità nei settori della sorveglianza marittima e della gestione della migrazione. Il documento d'azione ha fornito al comitato operativo NoA un elenco di possibili moduli e realizzazioni da finanziare. Il contratto iniziale stipulato dalla Commissione con l'attuatore del progetto nell'agosto 2018 si è concentrato sul sostegno a sei aree prioritarie di sorveglianza marittima.

Nel 2020, nonostante i ritardi nell'attuazione (il 15 % della componente tunisina era stato appaltato al settembre 2020, ma non integralmente pagato), la Commissione ha deciso di aumentare di 10 milioni di euro la parte tunisina del bilancio del progetto. I fondi aggiuntivi erano stati richiesti per un sistema di sorveglianza che coprisse l'intera costa. L'attuatore del progetto si è reso conto più tardi che questa componente non sarebbe stata appaltata o completata prima della scadenza dell'EUTF. La gara d'appalto indetta nel 2022 è stata quindi annullata nel 2023 e i fondi rimanenti (5 milioni di euro) sono stati resi disponibili per l'acquisto di altre attrezzature.

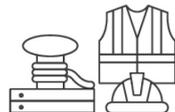
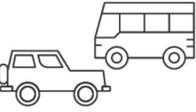
Gli auditor hanno constatato che il documento d'azione iniziale per questo progetto era stato modificato per tenere conto dei commenti degli Stati membri sulla questione dei diritti umani. Nel documento d'azione modificato erano stati eliminati i riferimenti alla necessità di promuovere un approccio alla gestione della migrazione basato sui diritti. In particolare, alla necessità di sostenere il coordinamento tra le agenzie di frontiera e le autorità nazionali per i diritti umani e la protezione delle vittime; di aumentare la capacità delle autorità di frontiera di individuare e prevenire potenziali violazioni dei diritti, come i casi di tratta di esseri umani, ai punti di attraversamento delle frontiere; e di rafforzare i percorsi di riferimento per l'assistenza alle vittime di violazioni dei diritti umani identificate alle frontiere. Di conseguenza, queste informazioni non sono state condivise con il comitato operativo.

43 Le sezioni relative ai rischi nei documenti d'azione hanno generalmente un formato e una lunghezza standard, a prescindere dalle implicazioni diversissime per i diritti umani. Ad esempio, non esiste una differenza sostanziale tra le valutazioni dei rischi per le azioni per la creazione di posti di lavoro e per quelle in materia di sicurezza. I documenti d'azione per tre dei 16 progetti del campione non classificavano il livello di rischio (basso/medio/alto) né facevano alcun riferimento alle misure di mitigazione.

44 Cinque dei documenti d'azione relativi al campione della Corte indicavano almeno un rischio per i diritti umani, a differenza degli altri. Tre di questi cinque menzionavano il rischio di tensioni tra i rimpatriati/rifugiati e le comunità ospitanti. Questo rischio esisteva però anche in altri progetti del campione in esame.

45 I rischi sono naturalmente maggiori quando le azioni sono attuate in zone estremamente instabili e comportano attività di gestione delle frontiere o di sicurezza. Cinque documenti d'azione nel campione comportavano questo più alto grado di rischio. Tuttavia, due di questi non includevano alcun rischio potenziale per i diritti umani e gli altri tre indicavano un numero limitato di rischi. Inoltre, i rischi trasversali generati dall'attuazione di più attività nello stesso paese, mostrati nella seconda colonna della [figura 11](#), non sono rientrati nell'analisi.

Figura 11 – Potenziali rischi per i diritti umani associati a più attività dell'EUTF in Libia

Intenzioni dell'UE	Sostegno erogato dall'EUTF	Valutazione della Corte dei rischi potenziali non evidenziati nella documentazione di progetto
<ul style="list-style-type: none"> Migliorare la sorveglianza marittima Ridurre il numero di morti in mare 	 <p>Attrezzature, imbarcazioni e corsi di formazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le attrezzature potrebbero essere utilizzate da soggetti diversi dai beneficiari previsti Il personale addestrato potrebbe non essere impegnato nel rispetto del principio del "non nuocere" I beneficiari potrebbero non accettare il monitoraggio da parte di terzi
<ul style="list-style-type: none"> Migliorare le condizioni nei centri di trattenimento con interventi per salvare vite umane e la situazione dei diritti umani dei migranti 	 <p>Opere/attrezzature presso i punti di sbarco</p>	<ul style="list-style-type: none"> La guardia costiera libica (LCG)/l'amministrazione generale per la sicurezza costiera (GACS) potrebbe perdere il controllo sui punti di sbarco e l'accesso ai donatori potrebbe essere limitato I punti di sbarco potrebbero essere utilizzati da altri attori "non ufficiali" e per scopi non autorizzati Controlli non effettuati: la Corte non ha potuto visitare uno dei punti di sbarco finanziati perché era cambiata la proprietà
<ul style="list-style-type: none"> Creare strutture di base per organizzare meglio le operazioni di ricerca e salvataggio, la sorveglianza delle frontiere e le operazioni di controllo Migliorare la sorveglianza delle frontiere terrestri 	 <p>Auto e autobus</p>	<ul style="list-style-type: none"> Il sostegno dell'EUTF potrebbe aver facilitato il trasferimento dei migranti nei punti di sbarco, aggravando il sovraffollamento Le auto/gli autobus potrebbero non essere utilizzati dai beneficiari previsti o per gli scopi previsti
<ul style="list-style-type: none"> Migliorare le condizioni nei centri di trattenimento con interventi per salvare vite umane e la situazione dei diritti umani dei migranti 	 <p>Opere/attrezzature nei centri di trattenimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> I centri di trattenimento destinatari del sostegno potrebbero non essere regolarmente accessibili agli attori umanitari e dello sviluppo I centri di trattenimento chiusi dal dipartimento per la lotta all'immigrazione clandestina (DCIM) potrebbero essere controllati da altri attori "non ufficiali" coinvolti nel traffico di migranti L'attrezzatura potrebbe non essere utilizzata per gli scopi previsti o potrebbe essere stata venduta Il subappalto può aver potenzialmente avvantaggiato le organizzazioni criminali

Fonte: Corte dei conti europea.

46 A livello di attuazione, si è riscontrato che le attività non hanno tenuto conto a sufficienza dei rischi legati al principio del “non nuocere”:

- o nove documenti d’azione (10 dei 16 progetti nel campione) non includevano misure specifiche per evitare i rischi legati a suddetto principio. Tuttavia, le attività svolte da sei dei 10 progetti applicavano il principio (consultazione dei capi tribù, mappatura delle risorse naturali con le comunità locali, sostegno mirato più alle donne che agli uomini, stesso sostegno fornito alle popolazioni locali e ai rimpatriati, corsi di formazione sui diritti umani ecc.). Un progetto riduceva al minimo il rischio di tensioni tra le comunità ospitanti e i rimpatriati che beneficiano del sostegno economico organizzando sessioni di dialogo tra le comunità e attività di reintegrazione.
- o Cinque documenti d’azione (gli altri sei progetti) includevano misure intese ad affrontare i rischi legati al principio del “non nuocere”, le quali non si sono sistematicamente tradotte in attività o indicatori specifici a livello di progetto che ne confermassero la corretta attuazione (cfr. esempio nel [riquadro 7](#)).

Riquadro 7

Esempi di misure di mitigazione proposte per le quali gli auditor dispongono di pochi elementi che ne attestino l'attuazione durante il progetto

Il documento d'azione per la prima fase di un progetto di gestione delle frontiere in Libia indicava che le forze dell'ordine italiane avrebbero monitorato il corretto utilizzo delle attrezzature marittime e terrestri e che sarebbero stati adottati criteri rigorosi per la selezione e il controllo dei funzionari libici beneficiari del progetto. Gli auditor della Corte hanno riscontrato prove insufficienti attestanti che tali misure di mitigazione siano state mai attuate dall'avvio del progetto nel 2018.

Il documento d'azione per la seconda fase del progetto faceva riferimento a speciali corsi di formazione sui principi e sulle linee guida sui diritti umani alle frontiere internazionali raccomandate dall'Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani. I beneficiari intervistati hanno dichiarato di aver ricevuto una formazione in materia di diritti umani da altri portatori di interessi, ma non dall'attuatore del progetto.

Il programma di formazione dell'attuatore del progetto per il periodo 2022-2024 comprendeva moduli sul diritto marittimo internazionale e sui diritti umani e sulle convenzioni internazionali di ricerca e salvataggio. Tuttavia, gli auditor non hanno reperito documentazione formale indicante la portata e il contenuto di questi corsi (ad esempio, struttura del corso, diapositive PowerPoint, ore di lezione, elenco delle presenze), poiché la maggior parte di essi consisteva in una formazione pratica da svolgere in mare. La Corte ha ricevuto una presentazione di 30 minuti sulla stesura di procedure operative standard di ricerca e salvataggio con implicazioni legali per i diritti umani, organizzata a Roma nel marzo 2023 per sei funzionari libici di alto livello. La formazione sulle norme internazionali, compresi i diritti umani, in relazione alle attività di gestione delle frontiere terrestri non ha avuto inizio prima del 2023.

47 Le condizioni generali di tutti gli accordi di finanziamento prevedono che l'azione sia sospesa se l'UE individua formalmente una violazione dei diritti umani. Il contratto per un progetto includeva una nuova clausola che subordinava la consegna delle attrezzature al rispetto del principio del "non nuocere" e dei diritti umani. La clausola è stata aggiunta durante l'attuazione del progetto e non si applicava alle attrezzature consegnate in precedenza. Un altro progetto prevedeva restrizioni simili, seppur meno rigorose, sull'utilizzo, ma faceva riferimento, nell'ambito delle condizioni generali del contratto, alla necessità di rispettare le restrizioni dell'UE. La suddetta clausola, tuttavia, non è stata applicata sistematicamente alla totalità dei progetti, in particolare a quelli relativi alla sicurezza, alla gestione delle frontiere o ad altre attività sensibili.

Il monitoraggio e la reportistica in materia di diritti umani non erano sufficientemente solidi, nonostante un progetto pilota di monitoraggio esterno

48 La Corte ha valutato se la Commissione abbia:

- individuato partner affidabili per svolgere un monitoraggio supplementare delle attività dell'EUTF con particolare attenzione ai diritti umani;
- messo in atto procedure per registrare e verificare l'accuratezza delle denunce di violazioni dei diritti umani in relazione ai progetti dell'EUTF;
- stabilito linee chiare da seguire in relazione a richieste di informazioni su progetti sensibili e
- stabilito criteri precisi per la sospensione delle attività dell'EUTF.

I controlli sul rispetto del principio del “non nuocere” sono iniziati nel 2020, tuttavia non trovano sufficiente riscontro nelle relazioni della Commissione

49 La Commissione ritiene che gli attuatori dei progetti (agenzie di sviluppo degli Stati membri, agenzie delle Nazioni Unite o organizzazioni non governative) abbiano la responsabilità primaria di garantire il rispetto dei diritti umani e del principio del “non nuocere” durante l'attuazione. Sebbene la Corte abbia constatato che i partner attuatori hanno attuato le linee guida procedurali, non esiste alcuna documentazione dei controlli eseguiti.

50 L'ambiente instabile in cui opera l'EUTF pone delle sfide per il monitoraggio dei progetti. La Commissione, gli attuatori dei progetti e gli altri appaltatori hanno incontrato ostacoli simili a quelli incontrati dagli auditor, ad esempio per ottenere accesso ai centri di trattenimento e ad altri luoghi che richiedono un'autorizzazione ufficiale. In Somalia e in Libia, la Commissione si avvale di appaltatori esterni per valutare i risultati monitorando l'attuazione di progetti specifici. La maggior parte dei responsabili di programma intervistati ha potuto svolgere visite sul campo per i progetti sotto la propria responsabilità, ma un quarto di loro ha riferito che ciò non è stato possibile, principalmente a causa di risorse limitate (personale, bilancio, veicoli) e/o di problemi di sicurezza. La Corte ha esaminato 58 relazioni di missione sui progetti dell'EUTF nei cinque paesi visitati, e solamente una indicava i controlli svolti per il principio del “non nuocere”. Nessuna delle altre 57 relazioni conteneva documentazione indicante che tali controlli erano stati eseguiti, né spiegazioni sul perché non fossero necessari.

51 Dal 2020, i consulenti includono nelle relazioni MOR controlli sui diritti umani e sul principio del “non nuocere”. In base a questi controlli, 121 progetti su 130 (93 %) non presentano criticità legate ai diritti umani. I consulenti MOR hanno riscontrato che in nove progetti i rischi legati al principio del “non nuocere” non erano stati mitigati.

Il monitoraggio dei rischi in materia di diritti umani è nuovo in Libia, ma non è dimostrato che vi sia stato alcun seguito

52 Nel dicembre 2019, per la prima volta, la Commissione ha deciso di incaricare una società di consulenza esterna in Libia di monitorare:

- o in che misura i progetti dell’EUTF abbiano promosso e tutelato i diritti umani dei beneficiari in linea con l’approccio che l’UE si è impegnata ad applicare e
- o come le attività di formazione dell’EUTF abbiano influito sul rispetto dei diritti umani.

53 Il monitoraggio esterno dei diritti umani è un meccanismo complesso e delicato. L’UE ha adottato questo approccio per la prima volta in Libia. Tuttavia, questo meccanismo non è stato messo in atto in altri paesi in cui i diritti umani potrebbero essere a rischio. Il contratto in Libia non copriva l’intero periodo di esecuzione dei contratti dell’EUTF. Anche se l’EUTF ha iniziato ad attuare progetti in Libia nel 2016 e le attività proseguiranno fino al 2025, l’appaltatore ha prodotto 27 relazioni mensili da settembre 2020 a dicembre 2022. C’è stato poi un intervallo di 9 mesi prima della firma di un secondo contratto nel settembre 2023.

54 Ogni relazione di monitoraggio mensile descrive un’ampia gamma di eventi e rischi potenziali osservati in Libia durante il mese precedente. La portata del monitoraggio dipende dal contesto e non include un attento esame dell’impatto sui diritti umani di tutte le realizzazioni e le attività (ad esempio, generatori elettrici o corsi di formazione). Le relazioni forniscono al personale dell’EUTF informazioni utili sulla complessa situazione sul campo.

55 Le relazioni mensili di monitoraggio sono potenzialmente una fonte utile e nuova di informazioni per il personale della Commissione, ma quest’ultima non ha istituito un processo per esaminare il seguito dato alle informazioni in esse contenute. Il personale della Commissione, che non ha una conoscenza approfondita delle attività finanziate dall’EUTF in Libia, in particolare della loro ubicazione, non è in grado di collegare i rischi evidenziati ai progetti dell’EUTF né di valutare se le attrezzature finanziate dall’UE sono utilizzate come previsto e in linea con il principio del “non nuocere”.

56 Nel corso dell'audit, la Corte ha notato che alcuni agenti della Commissione, sia a Bruxelles che in delegazione, non avevano piena familiarità con i dettagli o l'ubicazione delle attività dell'EUTF in Libia. Dal sondaggio presso gli agenti del programma di tutte le finestre è emerso che molti di loro non erano del tutto informati sull'ubicazione delle realizzazioni e delle attività.

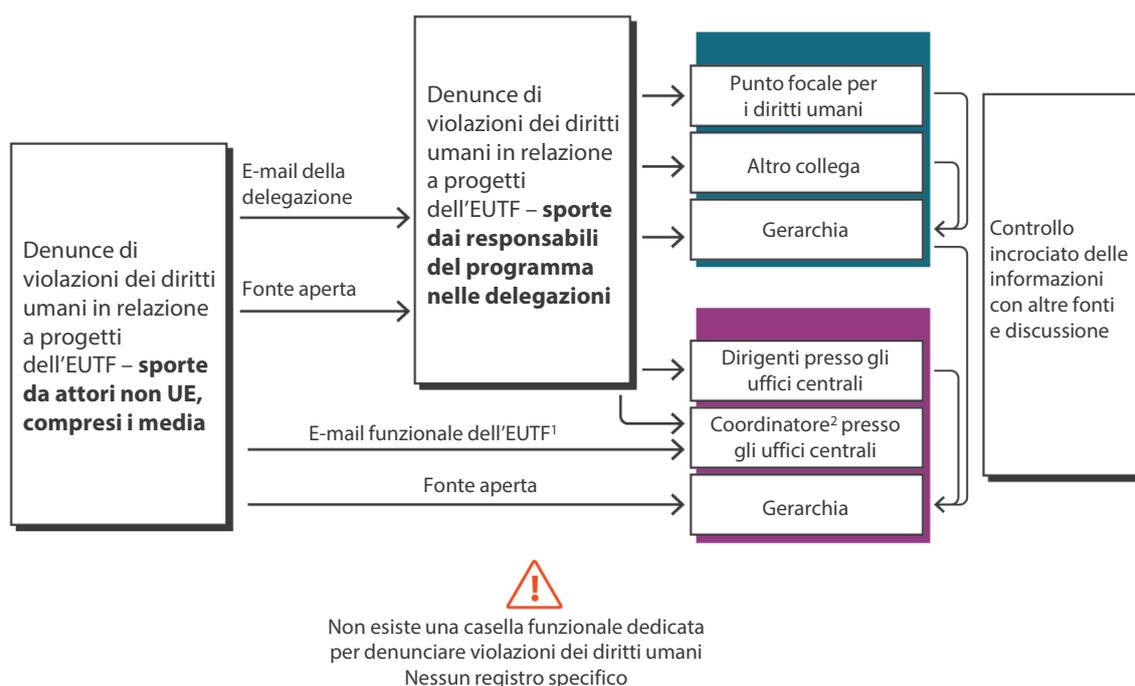
57 La Commissione e il SEAE non hanno condiviso le relazioni mensili di monitoraggio con i donatori dell'EUTF o con gli attuatori dei progetti. Tuttavia, gli attuatori dei progetti hanno ricevuto copie di cinque relazioni tematiche contenenti dettagli sui rischi concreti per le attività dell'EUTF e raccomandazioni. Queste relazioni evidenziavano la mancanza di una valutazione sistematica e approfondita delle questioni legate ai conflitti. La Commissione, l'appaltatore e i corrispondenti attuatori dei progetti avevano concordato un piano d'azione, la cui attuazione è seguita nelle relazioni di monitoraggio nell'ambito del secondo contratto (cfr. paragrafo 54).

Non esistono procedure formali per la segnalazione e la valutazione di presunte violazioni dei diritti umani

58 La Commissione ritiene che le clausole contrattuali che consentono di sospendere un'attività in caso di una decisione dell'UE contribuiscano adeguatamente a mitigare i rischi legati al principio del "non nuocere" o ai diritti umani. Tuttavia, la Corte non ha riscontrato esempi evidenti o documentati di ciò, né un'indicazione pratica di quali azioni potrebbero condurre l'UE a decidere la sospensione di una attività. La Commissione ha dichiarato che avrebbe sospeso il sostegno nel caso di una denuncia di violazione dei diritti umani direttamente collegata ad una spesa dell'UE, sulla base di una valutazione individuale della necessità e della proporzionalità, tenendo anche conto del contesto del paese. Nonostante vi siano state denunce di violazioni di questo tipo, la Commissione non ha potuto fornire esempi di valutazioni formali eseguite in relazione ad attività dell'EUTF. La Commissione ha descritto agli auditor della Corte esempi di situazioni che comporterebbero la sospensione delle sue attività in Libia. Benché gli auditor abbiano constatato prove evidenti di una situazione di questo tipo, la Commissione non ha finora sospeso alcuna attività dell'EUTF in Libia, ritenendo che il sostegno debba continuare per preservare la vita e alleviare le sofferenze dei migranti.

59 Dieci agenti coinvolti in programmi dell’EUTF intervistati in via confidenziale, in tutte e tre le finestre, hanno dichiarato di aver segnalato ad altri colleghi violazioni dei diritti umani. Tuttavia, la Commissione, a livello centrale, ha registrato una sola denuncia. La Commissione ha spiegato che le denunce possono essere condivise con il superiore dell’agente che effettua la segnalazione (capo settore, capo cooperazione, capo finanza e contratti, capo delegazione) in base alla “necessità di conoscere” per garantire la riservatezza di quanto segnalato. Non esistono procedure formali di segnalazione scritta comuni a tutte e tre le finestre dell’EUTF. Le denunce possono quindi essere comunicate a persone diverse tramite mezzi diversi (cfr. *figura 12*). Quasi tre quarti dei rispondenti ha dichiarato di non aver ricevuto alcuna istruzione su come segnalare eventuali violazioni dei diritti umani.

Figura 12 – Le procedure di segnalazione e trattamento delle denunce di violazione dei diritti umani nel contesto dei progetti dell’EUTF non sono standardizzate



¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Coordina le 3 finestre.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle risposte al sondaggio e delle discussioni con la Commissione.

60 Sussiste il rischio che le denunce non siano documentate e trattate in modo esaustivo, soprattutto in caso di avvicendamento del personale. Al momento dell’audit, né la Commissione né il SEAE disponevano di un archivio comune riservato per garantire che le denunce fossero registrate e gestite correttamente. Di conseguenza, non è possibile confermare che tutte le denunce fossero seguite.

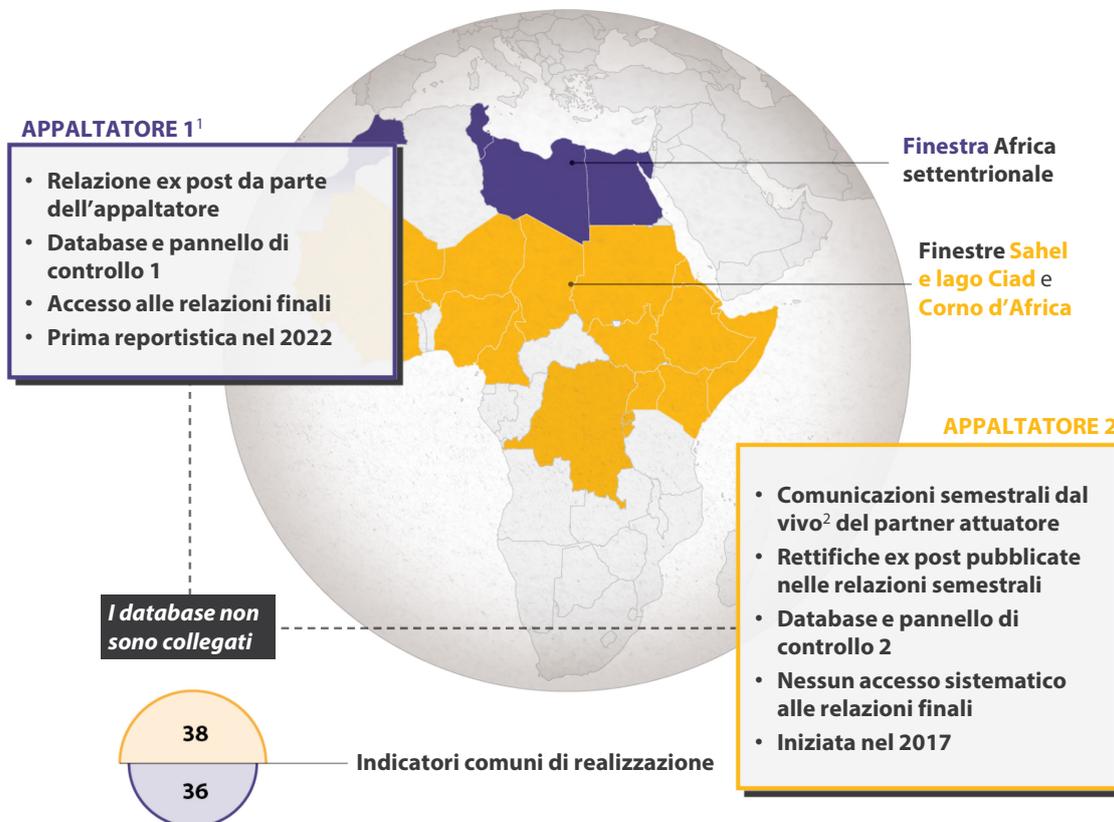
Elementi dei sistemi di monitoraggio e comunicazione sono imprecisi e non dimostrano ancora quali approcci si sono rivelati più efficaci

Il sistema di monitoraggio aggrega gli indicatori di realizzazione di tutti i progetti ma, a giudizio della Corte, non è sufficientemente accurato e sovrastima i risultati ottenuti

61 La Corte ha valutato se il monitoraggio dei risultati dell'EUTF sia stato efficace a livello di progetto e di EUTF. Il monitoraggio a livello di progetto è eseguito dai partner attuatori e dai responsabili operativi dell'EUTF nelle delegazioni dell'UE e attraverso il MOR e relazioni esterne di monitoraggio. L'EUTF ha istituito un nuovo sistema specifico per misurare i risultati collettivi. Nel 2018 la Corte aveva raccomandato alla Commissione di migliorare il monitoraggio dell'EUTF. Nel 2017, l'EUTF aveva già iniziato a mettere in atto un nuovo sistema di monitoraggio e apprendimento (MLS) per aggregare le informazioni di tutti i progetti dell'EUTF sotto 38 indicatori comuni di realizzazione per le finestre SLC e HoA e 36 per la finestra NoA (cfr. esempi nell'*allegato IV*). L'MLS è lo strumento principale dell'EUTF per monitorare questi indicatori comuni di realizzazione e condividerli con i portatori di interessi. I dati sulle realizzazioni sono presentati nella relazione annuale dell'EUTF, alle riunioni del comitato strategico e sul [sito web](#) dell'EUTF, sebbene manchi una verifica esterna indipendente.

62 A partire dal 2016, tre diversi appaltatori esterni hanno raccolto e aggregato i dati e condotto studi ed analisi per l'MLS, per un costo di circa 18 milioni di euro. Attualmente, uno gestisce i dati per le finestre HoA e SLC, mentre un altro è responsabile della finestra NoA (cfr. *figura 13*).

Figura 13 – Raccolta dei dati da parte degli appaltatori come base per la rendicontazione dell'MLS



¹ I dati per il periodo 2017-2021 erano stati inizialmente comunicati da un diverso appaltatore, ma la metodologia applicata dall'appaltatore 1 ha consentito di comunicare risultati cumulati a partire dal 2017.

² Le comunicazioni dal vivo non si basano necessariamente sulle relazioni descrittive (ufficiali) disponibili ma, a differenza della reportistica ex post basata su queste ultime, mirano a riflettere la situazione ogni trimestre o semestre.

Nota: le frontiere e le denominazioni riportate in questa cartina non implicano che esse siano state approvate o accettate ufficialmente dalle Nazioni Unite.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'MLS.

63 La Corte ha utilizzato il campione di 11 indicatori inclusi nell'*allegato IV* per verificare l'accuratezza della rendicontazione dell'MLS. Ha riscontrato errori e imprecisioni in tutti i progetti del campione. Vi erano più incongruenze nella rendicontazione delle finestre SLC e HoA rispetto alla finestra NoA. In parte, ciò dipende dal fatto che il consulente per la finestra NoA si è basato sulle informazioni fornite dagli attuatori dei progetti già convalidate dai responsabili operativi della Commissione, ma ha anche cercato di evitare doppi conteggi applicando un approccio più prudente. Per le altre due finestre, i dati sono stati inseriti nell'MLS con cadenza trimestrale, prima che i responsabili della Commissione convalidassero le relazioni. Le incongruenze sono state causate da:

- modifiche metodologiche (il sistema MLS è stato istituito nel 2017, dopo gli appalti per i primi progetti);
- debolezze metodologiche (cfr. *riquadro 8*);

Riquadro 8

Esempio di una debolezza metodologica che ha comportato una reportistica imprecisa

In Etiopia è stato attuato un progetto per ovviare alla mancanza di punti per il lavaggio delle mani per rallentare la trasmissione della COVID-19. L'attuatore del progetto ha indicato nelle relazioni di aver realizzato 100 stazioni di lavaggio delle mani, ma l'MLS ha indicato queste realizzazioni come 100 unità distinte e non come un'unica infrastruttura sociale costruita e/o ripristinata. Si ritiene che queste attrezzature avrebbero dovuto essere indicate come "microinfrastrutture (latrine, pozzi, elettricità)" nell'ambito dell'indicatore "servizi di base" e conteggiate come un'unica unità.



© Attuatori del progetto. Tutti i diritti riservati.

- rendicontazione gonfiata delle realizzazioni in 13 dei 16 progetti (più comune della rendicontazione incompleta), ad esempio, conteggiando due volte i beneficiari, le infrastrutture o le aree (cfr. [riquadro 9](#));
- assenza di informazioni dettagliate condivise dagli attuatori del progetto riscontrata durante i controlli in loco e
- difficoltà per gli appaltatori dell'MLS di ottenere dati accurati e tempestivi dai partner attuatori.

Riquadro 9

Esempi di rendicontazione gonfiata e di dichiarazione inesatta del numero di parchi industriali e di infrastrutture per imprese

Quattro progetti del campione considerato hanno dichiarato un totale di 62 “parchi industriali e/o infrastrutture per imprese costruiti, ampliati o migliorati”. La Corte ha constatato che i quattro progetti non riguardavano alcun parco industriale. Le realizzazioni che gli auditor hanno potuto verificare riguardavano infrastrutture o attrezzature per imprese. Non è stato loro possibile ottenere informazioni sufficienti per confermare l’esistenza di 33 delle 62 unità dichiarate, oppure sono state indicate in modo errato nell’MLS.

Un progetto ha segnalato 12 realizzazioni nell’ambito di questo indicatore. Nel corso di una visita a una delle strutture sostenute, gli auditor della Corte hanno scoperto che essa esisteva già da diversi anni e che era stata costruita dalle autorità locali. Il sostegno dell’EUTF era servito a finanziare piccoli dispositivi informatici: un computer portatile, una stampante, un paio di cuffie e un notepad.

64 Nella relazione del 2018, la Corte ha raccomandato che i documenti di pianificazione dei progetti, noti come quadri logici, includano obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (SMART) (cfr. [allegato I](#)). Nelle sue risposte alla relazione, la Commissione ha affermato che avrebbe altresì garantito che gli indicatori fossero SMART. Da allora i quadri logici sono stati aggiornati. Tuttavia, gli indicatori utilizzati per misurare gli obiettivi generali e specifici non sono ancora pienamente specifici, pertinenti, misurabili o realizzabili (cfr. [riquadro 10](#)). La misurazione dei progressi è complicata dal fatto che quasi la metà degli indicatori è priva di valori di partenza chiari, e un terzo non ha valori-obiettivo chiari o non li ha affatto. Dal 2020, gli appaltatori che eseguono il monitoraggio orientato ai risultati dei progetti dell’EUTF hanno riscontrato problemi nei quadri logici di oltre la metà dei progetti monitorati.

Riquadro 10

Esempio di un indicatore non SMART

Un progetto ha stabilito l'indicatore "Percezione degli esperti nazionali e internazionali e percentuale di esperti che percepiscono una diminuzione della migrazione irregolare e una mitigazione delle vulnerabilità che ne derivano" per misurare i progressi verso l'obiettivo "mitigare le vulnerabilità derivanti dalla migrazione irregolare e contrastare la migrazione irregolare".

L'indicatore non è specifico: non solo è basato su opinioni, ma non indica nemmeno quali esperti debbano essere consultati e quali fonti debbano essere utilizzate per la raccolta dei dati. Non stabilisce alcun valore di partenza e l'unico valore-obiettivo è "una diminuzione".

Non ci sono ancora dati sufficienti per dimostrare se l'EUTF stia affrontando durevolmente le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati

65 La Corte ha verificato se la rendicontazione dell'EUTF è accurata e fornisce un quadro corretto dei risultati (efficienza, efficacia, impatto) e delle sfide. Ha verificato anche se le realizzazioni dei progetti visitati dagli auditor siano state mantenute o siano state utilizzate dopo il completamento, e se i progetti abbiano contribuito a produrre effetti e impatti positivi in termini di sviluppo.

I risultati dichiarati sono positivi, ma non indicano gli approcci migliori per ridurre la migrazione irregolare e gli sfollamenti forzati

66 Le relazioni MOR indicano che metà di tutte le realizzazioni dell'EUTF ha il livello di qualità atteso. Al momento dell'audit, le relazioni indicavano che i progetti del campione avevano realizzato una parte significativa delle attività programmate, delle attrezzature o delle opere previste, anche se non completamente (cfr. [allegato II](#)). Tuttavia, cinque dei 16 progetti erano ancora in fase di attuazione. Nel corso delle visite in loco gli auditor hanno rilevato dichiarazioni di realizzazioni gonfiate dagli attuatori di tre progetti (si veda, ad esempio, la costruzione di un edificio per un laboratorio artigianale dichiarato come completato nella [foto 3](#)).

Foto 3 – Edificio del laboratorio artigianale incompiuto al termine del contratto



Fonte: Corte dei conti europea.

67 L'EUTF non ha definito valori di partenza né valori-obiettivo per misurare i miglioramenti e i risultati complessivi. Inoltre, non è possibile aggregare i dati relativi agli effetti per il portafoglio dell'EUTF allo stesso modo dei dati sulle realizzazioni, soprattutto perché gli indicatori comuni di realizzazione dell'EUTF non erano stati definiti prima della programmazione¹⁸. Tuttavia, le relazioni di monitoraggio dell'EUTF includono analisi specifiche per progetto per le finestre SLC e NoA. La finestra HoA ha aggregato un numero limitato di indicatori tra progetti simili, concentrandosi sui benefici del sostegno dell'EUTF per i redditi delle famiglie, la sicurezza alimentare, la nutrizione e la salute, la riduzione della migrazione irregolare e la gestione della migrazione.

¹⁸ *EUTF Monitoring and Learning System Horn of Africa*, dicembre 2023, pag. 14.

68 Un numero elevato di progetti dell'EUTF più problematici (220 al momento dell'audit) era monitorato attraverso relazioni MOR, due terzi delle quali concludevano che gli effetti attesi erano a rischio. Anche dopo sette anni, e nonostante gli insegnamenti tratti e un riesame intermedio, la Commissione non è ancora in grado di identificare e segnalare gli approcci più efficienti ed efficaci per ridurre la migrazione irregolare e gli sfollamenti forzati in Africa.

69 La Corte ha constatato che uno dei progetti del campione aveva raggiunto gli obiettivi generali e specifici e che 11 li avevano parzialmente raggiunti (cfr. [allegato II](#)). Tuttavia, le lacune nei dati e la mancanza di indicatori SMART rendono difficile misurare effetti e impatti precisi (cfr. esempio nel [riquadro 10](#)). Gli altri quattro progetti sono ancora in fase di attuazione.

I risultati comunicati pongono problemi di sostenibilità e sono talvolta sovrastimati

70 In Mauritania, gli auditor della Corte hanno sottoposto ad audit un progetto di sicurezza, relativo alla formazione e all'equipaggiamento di forze di sicurezza mobili, in particolare nelle zone più remote, con l'obiettivo di migliorare la sicurezza pubblica e contribuire alla stabilità del paese. Le forze di sicurezza hanno evacuato persone e proprietà in caso di inondazioni e hanno intercettato traffici di armi, stupefacenti, carburante e migranti irregolari. Hanno inoltre contribuito all'arresto di terroristi condannati che erano evasi dal carcere. Il progetto ha avuto successo, ma non in termini di obiettivi transnazionali (non c'è stato coordinamento regionale con altri paesi).

71 Tre dei progetti del campione sostenevano la gestione delle frontiere e in particolare il controllo delle frontiere, ma nessuno prevedeva un indicatore di risultato con cui misurare il numero di persone salvate/intercettate o l'impatto sui flussi migratori. Nel complesso, non ci sono dati sufficienti per dimostrare l'impatto del sostegno dell'EUTF, in particolare sulla riduzione del numero di migranti che utilizzano la rotta del Mediterraneo centrale (cfr. un esempio dei tre progetti nel [riquadro 11](#)).

Riquadro 11

Nonostante i miglioramenti, non vi sono ancora dati sufficienti per stabilire un nesso diretto tra il sostegno dell'EUTF e la capacità delle autorità libiche nei settori della gestione delle frontiere e dalla migrazione

Dal 2018, l'amministrazione generale libica per la sicurezza costiera riceve formazione e attrezzature, in particolare imbarcazioni riparate, ma il suo ruolo nelle operazioni di ricerca e salvataggio è molto più limitato rispetto a quello della guardia costiera libica (GCL). Il principale attore libico in mare è la GCL, che ha ricevuto la sua prima imbarcazione finanziata dall'EUTF nel giugno 2023.

Eccetto che per il 2019 e 2020, il numero dichiarato di persone rientrate in Libia è rimasto superiore a quello registrato nel 2016. Il rapporto tra i rimpatri in Libia e le partenze da tale paese, invece, ha iniziato a diminuire nel 2019, nonostante il fatto che il numero di persone che raggiungono l'Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale sia aumentato costantemente dal 2019. Ciò posto, il numero di migranti in partenza dalla Libia ed il numero di arrivi in Italia rimangono molto più bassi rispetto al 2016.

Infine, la Libia non dispone di un centro di coordinamento nazionale per la ricerca e il salvataggio e il suo centro di coordinamento per il salvataggio marittimo non è ancora operativo, sebbene le attrezzature finanziate dall'EUTF siano state consegnate nel dicembre 2021 (cfr. [foto 4](#)).

Foto 4 – Container chiusi a chiave e inutilizzati destinati al futuro centro di coordinamento del soccorso marittimo di Tripoli



Fonte: Corte dei conti europea.

Le relazioni di monitoraggio dei diritti umani elaborate per la Commissione (cfr. paragrafo 54) hanno segnalato che le autorità costiere libiche non sempre rispondono alle emergenze in mare, né informano sistematicamente le organizzazioni umanitarie che possono fornire assistenza allo sbarco. Le relazioni hanno anche richiamato l'attenzione sul fatto che le operazioni di ricerca e salvataggio in mare sono condotte in modo potenzialmente contrario al diritto internazionale.

72 Il campione della Corte comprendeva cinque progetti miranti a fornire protezione a rifugiati e migranti. Due progetti in Etiopia e uno in Gambia hanno sostenuto attività volte a migliorare il reinserimento dei migranti rimpatriati e a rafforzare le strutture nazionali. Nonostante il prezioso supporto logistico e materiale, l'organismo nazionale gambiano di coordinamento della migrazione si è riunito raramente, ma ha elaborato un piano d'azione per il 2023/2024, e la rete di centri di informazione sulla migrazione è divenuta inattiva quando i finanziamenti si sono interrotti. Sia il progetto etiope che quello gambiano avevano previsto un sistema di consultazione per condividere le informazioni sui migranti con altri partner per fornire ulteriore assistenza. La Corte ha riscontrato che la piattaforma online non è stata utilizzata sistematicamente da tutti i donatori in Gambia e che le consultazioni si sono basate su scambi ad hoc (e-mail o telefono), con il rischio di una duplicazione dei finanziamenti (cfr. riquadro 12). La piattaforma online non era operativa in Etiopia.

Riquadro 12

Un esempio di duplicazione del sostegno dell'EUTF senza risultati

Nel 2018, un beneficiario in Gambia ha ricevuto una formazione e una sovvenzione per avviare un'attività nel settore avicolo come parte del sostegno alla reintegrazione nell'ambito di un progetto dell'EUTF. Ha ricevuto polli, mangimi, medicine e attrezzature.

Nel 2022 ha ricevuto lo stesso sostegno del 2018, anche se ha confermato verbalmente l'assenza di precedenti attività.

Nel 2023, quando gli auditor della Corte hanno visitato l'impresa, aveva venduto tutti i suoi animali e anche questo secondo progetto finanziato dall'UE non era più operativo.

73 Un progetto in Libia fornisce assistenza multisetoriale a migranti e rifugiati in diverse località. Tuttavia, le organizzazioni umanitarie hanno ridotte possibilità di accedere a questi luoghi, il che limita ciò che possono fare per le persone in difficoltà. Alcuni rimpatriati intervistati dagli auditor della Corte hanno ricevuto articoli non alimentari (spazzolino, dentifricio, sapone) che non hanno potuto usare perché non avevano accesso all'acqua, ma hanno apprezzato altri articoli come vestiti e coperte. Le relazioni di monitoraggio dei diritti umani finanziate dall'EUTF hanno richiamato l'attenzione sull'appropriazione indebita del materiale per l'assistenza. L'autorità libica che gestisce i centri di trattenimento ufficiali ne ha chiusi alcuni e non ha saputo indicare chi sia attualmente responsabile degli edifici che avevano beneficiato del sostegno dell'EUTF. Le autorità libiche non hanno concesso l'accesso ai centri di trattenimento finanziati dall'EUTF, che pertanto non sono stati visitati. Secondo le relazioni di monitoraggio dei diritti umani, le condizioni di vita nei centri di trattenimento sono leggermente migliorate grazie ai lavori eseguiti, ma il trattamento riservato alle persone non è cambiato.

74 Dieci dei progetti del campione consistevano in attività volte a creare occupazione e opportunità economiche. Le relazioni di progetto mostrano un aumento del reddito per i beneficiari del sostegno. Gli auditor della Corte hanno incontrato i beneficiari di tutti i 10 progetti, che si sono dichiarati generalmente soddisfatti del sostegno ricevuto, anche se alcuni si sono lamentati poiché non rispondeva pienamente alle loro esigenze.

75 Otto di questi 10 progetti hanno dichiarato di aver creato in totale 14 028 posti di lavoro. Tuttavia, la documentazione relativa al campione della Corte mostra che si tratta di una cifra notevolmente gonfiata. Le visite in loco hanno rivelato che molte attività, e pertanto i posti di lavoro dichiarati, non erano sostenibili (cfr. [riquadro 13](#)). È difficile affrontare necessità a lungo termine nell'arco temporale di un progetto. I beneficiari hanno ricevuto scarso sostegno e una consulenza o un tutoraggio insufficienti su come elaborare un piano aziendale credibile, realizzare analisi di mercato o acquisire le basi della contabilità. Un documento d'azione del campione afferma che la formazione e il sostegno alle attività di sussistenza su piccola scala non si sono sempre dimostrati efficaci in termini di effetti sull'occupazione o di maggiore autosufficienza, ma questo rischio non è stato evidenziato negli altri progetti che attuano attività analoghe.

Riquadro 13

Esempi di risultati non sostenibili

I posti di lavoro creati da un progetto in Etiopia non erano sostenibili

Un progetto per prevenire la migrazione irregolare incrementando l'occupazione in Etiopia ha ridotto il tasso di disoccupazione in cinque aree a rischio di migrazione solo dello 0,32 %, raggiungendo soltanto il 3,61 % dell'obiettivo prefissato. Si stima che, nel 2021, 3 335 posti di lavoro su 5 422 esistessero ancora dopo 3 mesi di lavoro. Tuttavia, nel 2023, al momento dell'audit, non erano disponibili dati di monitoraggio sui posti di lavoro creati. Non è pertanto chiaro quanto fossero sostenibili i posti di lavoro e in che misura il progetto abbia contribuito a dissuadere i rimpatriati dal ripartire.

Il mattatoio e il capannone per il pollame sono inattivi e sospesi in quanto non economicamente sostenibili

Un progetto nella finestra SLC ha finanziato nel 2021 un'azienda modello per la lavorazione del pollame, comprendente un capannone a energia solare per 1 000 volatili, un mattatoio progettato in container, un ufficio di gestione, magazzini, servizi igienici pubblici e un generatore da 60 kVA. Ha inoltre finanziato i locali dell'associazione giovanile che gestisce la fattoria.

Al momento della visita, il beneficiario ha spiegato che la gestione dell'attività non era economicamente sostenibile. I locali erano vuoti (cfr. [foto 5](#)) e l'associazione era in contatto con investitori di paesi non UE che rilevassero l'attività in affitto.

Figura 5 – Mattatoio inutilizzato



Fonte: Corte dei conti europea.

76 Il sostegno ad associazioni di villaggi, associazioni di credito ed attività che generano reddito può essere conteggiato come “posti di lavoro creati”. In base alla metodologia, tuttavia, le cifre non dovrebbero essere indicate come posti di lavoro fino a quando i risultati non siano controllati dopo sei mesi. Poiché i tassi di successo non sono misurati, non è però possibile stabilire con esattezza quanti nuovi posti di lavoro siano stati creati. Secondo la metodologia, i posti di lavoro creati collateralmente (indiretti e “indotti”) dovrebbero essere generalmente esclusi. Tuttavia, due dei 16 progetti del campione includevano nei dati comunicati anche i posti di lavoro indiretti o indotti.

77 Gli auditor della Corte hanno controllato 57 beneficiari che hanno ricevuto un sostegno economico per avviare o espandere un’attività imprenditoriale. Sebbene tre delle attività non fossero ancora state completate, al momento dell’audit 42 imprese erano ancora totalmente o parzialmente attive, sebbene la sostenibilità fosse un rischio per 21 di esse. Due progetti realizzati in Etiopia hanno fornito sovvenzioni ai beneficiari a condizione che questi condividessero il rischio finanziario. Gli auditor della Corte hanno fatto visita a uno di questi beneficiari di piccole sovvenzioni, che aveva contribuito per il 40 % all’investimento totale e che stava ancora gestendo l’attività (cfr. [foto 6](#)).

Foto 6 – Negozio nel campo per rifugiati di Kebribeyah, Etiopia



Fonte: Corte dei conti europea.

78 Un progetto in Tunisia è riuscito a creare start-up perché prevedeva un tutoraggio ampia portata, grazie ad una sovvenzione di 27 000 euro per start-up, e rispettava le scelte personali dei beneficiari. Inoltre, era rivolto a un numero molto inferiore di beneficiari e forniva livelli di sostegno meno diluiti rispetto ad altri progetti.

79 I contesti in cui opera l'EUTF sono fragili e instabili e mettono a rischio la sostenibilità del sostegno. Complessivamente, la Corte ha riscontrato che 33 dei 115 investimenti (imprese, costruzioni e attrezzature) esaminati non erano più operativi al momento della visita e altri 66 rischiavano di diventare insostenibili. Secondo più della metà dei rispondenti al sondaggio, l'EUTF aveva posto sufficiente enfasi sugli effetti a lungo termine e sulla sostenibilità dei progetti. Tuttavia, più del 60 % era d'accordo sul fatto che le autorità nazionali non avevano sistematicamente proseguito o preso in carico le attività dei progetti. L'esercizio sugli insegnamenti tratti del 2021 ha inoltre segnalato la mancanza di strategie di uscita, il che sollevava preoccupazioni sulla sostenibilità dei risultati dell'EUTF¹⁹.

¹⁹ ALTAI, *Learning Lessons from the EUTF*, fase 2, 2021, pagg. 25 e 28.

80 Secondo le agenzie di sviluppo degli Stati membri e il personale delle delegazioni dell'UE, l'EUTF ha aiutato gli Stati membri dell'UE ad avviare dialoghi sulla migrazione con i paesi partner. In particolare, ha aperto le porte a portatori di interessi non impegnati nello sviluppo, come i ministeri degli Interni e le forze di difesa o di sicurezza. Uno degli obiettivi dell'EUTF era quello di contribuire ai “dialoghi” sulla migrazione, in particolare in Gambia e in Etiopia. Al momento dell'audit, i dialoghi sulla migrazione erano in corso e erano ripresi in Etiopia dopo la fine del conflitto nel Tigray.

Conclusioni e raccomandazioni

81 Nei suoi otto anni di attività, il fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per l'Africa ha sviluppato un nuovo approccio per la raccolta di informazioni sulle cause profonde dell'instabilità, della migrazione irregolare e degli sfollamenti, per individuare i rischi per i diritti umani in un ambiente instabile e per riferire sui risultati conseguiti dal fondo nel suo insieme. I progetti dell'EUTF hanno dichiarato di aver prodotto molte delle realizzazioni previste e di aver parzialmente conseguito i propri obiettivi. Nonostante ciò, il sostegno finanziario dell'EUTF resta insufficientemente mirato al conseguimento delle priorità concordate. Inoltre, vi sono sfide in materia di rendicontazione, sostenibilità dei risultati e salvaguardia dei diritti umani.

82 L'EUTF ha contribuito a mantenere la migrazione in cima all'agenda politica e dello sviluppo. Nel precedente audit sull'EUTF, la Corte era giunta alla conclusione che, pur essendo uno strumento flessibile, la sua impostazione avrebbe dovuto essere più mirata. Aveva quindi raccomandato, tra le altre cose, di utilizzare la ricerca e le relazioni basate su elementi di fatto per concentrarsi maggiormente sugli obiettivi e sulle priorità generali dell'EUTF. Tuttavia, a livello strategico non è cambiato molto e il sostegno è rimasto insufficientemente mirato. Nel 2018 il comitato strategico ha approvato priorità più specifiche, che però hanno avuto un impatto limitato sulle scelte strategiche o sulle azioni da finanziare (paragrafi [23-26](#), e [80](#)).

83 Tutti i progetti esaminati rispondevano a delle necessità, ma non a quelle più urgenti. L'assegnazione dei fondi non era basata su indicatori specifici sulla migrazione. L'EUTF è riuscito ad adottare rapidamente le proprie decisioni, ma ha continuato a sostenere un'ampia gamma di settori e azioni, e non è stato altrettanto rapido nell'aggiudicare gli appalti (paragrafi [27-28](#)).

84 Rispetto al precedente aiuto allo sviluppo, l'EUTF intendeva fornire sostegno sulla base di informazioni documentate. L'EUTF ha finanziato la pubblicazione di oltre un centinaio di relazioni basate sulla ricerca per aiutare a individuare i bisogni. Tuttavia, la maggior parte di queste relazioni è stata resa disponibile solo quando quasi tutti i finanziamenti dell'EUTF erano stati impegnati. Sono state comunque utili per l'impostazione dei piani d'azione nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale per il periodo di programmazione 2021-2027 e hanno fornito alla Commissione informazioni preziose sulle cause e le dinamiche dei conflitti, della migrazione irregolare e degli sfollamenti in Africa (paragrafi [29-37](#)).

Raccomandazione 1 – Migliorare l'individuazione delle zone geografiche e dei beneficiari sulla base di dati concreti

Per definire le priorità e focalizzare il futuro sostegno alla prevenzione e alla gestione della migrazione irregolare, la Commissione dovrebbe concentrarsi sulle zone geografiche e sulle esigenze più pertinenti, utilizzando dati specifici sulla migrazione e informazioni ottenute da ricerche.

Termine di attuazione: fine 2025

85 I riferimenti agli insegnamenti tratti nei documenti d'azione erano brevi e generici e non evidenziavano le sfide, gli ostacoli o le migliori pratiche precedenti. Gli auditor della Corte hanno riscontrato attività dei progetti che non corrispondevano ai bisogni di emergenza nel contesto migratorio, e altre che non erano più sostenibili. L'EUTF ha commissionato due relazioni sugli insegnamenti tratti, ma queste sono state rese disponibili poco prima che l'EUTF interrompesse l'aggiudicazione di contratti per le operazioni (paragrafi [34-39](#)).

Raccomandazione 2 – Includere i documenti dell'EUTF in un archivio centrale in modo che servano da fonte di informazione per azioni future e espandere la sezione sugli insegnamenti tratti nei documenti d'azione

Nella prospettiva di future azioni a favore dello sviluppo, anche nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, la Commissione dovrebbe includere tutti gli insegnamenti tratti dai progetti dell'EUTF in un archivio centrale e ampliare la sezione relativa agli insegnamenti tratti dei documenti d'azione, citando i documenti consultati ed elencando gli ostacoli o le migliori pratiche osservate nel paese e altrove per attività analoghe.

Termine di attuazione: fine 2026

86 La gestione dei progetti dell'EUTF avviene in contesti difficili, in cui gli aiuti possono essere dirottati su finalità non previste. In questo contesto, le verifiche ex ante del potenziale impatto di un progetto sui diritti umani non sono state sufficientemente esaustive. Quando un documento d'azione includeva misure di mitigazione, queste non si traducevano sistematicamente in attività o indicatori specifici a livello di progetto che confermassero la corretta attuazione delle misure (paragrafi [42-46](#)).

87 L'ambiente instabile in cui opera l'EUTF pone delle sfide per il monitoraggio dei progetti. Considerati i maggiori rischi in Libia, la Commissione ha optato per un monitoraggio da parte di terzi per migliorare la sua supervisione dell'impatto delle attività dell'EUTF sui diritti umani nel paese. Si tratta del primo di questo tipo. Questa pratica è un'utile fonte di informazioni sui rischi per i diritti umani in Libia, ma non è stato dimostrato che tali rischi siano stati monitorati (paragrafi [52-57](#)).

88 La Commissione ritiene che le clausole contrattuali che consentono di sospendere un'attività in caso di sentenza di un tribunale o di una decisione dell'UE contribuiscano adeguatamente a mitigare i rischi legati al principio del "non nuocere" o ai diritti umani. La Commissione non dispone di procedure interne formali per segnalare, registrare e seguire le denunce di violazioni dei diritti umani in relazione ai progetti finanziati dall'UE. Indipendentemente dalla fonte delle denunce di violazione dei diritti umani o di violazione del principio del "non nuocere", non esiste un sistema per dimostrare che tali informazioni siano state esaminate e che se ne sia tenuto adeguatamente conto al momento di decidere se continuare o sospendere il sostegno dell'UE (paragrafi [58-60](#)).

Raccomandazione 3 – Rafforzare l'identificazione dei rischi per i diritti umani e adottare misure di mitigazione

Per accrescere il rispetto del principio del "non nuocere" nel processo decisionale di ogni futura azione di sviluppo, la Commissione dovrebbe:

- a) valutare sistematicamente il livello specifico di rischio per i diritti umani nella fase di progettazione e formulazione, e tradurre le misure di mitigazione proposte in attività specifiche o indicatori di realizzazione laddove un progetto presenti rischi significativi per i diritti umani;
- b) redigere e diffondere procedure interne precise per segnalare e seguire le denunce relative ai diritti umani nel contesto di progetti finanziati dall'UE;
- c) analizzare le informazioni relative ai rischi per i diritti umani, ottenute attraverso il monitoraggio dei diritti umani da parte di terzi o con altri mezzi, come ad esempio le denunce; identificare l'entità responsabile dello svolgimento di tali analisi; conservare un registro di tutte le azioni intraprese in risposta e le ragioni per cui si è deciso di continuare o sospendere il sostegno dell'UE.

Termine di attuazione: fine 2025

89 Sebbene gli attuatori dei progetti del campione della Corte abbiano dichiarato di aver ottenuto la maggior parte degli effetti previsti, seppur non tutti, e di aver raggiunto molti dei loro obiettivi, la sostenibilità era spesso dubbia. Tuttavia, l'EUTF ha facilitato il dialogo sulle questioni migratorie. Tutti i contributi dell'EUTF sono stati segnalati all'OCSE come aiuto pubblico allo sviluppo ammissibile. La Corte ha constatato che alcune attività non avrebbero dovuto essere classificate in questo modo (paragrafi [40](#) e [66-80](#)).

90 Oltre al monitoraggio a livello di progetto, la Commissione ha istituito un sistema per misurare i risultati collettivi delle proprie azioni aggregando i risultati di tutti i progetti dell'EUTF. Il sistema contiene quasi 40 indicatori di realizzazione, ma non prende in considerazione la sostenibilità delle realizzazioni né indica se i progetti hanno contribuito ad affrontare le cause profonde dell'instabilità, della migrazione irregolare e degli sfollamenti. Le realizzazioni indicate per i progetti del campione non erano del tutto accurate e spesso gonfiate, in parte a causa delle debolezze metodologiche e della mancanza di informazioni dettagliate condivise dagli attuatori dei progetti (paragrafi [61-64](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare l'accuratezza dei risultati comunicati

Per migliorare l'accuratezza dei risultati comunicati, la Commissione dovrebbe:

- a) studiare modi per garantire che gli attuatori dei progetti condividano informazioni più dettagliate sui dati di base utilizzati per comunicare gli indicatori comuni, che includano elenchi delle attrezzature, informazioni sui beneficiari finali, ubicazione, importo del sostegno di ogni azione di sviluppo futura;
- b) per ogni azione di sviluppo futura, includere controlli sull'accuratezza e sulla sostenibilità dei risultati dichiarati sulla base degli indicatori aggregati NDICI nel monitoraggio orientato ai risultati o nelle valutazioni dei progetti;
- c) individuare i progetti EUTF che rischiano di essere erroneamente considerati come pienamente ammissibili all'APS e, ove necessario, correggere le relazioni sull'APS trasmesse all'OCSE.

Termine di attuazione: fine 2025

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 9 luglio 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Seguito dato alle raccomandazioni formulate nella relazione speciale 32/2018

Livello di attuazione:  pienamente;  per la maggior parte degli aspetti;  per alcuni aspetti;  non attuata.

Raccomandazione della Corte	Accettazione della raccomandazione da parte della Commissione	Livello di attuazione
<p>Raccomandazione 1</p> <p>La Commissione dovrebbe proporre al comitato del fondo fiduciario una revisione degli obiettivi e delle priorità esistenti per l'EUTF Africa, per renderli più specifici e conseguibili. Dovrebbe tenere conto delle sfide peculiari relative alle tre finestre e, per quanto possibile, comprendere valori-obiettivo e valori di partenza. Per questo esercizio, la Commissione dovrebbe in particolare utilizzare:</p>		
a) le realizzazioni degli strumenti di ricerca e informazione;	accettata	
b) le capacità di tutti i donatori;	accettata	non attuata
c) un meccanismo di capitalizzazione degli insegnamenti tratti per l'intero fondo fiduciario.	accettata	
<p>Raccomandazione 2</p> <p>La Commissione dovrebbe:</p>		
a) stabilire chiari criteri comuni da applicare a tutte le finestre e documentare la valutazione delle proposte di progetto a fronte di detti criteri;	rifiutata	

Raccomandazione della Corte	Accettazione della raccomandazione da parte della Commissione	Livello di attuazione
b) fornire ai comitati operativi un elenco delle proposte ricevute che il gestore del fondo fiduciario non ha sviluppato in una scheda d'azione, compresi i motivi della mancata accettazione;	rifiutata	
c) informare i comitati operativi di qualsiasi modifica sostanziale a progetti già approvati (ossia modifiche afferenti gli obiettivi, la dotazione finanziaria e la durata);	accettata	
d) creare un'apposita sezione nella scheda d'azione in cui si dimostra il vantaggio comparativo di sostenere il progetto tramite l'EUTF Africa anziché mediante altre forme di sostegno dell'UE.	accettata	
<p>Raccomandazione 3</p> <p>La Commissione dovrebbe individuare tutte le procedure accelerate applicabili all'EUTF Africa e intensificarne l'uso di concerto con i potenziali partner attuatori, ove pertinente.</p>	accettata	
<p>Raccomandazione 4</p> <p>La Commissione dovrebbe:</p>		
a) rendere pienamente operativo il sistema di monitoraggio comune;	accettata	
b) includere obiettivi SMART nei quadri logici dei progetti e migliorare la qualità degli indicatori stabilendo valori di partenza e valori-obiettivo quantificati.	accettata	

Allegato II – Campione dei progetti e valutazione della Corte

N.	Denominazione del contratto	Finestra EUTF	Paese	Paese sottoposto ad audit	Importo impegnato	Importo pagato al 12.2023	Realizzazioni conseguite secondo la Corte	Effetti conseguiti secondo la Corte	Sostenibilità delle attività del campione
1	<i>Better Migration Management Programme</i>	HoA	Etiopia, Kenya, Sudan, Somalia	Etiopia	40 000 000	40 000 000			
2	<i>Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)</i>	HoA	Etiopia, Kenya	Etiopia	12 000 000	11 807 731			
3	<i>Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19</i>	HoA	Etiopia	Etiopia	15 000 000	13 500 000			
4	<i>Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)</i>	HoA	Etiopia	Etiopia	19 844 494	19 844 494			
5	<i>Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jijjiga Area</i>	HoA	Etiopia	Etiopia	10 000 000	9 000 000			

N.	Denominazione del contratto	Finestra EUTF	Paese	Paese sottoposto ad audit	Importo impegnato	Importo pagato al 12.2023	Realizzazioni conseguite secondo la Corte	Effetti conseguiti secondo la Corte	Sostenibilità delle attività del campione
6	<i>Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite</i>	SLC	Mauritania	Mauritania	2 905 772	2 905 772			
7	<i>GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel)</i>	SLC	Niger, Mauritania, Burkina Faso, Mali, Ciad, Senegal	Mauritania	17 986 073	17 383 993			
8	<i>Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali</i>	SLC	Mauritania	Mauritania	4 900 000	4 900 000			
9	<i>Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia</i>	SLC	Gambia	Gambia	3 900 000	3 900 000			

N.	Denominazione del contratto	Finestra EUTF	Paese	Paese sottoposto ad audit	Importo impegnato	Importo pagato al 12.2023	Realizzazioni conseguite secondo la Corte	Effetti conseguiti secondo la Corte	Sostenibilità delle attività del campione
10	<i>Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion</i>	SLC	Gambia	Gambia	5 000 000	4 990 299			
11	<i>Make it in The Gambia – Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)</i>	SLC	Gambia	Gambia	7 000 000	7 000 000			
12	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 1)</i>	NoA	Libia	Libia	42 223 927	27 279 629			
	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)</i>	NoA	Libia	Libia	16 800 000	15 632 088			
13	<i>Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities</i>	NoA	Libia	Libia	70 800 000	70 603 804			
14	<i>Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery</i>	NoA	Libia	Libia	18 000 000	17 083 270			Solo 1 realizzazione visitata
15	<i>Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)</i>	NoA	Tunisia	Tunisia	65 000 000	60 395 998			Non visitato

N.	Denominazione del contratto	Finestra EUTF	Paese	Paese sottoposto ad audit	Importo impegnato	Importo pagato al 12.2023	Realizzazioni conseguite secondo la Corte	Effetti conseguiti secondo la Corte	Sostenibilità delle attività del campione
16	<i>Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora</i>	NoA	Tunisia	Tunisia	4 000 000	4 000 000			

Legenda	Realizzazioni ed effetti	Sostenibilità
Obiettivo raggiunto	Oltre il 75 % degli obiettivi pianificati è stato raggiunto	La maggior parte delle attività del campione sono sostenibili al momento della visita e si presume rimarranno tali
Obiettivo parzialmente raggiunto	Oltre il 50 % degli obiettivi pianificati è stato raggiunto	La maggior parte delle attività del campione sono sostenibili al momento della visita di audit, ma a rischio
Insoddisfacente	Meno del 50 % degli obiettivi pianificati è stato raggiunto	La maggior parte delle attività del campione non è sostenibile al momento della visita
Non è ancora possibile trarre conclusioni	Progetto non finalizzato	Non è possibile trarre conclusioni in quanto non visitato

Allegato III – Campione esaminato per verificare il seguito dato alla raccomandazione 2 della relazione speciale 32/2018

T05-EUTF-SAH-GM-04: Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector
T05-EUTF-SAH-MR-09 – Partenariat Opérationnel Conjoint pour la Mauritanie
T05-EUTF-SAH-REG-25 Radio Jeunesse Sahel
T05-EUTF-SAH-REG-26 Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel
T05-EUTF-NOA-LY-11 Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement
T05-EUTF-NOA-TN-03 Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité
T05-EUTF-NOA-REG-16 Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations
T05-EUTF-NOA-REG-14: Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification
T05-EUTF-HOA-ET-77 – Stability and basic services Gambella
T05-EUTF-HOA-REG-81 – Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda
T05-EUTF-HOA-REG-67 – CRRF Urban Development and Mobility

Allegato IV – Campione di indicatori di realizzazione dell'MLS

Indicatori EUTF
1.1 Numero di posti di lavoro diretti creati o sostenuti grazie ai progetti finanziati dall'EUTF
1.2 Numero di micro, piccole e medie imprese (MPMI) create o sostenute
1.3 Numero di persone assistite nello sviluppo di attività che generano reddito
1.5 Numero di parchi industriali e/o infrastrutture per imprese costruiti, ampliati o migliorati
2.1 bis Numero di infrastrutture sociali costruite e/o ripristinate
2.6 Ettari con ecosistemi agricoli e pastorali in cui le pratiche di gestione sostenibile sono state introdotte grazie al sostegno dell'UE
4.1 Numero di infrastrutture sostenute per rafforzare la governance
4.1 bis Numero di attrezzature fornite per rafforzare la governance
4.2 Numero di effettivi di istituzioni governative, forze di sicurezza interne e attori non statali interessati, che ha ricevuto una formazione su governance, prevenzione dei conflitti e diritti umani
4.6 Numero di strategie, leggi, politiche e piani sviluppati e/o sostenuti direttamente (livello nazionale)
6.1 Numero di forniture legate alla pandemia di COVID-19 fornite e/o distribuite

Abbreviazioni

APS: aiuto pubblico allo sviluppo

DG ECHO: direzione generale per la Protezione civile e le operazioni di aiuto umanitario europee

DG HOME: direzione generale della Migrazione e degli affari interni

DG INTPA: direzione generale per i Partenariati internazionali

DG NEAR: direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento

EUTF: fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (*European Union Emergency Trust Fund for Africa*)

Frontex: Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

HoA: Corno d'Africa

JRC: Centro comune di ricerca (*Joint Research Centre*)

MLS: sistema di monitoraggio e apprendimento (*Monitoring and learning system*)

MOR: monitoraggio orientato ai risultati

NDICI: strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*)

NoA: Africa settentrionale

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

SEAE: Servizio europeo per l'azione esterna

SLC: Sahel e lago Ciad

Glossario

Effetto: cambiamento immediato o a lungo termine, apportato da un progetto e che di norma riguarda i suoi obiettivi, ad esempio i vantaggi risultanti da una migliore formazione della forza lavoro.

Fondo fiduciario dell'UE: fondo gestito dall'UE in cui confluiscono risorse provenienti da più fonti per finanziare la risposta internazionale a un'emergenza o a una crisi in corso, solitamente in una parte del mondo in via di sviluppo.

Impatto: le più ampie conseguenze a lungo termine di un progetto o programma concluso, quali i benefici socioeconomici per la popolazione nel suo complesso.

Migrante irregolare: persona che entra o risiede in un paese senza la necessaria autorizzazione.

Monitoraggio orientato ai risultati: esame da parte di esperti indipendenti delle realizzazioni e degli effetti dei progetti in corso rispetto a criteri quali pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità.

Posti di lavoro indotti: occupazione generata dalla spesa aggiuntiva del reddito derivante da lavoro diretto e indiretto.

Quadro logico: strumento di pianificazione dettagliato che riguarda l'attuazione, la gestione, il monitoraggio e la valutazione di un progetto.

Realizzazione: ciò che viene prodotto o conseguito con un progetto, ad esempio l'erogazione di un corso di formazione o la costruzione di una strada.

Sistema di consultazione: un processo di cooperazione tra più portatori di interessi per fornire servizi di protezione e assistenza ai migranti vulnerabili.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-17>

Calendario

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-17>

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. L'audit è stato inizialmente diretto da Hannu Takkula, Membro della Corte, coadiuvato da Turo Hentila, capo di Gabinetto, e da Nita Tennila, attaché di Gabinetto.

L'audit è stato portato a termine da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, coadiuvata da Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Michael Bain, primo manager; Aurelia Petliza, capoincarico; Loulla Puisais-Jauvin e Edwin van Veen, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica. Giuliana Lucchese ha fornito supporto alla progettazione grafica. Britta Middelberg ha fornito supporto metodologico per il sondaggio e Terje Teppan-Niesen e Ramunė Šarkauskienė hanno fornito supporto amministrativo.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

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

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

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

Foto nel riquadro 8: © Attuatori del progetto. Tutti i diritti riservati.

Figure 11, 12 e allegato I – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati. Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

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

Uso del logo della Corte dei conti europea

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

HTML	ISBN 978-92-849-2768-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/366124	QJ-02-24-016-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2786-9	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/460523	QJ-02-24-016-IT-N

Il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (EUTF) è stato istituito nel 2015 per affrontare le cause profonde della migrazione, dell'instabilità e degli sfollamenti interni in Africa.

La Corte ha esaminato il seguito dato alle raccomandazioni formulate in una sua relazione del 2018 e valutato se l'EUTF abbia fornito un sostegno più mirato, tenendo debitamente conto dei diritti umani. Ha constatato che le relazioni sui progetti finanziati indicavano che molti risultati erano stati raggiunti. Tuttavia, il sostegno dell'EUTF resta tuttora non sufficientemente mirato al conseguimento delle priorità concordate. Inoltre, vi sono debolezze per quanto riguarda l'accuratezza e la sostenibilità dei risultati dichiarati e mancano procedure per seguire le denunce di violazioni dei diritti umani.

Nella prospettiva della fine dell'EUTF e/o di future azioni a favore dello sviluppo, la Corte formula quattro raccomandazioni.

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



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors