

Relazione speciale

Aiuti umanitari dell'UE all'istruzione:

sostengono i minori bisognosi, ma dovrebbero essere più a lungo termine e raggiungere più ragazze



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-X
Introduzione	01-12
L'istruzione è una priorità per milioni di minori che non frequentano la scuola in zone colpite da crisi	01-04
La Commissione ha recentemente incrementato gli aiuti per l'istruzione fino al 10 % dei propri aiuti umanitari complessivi	05-12
Estensione e approccio dell'audit	13-17
Osservazioni	18-66
Gli aiuti umanitari dell'UE per l'istruzione hanno sostenuto i minori bisognosi, ma hanno raggiunto meno ragazze che ragazzi.	18-40
I progetti sono stati pertinenti	21-23
I progetti sono stati ben coordinati	24-25
La DG ECHO ha monitorato i progetti e ha affrontato le problematiche individuate	26-27
I progetti hanno conseguito i risultati attesi.	28-34
I progetti hanno raggiunto meno ragazze che ragazzi	35-40
I progetti erano troppo a breve termine, il che ha concorso ad alcune inefficienze	41-66
La maggior parte dei progetti campionati aveva una durata di 10-12 mesi, non sufficiente a far fronte ai bisogni educativi a lungo termine nelle crisi prolungate	44-51
La DG ECHO non ha analizzato a sufficienza i costi dei progetti	52-58
Molte attività hanno continuato ad apportare benefici ai minori dopo la conclusione dei progetti, ma per i progetti di assistenza in denaro non è stato fatto molto per ridurre la dipendenza dei beneficiari	59-66
Conclusioni e raccomandazioni	67-71

Allegati

Allegato I – Attività di progetto

Allegato II – Sintesi delle constatazioni emerse dai progetti campionati

Glossario

Acronimi e abbreviazioni

Risposte della Commissione e del SEAE

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I L'istruzione è una priorità per milioni di minori che non frequentano la scuola in zone colpite da crisi. Non solo fornisce loro opportunità di formazione, ma ne aumenta anche la resilienza. Permette inoltre di proteggerli e consente loro di sviluppare le qualità che andranno a beneficio del loro futuro.

II L'UE, mediante la direzione generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO), fornisce aiuti umanitari basati sui bisogni per le vittime di catastrofi. Mira a gestire le operazioni a carattere umanitario secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia. Un ulteriore principio-guida è la parità tra generi.

III L'UE ha recentemente incrementato gli aiuti per l'istruzione fino al 10 % dei propri aiuti umanitari complessivi, raggiungendo i 160 milioni di euro nel 2019. Tale sostegno è volto a ripristinare e mantenere l'accesso a un'istruzione sicura e di qualità durante le crisi umanitarie. Sostiene molti tipi di attività, tra le quali la costruzione o riqualificazione di aule, la fornitura di materiale didattico e mobiliario, la formazione degli insegnanti e il ritorno a scuola dei minori grazie al denaro erogato alle famiglie e all'aiuto dato ai minori per rimettersi in pari mediante programmi d'istruzione accelerati.

IV Il principale obiettivo dell'audit era valutare se gli aiuti umanitari dell'UE all'istruzione siano efficaci nel sostenere i minori e se siano erogati in modo efficiente. L'audit ha riguardato progetti in Giordania e in Uganda per il periodo 2017-2019. La relazione è volta a contribuire al miglioramento della gestione della Commissione in un'area che negli ultimi anni ha visto un costante aumento dei finanziamenti.

V La Corte ha riscontrato che i progetti sono stati pertinenti e ben coordinati e che la Commissione ha affrontato i problemi che aveva individuato durante le visite di monitoraggio. I progetti hanno conseguito la maggior parte dei risultati pianificati. Tuttavia, per i progetti è stato fatto un uso limitato degli orientamenti pertinenti formulati dal programma di potenziamento delle capacità di risposta della DG ECHO, che fornisce finanziamenti ai partner per sviluppare metodi e orientamenti per rafforzare l'efficacia delle azioni umanitarie.

VI La Corte ha inoltre rilevato che i progetti non erano sufficientemente rivolti alle ragazze, anche se queste andavano incontro a maggiori svantaggi, come il rischio di matrimonio precoce. Per di più, diversi progetti campionati non hanno raggiunto la percentuale-obiettivo di ragazze.

VII La maggior parte dei progetti rientranti nel campione aveva una durata iniziale di 10-12 mesi. Tale periodo non era sufficiente per affrontare le esigenze educative dei minori durante crisi prolungate e alcuni progetti sono stati prorogati. La breve durata ha inoltre aumentato l'onere amministrativo per i partner attuatori, rendendo meno efficiente l'erogazione degli aiuti.

VIII La Commissione non ha analizzato a sufficienza i costi dei progetti per individuare opportunità di maggiore efficienza. Non ha confrontato il costo delle attività o la percentuale di beni e servizi ricevuti dai beneficiari con quelli di progetti simili o con fasi precedenti dello stesso progetto. Ciò è avvenuto non solo durante la selezione delle proposte di progetti, ma anche durante il monitoraggio dell'attuazione degli stessi.

IX Dopo la conclusione dei progetti, la maggior parte di essi ha continuato ad apportare benefici ai minori. Tuttavia, la DG ECHO ha fatto poco per ridurre la dipendenza dei beneficiari dall'assistenza in denaro nell'ambito dei progetti "contante in cambio di istruzione" campionati. Per molti di questi progetti sono stati necessari finanziamenti ripetuti, perché essi non erano collegati a programmi di aiuto a più lungo termine e non erano volti a indirizzare i beneficiari verso soluzioni di sussistenza.

X Sulla base di tali conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- sfruttare maggiormente i risultati dei progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta;
- fornire maggiore sostegno alle ragazze;
- fornire finanziamenti a più lungo termine per l'istruzione nelle crisi prolungate;
- migliorare l'analisi dei costi durante la selezione e il monitoraggio dei progetti educativi;
- accrescere la sostenibilità dei progetti "contante in cambio di istruzione".

Introduzione

L'istruzione è una priorità per milioni di minori che non frequentano la scuola in zone colpite da crisi

01 Si stima che 64 milioni di minori in paesi in via di sviluppo non frequentino la scuola primaria¹. La metà di tali minori fuori dal sistema scolastico vive in zone di conflitto. In generale, le ragazze sono più svantaggiate, dato che è più probabile che siano loro, rispetto ai ragazzi, a non andare a scuola in paesi teatro di conflitti².

02 Attualmente, una crisi umanitaria dura in media più di nove anni. Quasi tre quarti delle persone che hanno ricevuto assistenza umanitaria nel 2018 si trovavano in paesi colpiti da crisi da almeno sette anni³.

03 Nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate l'istruzione non fornisce soltanto opportunità di formazione, ma accresce la resilienza dei minori. Può inoltre fornire protezione fisica immediata nonché conoscenze e competenze fondamentali per la sopravvivenza⁴. Una delle ragioni principali per fornire attività educative organizzate nelle prime fasi delle emergenze risiede nel ridurre l'impatto psicosociale del trauma sui minori. L'interruzione delle normali attività e l'insicurezza insite nella condizione di rifugiato possono danneggiare lo sviluppo fisico, intellettuale, psicologico, culturale e sociale dei minori. Tuttavia, nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate l'istruzione può dare ai minori speranza nel futuro, una sensazione di normalità e di sicurezza, nonché assicurare l'acquisizione di competenze di base⁴.

¹ Istituto di statistica dell'Unesco, dato del 2017, <http://uis.unesco.org/en/news/new-education-data-sdg-4-and-more#slideoutmenu>.

² "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – L'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate", COM(2018) 304 *final* del 18 maggio 2018.

³ OCHA, *Global humanitarian overview 2019 – United Nations coordinated support to people affected by disaster and conflict*, pag. 4.

⁴ DG ECHO, Thematic Policy Document n. 10, *Education in Emergencies in EU-funded Humanitarian Aid Operations*, luglio 2019.

04 I minori colpiti da situazioni di crisi sottolineano l'importanza dell'istruzione⁵. Anche i genitori e i capi delle comunità teatro di conflitti ritengono l'istruzione dei minori una delle priorità essenziali, preferendola talvolta ad altri servizi di base^{6 7}.

La Commissione ha recentemente incrementato gli aiuti per l'istruzione fino al 10 % dei propri aiuti umanitari complessivi

05 L'UE, mediante la direzione generale Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europee (DG ECHO) fornisce aiuti umanitari per vittime di catastrofi⁸. La DG ECHO non è solita intervenire direttamente sul campo. Gli interventi di aiuto umanitario finanziati dalla DG ECHO sono attuati da organizzazioni partner a scopo umanitario, quali organizzazioni non governative (ONG), organizzazioni internazionali (OI) e agenzie umanitarie delle Nazioni Unite. La DG ECHO rimane responsabile della strategia e dell'attuazione degli aiuti umanitari dell'Unione europea. Finanzia azioni proposte dai partner e ne monitora l'attuazione.

06 Il regolamento sull'aiuto umanitario e il regolamento finanziario dispongono che la Commissione gestisca le operazioni umanitarie secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia. Un ulteriore principio-guida degli aiuti umanitari dell'UE è la parità tra generi⁹.

⁵ Save the Children, *What children tell us they want in times of emergency and crisis? They want an education*, 2015. Secondo 16 studi svolti da otto organizzazioni che trattano 17 situazioni di emergenza e riportano le voci di 8 749 minori. Cfr. Save the Children/Norwegian Refugee Council, *Hear it from the children/why education in emergencies is critical*, 2014.

⁶ Save the Children/Norwegian Refugee Council, *Hear it from the children/why education in emergencies is critical*, 2014.

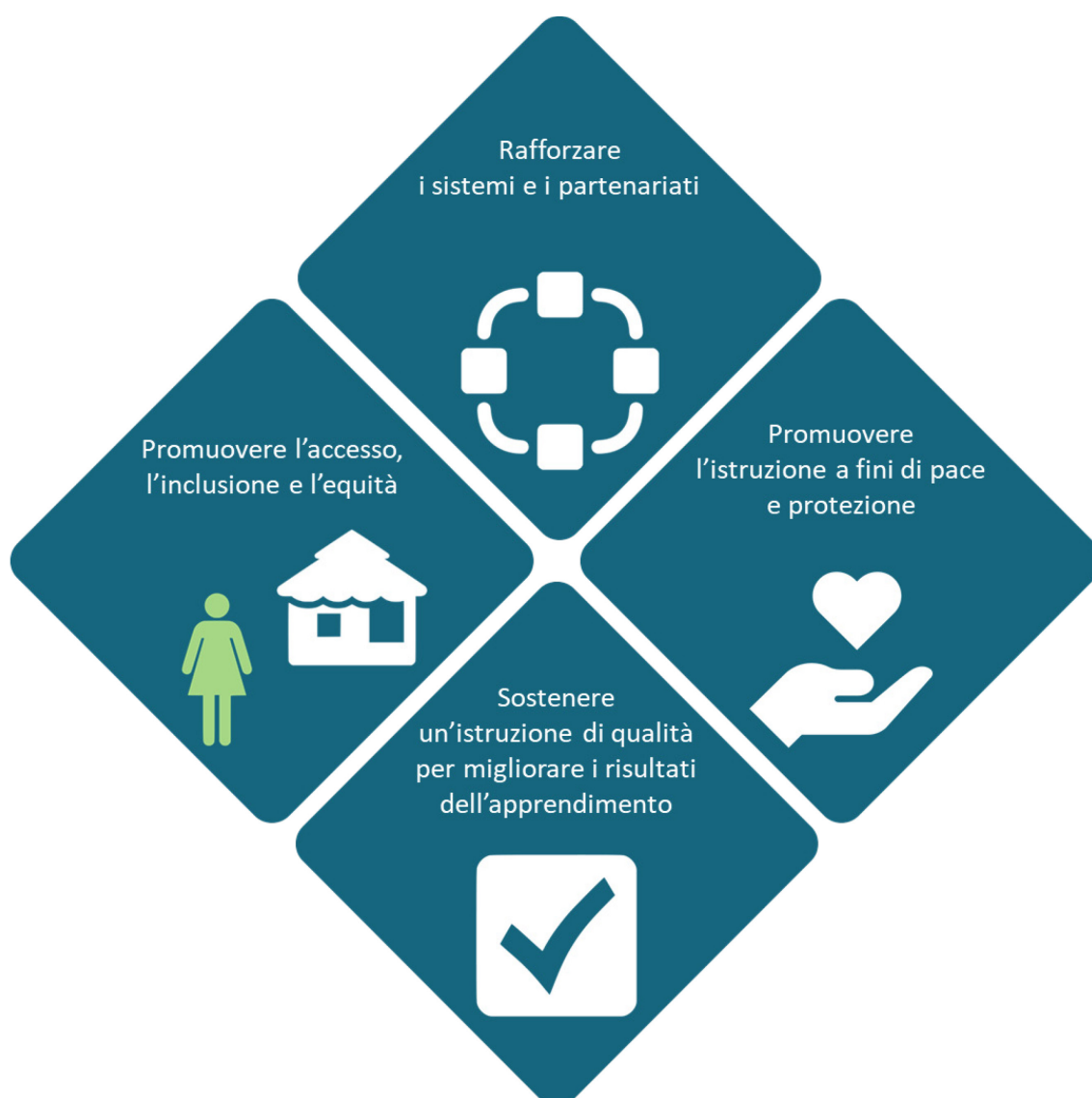
⁷ "Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Riservare ai minori un posto speciale nella politica esterna dell'UE", COM(2008) 55 definitivo del 5 febbraio 2008 e relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione *Children in Emergency and Crisis situations*, SEC(2008) 135.

⁸ Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996.

⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo al genere negli aiuti umanitari, SWD(2013) 290 *final*.

07 Nella comunicazione della Commissione del maggio 2018¹⁰, l'UE ha definito un quadro d'intervento ("quadro politico") in materia di istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate. Gli Stati membri dell'UE hanno approvato tale quadro nelle conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2018. Detto quadro è incentrato su quattro "aree d'intervento strategiche" (cfr. *figura 1*). In precedenza, il sostegno era regolato da una comunicazione del 2008 che esortava a includere l'istruzione negli aiuti umanitari¹¹.

Figura 1 – Le quattro priorità strategiche della DG ECHO per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della comunicazione della Commissione del maggio 2018.

¹⁰ COM(2018) 304 final.

¹¹ COM(2008) 55 definitivo e SEC(2008) 136.

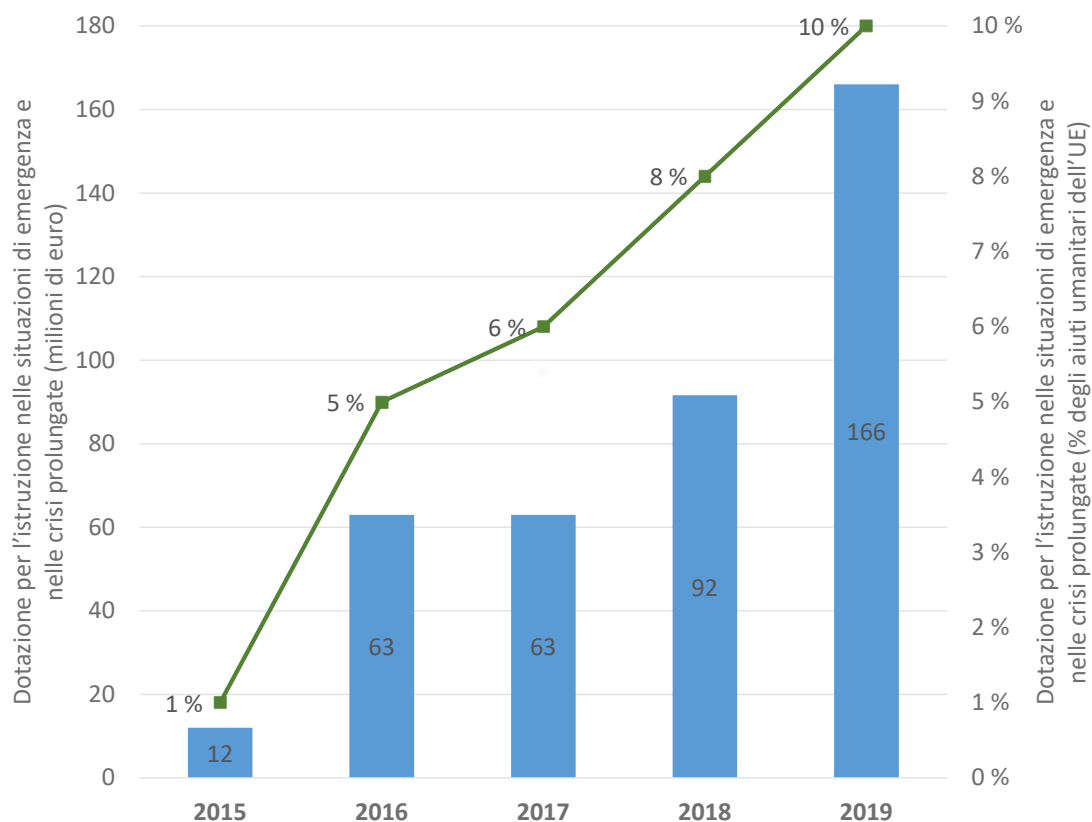
08 La Commissione sostiene molti tipi di attività educative. Tra queste si annoverano la costruzione o riqualificazione di aule, alloggi per gli insegnanti e latrine, la fornitura di materiale didattico e mobili, la formazione di insegnanti, la fornitura di istruzione accelerata per favorire il ritorno a scuola dei minori, la sensibilizzazione dei genitori in merito all'importanza dell'istruzione, la distribuzione di denaro alle famiglie per permettere ai minori di frequentare la scuola e la fornitura di sostegno psicosociale per i minori.

09 Mediante il finanziamento del programma di potenziamento delle capacità di risposta, la DG ECHO mira a consentire al settore umanitario di fornire aiuti in modo più efficace. Il programma di potenziamento delle capacità di risposta finanzia iniziative che introducono e sviluppano nuovi metodi di lavoro (ad esempio, metodologie e orientamenti).

10 LA DG ECHO stanziava fondi per le crisi in base a una valutazione qualitativa dei bisogni. Tale stanziamento tiene conto inoltre di fattori quali il livello di stanziamenti precedenti, il numero di partner presenti sul campo, l'accesso ai beneficiari e il coordinamento tra partner umanitari. Tiene inoltre in considerazione l'impegno assunto nella comunicazione di maggio 2018 di destinare all'istruzione il 10 % della dotazione dell'UE per gli aiuti umanitari.

11 La DG ECHO aveva già iniziato ad aumentare i finanziamenti per l'istruzione nel 2016, quando la spesa è aumentata di 51 milioni di euro rispetto all'anno precedente (cfr. [figura 2](#)). In linea con la comunicazione del 2018, la DG ECHO ha continuato a stanziare molti più fondi per l'istruzione, raggiungendo il 10 % della dotazione dell'UE per gli aiuti umanitari nel 2019.

Figura 2 – Finanziamenti della DG ECHO per l'istruzione, 2015-2019



* Le colonne blu indicano la spesa di bilancio (in milioni di euro) per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate, la linea verde mostra tale spesa come percentuale degli aiuti umanitari dell'UE.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

12 I dieci maggiori destinatari degli aiuti umanitari dell'UE per l'istruzione nel periodo 2017-2019 hanno ricevuto complessivamente 188 milioni di euro. I quattro maggiori destinatari sono stati la Turchia (84 milioni di euro), la Giordania (18 milioni di euro), la Siria (16 milioni di euro) e l'Uganda (16 milioni di euro).

Tabella 1 – Finanziamenti della DG ECHO per l’istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate, 2017-2019 – I primi dieci paesi destinatari

	Paese	Impegni (mil. di euro)
1	Turchia	84,8
2	Giordania*	18,0
3	Siria	16,0
4	Uganda*	15,7
5	Libano	13,9
6	Somalia	10,2
7	Iraq	9,6
8	Iran	8,3
9	Etiopia	5,7
10	Mali	5,6
		187,8

* Paesi inclusi nell’audit.

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

Estensione e approccio dell'audit

13 La Corte ha valutato il modo in cui la Commissione aveva gestito il maggiore livello di sostegno all'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate. Nel 2019, gli aiuti della Commissione hanno raggiunto il valore-obiettivo del 10 % del totale degli aiuti umanitari dell'UE. L'audit della Corte mirava ad accertare che tale nuovo livello di finanziamenti fosse stato utilizzato in modo efficace ed efficiente, nonché a formulare raccomandazioni per migliorare, sulla base di quanto da essa constatato.

14 Tramite l'audit si è valutata l'efficacia e l'efficienza degli aiuti dell'UE per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate. I quesiti posti sono stati i seguenti.

- Gli aiuti umanitari dell'UE sono stati efficaci per sostenere i minori?
- La Commissione ha erogato gli aiuti in modo efficiente?

15 L'audit ha riguardato due paesi, la Giordania e l'Uganda; ciò ha permesso di esaminare la risposta della DG ECHO a crisi prolungate in due contesti diversi. I fondi impegnati dall'UE per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate in Giordania e in Uganda dal 2017 al 2019 sono stati pari, rispettivamente, a 18 milioni di euro e a 16 milioni di euro (cfr. paragrafo 12). La Turchia, il massimo destinatario dei finanziamenti dell'UE per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate, non è stata inclusa nell'estensione dell'audit, in quanto la spesa pertinente era già stata considerata per un audit¹² della Corte nel 2018.

16 Sono stati esaminati sette progetti in Giordania e quattro in Uganda avviati nel 2017, 2018 e 2019 (cfr. *allegato I*). Tali paesi sono stati selezionati in base all'importo di finanziamenti UE erogati dal 2017 al 2019 per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate. Ulteriori criteri comprendevano l'esigenza di considerare partner attuatori diversi e di campionare progetti sia conclusi che ancora in corso.

¹² Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 27/2018, "Lo strumento per i rifugiati in Turchia: assistenza utile, ma sono necessari miglioramenti per ottenere un miglior rapporto tra benefici e costi".

17 L'audit è stato condotto tra novembre 2019 e giugno 2020. A causa della COVID-19, non è stato possibile effettuare sopralluoghi. Gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui con il personale della Commissione a Bruxelles prima dell'introduzione delle restrizioni sugli spostamenti. Successivamente sono state tenute videoconferenze con il personale della Commissione e con i partner attuatori nelle rispettive sedi centrali e sul campo in Giordania e in Uganda. Le osservazioni e le conclusioni della Corte sono pertanto basate sull'esame della documentazione (ad esempio, proposte di progetto, monitoraggio delle relazioni e degli indicatori di risultato), nonché sul confronto con la Commissione e con i partner attuatori.

Osservazioni

Gli aiuti umanitari dell'UE per l'istruzione hanno sostenuto i minori bisognosi, ma hanno raggiunto meno ragazze che ragazzi.

18 Per sostenere i minori in modo efficace, la Commissione dovrebbe¹³:

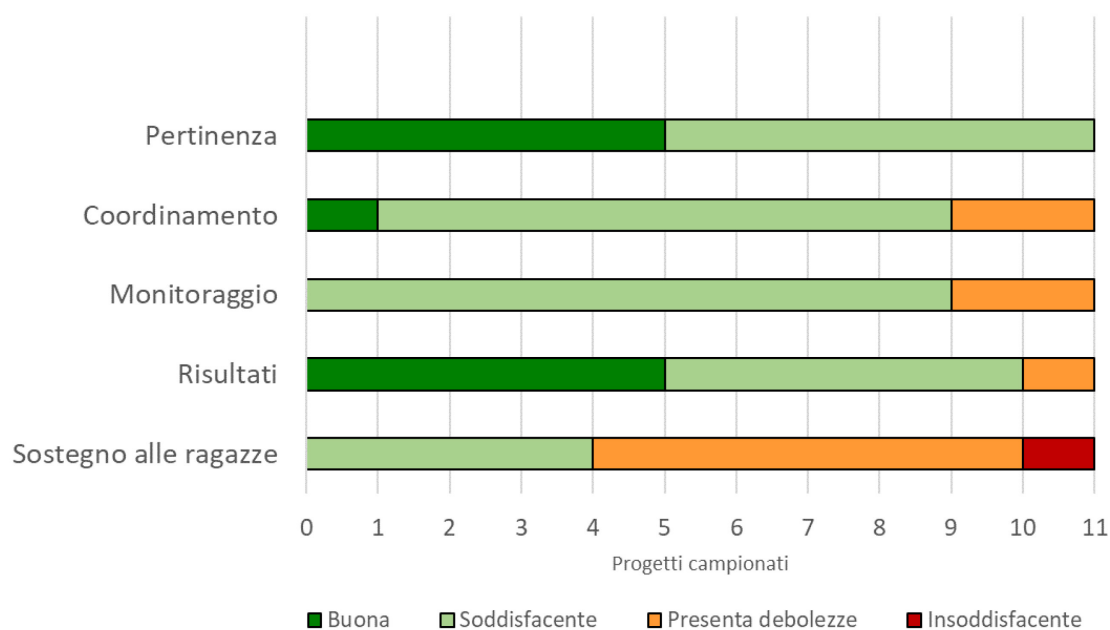
- indirizzare gli aiuti dove sono più pertinenti e necessari;
- lavorare insieme ai propri partner e ad altre organizzazioni umanitarie sul campo;
- monitorare i progetti e affrontare eventuali ostacoli al conseguimento dei risultati;
- assicurarsi che i progetti conseguano le realizzazioni e gli effetti pianificati e sfruttino i risultati di progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta;
- tenere conto delle questioni di genere nella valutazione dei bisogni, per fare in modo che la percentuale-obiettivo di ragazze e quella raggiunta riflettano i maggiori svantaggi a cui esse vanno incontro.

19 Gli auditor della Corte hanno quindi verificato se i progetti fossero coerenti con il quadro d'intervento della Commissione e se fossero indirizzati ai minori bisognosi. La Corte ha verificato se la Commissione avesse lavorato con altri portatori di interessi per massimizzare la complementarità e se il tramite il monitoraggio dei progetti essa avesse individuato problematiche fondamentali necessitanti misure correttive. Ha inoltre verificato se per i progetti fossero stati raggiunti le realizzazioni e gli effetti pianificati e se fossero stati utilizzati gli orientamenti risultanti da iniziative finanziate dal programma di potenziamento delle capacità di risposta della DG ECHO. La Corte ha inoltre esaminato se i progetti abbiano fornito sostegno sufficiente alle ragazze.

¹³ Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario; quadro politico dell'UE per l'istruzione nelle situazioni di emergenza (COM(2018) 304 *final*, COM(2008) 55 definitivo e SEC(2008) 136) e Consenso europeo sull'aiuto umanitario (GU C 25 del 30.1.2008).

20 Nella *figura 3* sono sintetizzate le constatazioni emerse al momento dell'audit dalle verifiche sui progetti campionati effettuate dalla Corte in merito alla relativa pertinenza, al coordinamento, al monitoraggio, ai risultati e al sostegno alle ragazze.

Figura 3– Sintesi delle constatazioni emerse da 11 progetti campionati in merito a pertinenza, coordinazione, monitoraggio, risultati e sostegno alle ragazze



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione e dai relativi partner.

I progetti sono stati pertinenti

21 La Corte ha rilevato che tutti i progetti campionati sono stati coerenti con il quadro d'intervento applicabile. Nell'*allegato I* sono elencate le varie attività svolte per i progetti. Tuttavia, la DG ECHO ha incrementato in modo significativo la tipologia e il livello del sostegno all'istruzione (cfr. *figura 2*) prima di elaborare tale quadro d'intervento nel 2018. Ciò ha concorso a una mancanza di continuità nel finanziamento della Commissione a un progetto campionato. Per il progetto n. 9, nel 2017 e nel 2018 è stato sostenuto lo sviluppo della prima infanzia in Uganda, che non rientrava nel piano educativo di risposta nazionale. La DG ECHO ne ha interrotto il sostegno dopo che la comunicazione del maggio 2018 è stata incentrata maggiormente sull'istruzione primaria e su programmi educativi accelerati.

22 Per i progetti campionati, è emerso che la Commissione e i relativi partner hanno svolto valutazioni dei bisogni utilizzando un approccio partecipativo con i residenti locali. Ad esempio, sono state tenute riunioni di gruppi di discussione con insegnanti, genitori e minori per avere più informazioni sulle sfide specifiche a cui questi andavano incontro e sulle loro opinioni riguardo a contenuti pertinenti ai progetti. Tali informazioni sono poi state usate durante la pianificazione dei progetti.

23 La valutazione dei bisogni ha anche tenuto conto delle problematiche riguardanti la protezione dei minori. Ad esempio, nel progetto n. 4 in Giordania era incluso un servizio di accompagnamento a scuola, dato che durante un gruppo di discussione era stato segnalato il fatto che la sicurezza durante il tragitto verso la scuola era una delle ragioni della mancata frequenza. Per il progetto n. 2, è stata introdotta una formazione per gli insegnanti per affrontare il bullismo dopo che tale questione è stata identificata come problema in un gruppo di discussione.

I progetti sono stati ben coordinati

24 Il rapido aumento dei finanziamenti della DG ECHO per l'istruzione, passati da 12 milioni di euro nel 2015 a 166 milioni di euro nel 2019, ha fatto emergere la particolare importanza di un buon coordinamento al fine di assicurare complementarietà ed evitare duplicazioni. I partner attuatori della DG ECHO hanno partecipato a *cluster* o gruppi di lavoro nel settore educativo in Giordania e in Uganda. Essi avevano l'obiettivo di assicurare un buon coordinamento fra tutti gli attori dell'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

I partner della DG ECHO hanno lavorato con altre organizzazioni umanitarie per pianificare e attuare progetti di aiuto

Nei progetti campionati erano comprese attività complementari:

- per i progetti n. 4 e n. 8 sono stati utilizzati i risultati di valutazioni congiunte dei bisogni per favorirne l'individuazione;
- per il progetto n. 7 in Giordania sono stati effettuati controlli incrociati sui dati dei beneficiari con una banca dati dell'ONU, per garantire che il sostegno non fosse erogato agli stessi beneficiari;
- nel progetto n. 4 in Giordania è stato fornito un servizio di accompagnamento a scuola, il quale ha sostenuto il funzionamento di un altro progetto che era incentrato sulle scuole pubbliche;
- per i progetti n. 2 e n. 3 per minori vulnerabili in Giordania sono stati risparmiati tempo e risorse utilizzando domande tratte dalla valutazione sull'istruzione inclusiva sviluppata nell'ambito del progetto n. 5.

25 Sebbene il coordinamento sia stato generalmente efficace, gli auditor della Corte hanno riscontrato alcuni esempi di mancanza di complementarietà:

- a) per il progetto n. 8 in Uganda, la percentuale di iscrizioni è stata inferiore alle previsioni per il programma educativo accelerato. Ciò è stato dovuto in parte all'espansione di programmi educativi accelerati di altre organizzazioni. Ad esempio, anche la direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo (DG DEVCO) della Commissione europea ha finanziato l'istruzione accelerata tramite il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa (EUTF). In realtà, dato che i centri per programmi educativi accelerati avevano ricevuto più aiuti che le scuole primarie, sono affiorate tensioni. La disparità di sostegno era così grande che uno studio sulle possibilità di passaggio per gli studenti di programmi educativi accelerati in Uganda ha rilevato che nessuno dei minori intervistati voleva passare alla scuola primaria ordinaria pubblica;
- b) in Uganda è stata rilevata una mancanza di complementarietà tra una scuola primaria sostenuta nell'ambito del progetto n. 8 campionato e un progetto vicino, non finanziato dalla DG ECHO, relativo all'approvvigionamento idrico e alle misure igienico-sanitarie (WASH). Di conseguenza, la scuola inizialmente non era collegata a una fonte idrica fornita dal partner nell'ambito di WASH.

La DG ECHO ha monitorato i progetti e ha affrontato le problematiche individuate

26 I funzionari della DG ECHO sul campo effettuano sopralluoghi per monitorare i progetti. Comunicano i risultati di tali sopralluoghi, tra cui eventuali problemi individuati, ai relativi partner per azioni correttive. Ad esempio:

- a) il monitoraggio condotto dalla DG ECHO per il progetto n. 8 presso una scuola primaria in Uganda ha sottolineato la mancanza di coordinazione con i partner del progetto WASH (cfr. paragrafo 25). Dopo il sopralluogo di monitoraggio, effettuato otto mesi dopo l'avvio del progetto, è stato dato seguito al problema e la scuola è stata collegata all'approvvigionamento idrico;
- b) dal monitoraggio da parte della DG ECHO di un progetto relativo allo sviluppo della prima infanzia in Uganda (progetto n. 9) è emerso che i genitori erano obbligati a comprare abiti per una cerimonia di promozione per i propri figli per poter ricevere il certificato necessario a iscriverli alla scuola primaria. A seguito del sopralluogo di monitoraggio, tale pratica è stata abbandonata, dato che le autorità per l'istruzione in Uganda in realtà non richiedono un certificato per l'accesso alla scuola primaria.

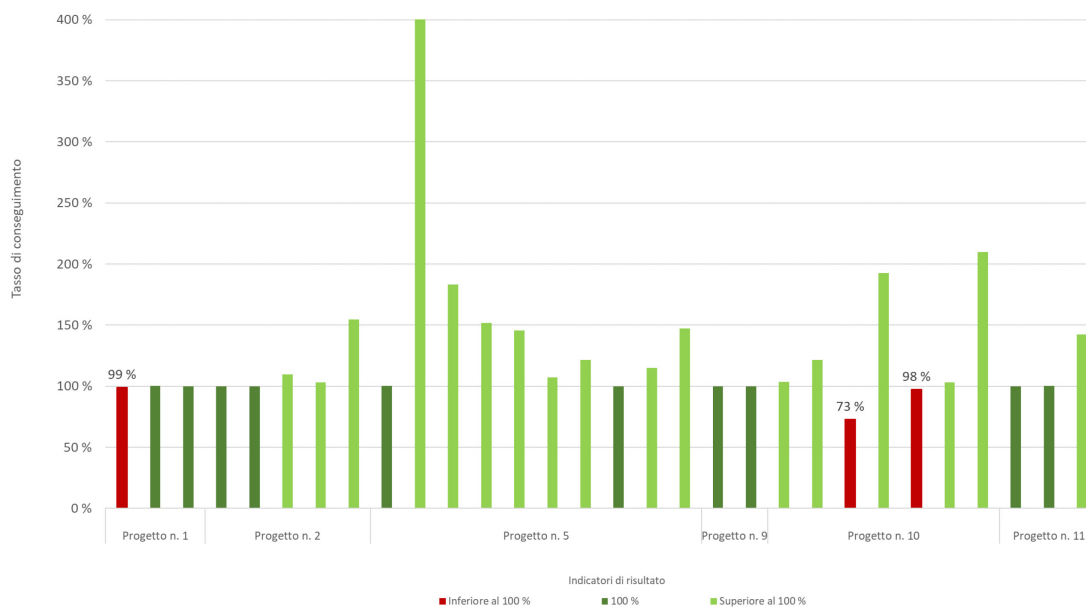
27 La DG ECHO non ha però sistematicamente informato i partner per iscritto in merito alle constatazioni dei sopralluoghi di monitoraggio. Per esempio, a ottobre 2018 la DG ECHO ha svolto un sopralluogo di monitoraggio per un progetto in Giordania (progetto n. 5). Ha comunicato le proprie constatazioni al partner oralmente invece che per iscritto e ha incluso una richiesta di materiali scritti o video a fini promozionali. Il partner ha male interpretato la richiesta e non ha fornito il materiale fino alla seconda fase del progetto, sette mesi dopo (progetto n. 6). Gli auditor della Corte hanno inoltre riscontrato alcune debolezze riguardanti i costi di monitoraggio (cfr. paragrafo 57) e la percentuale raggiunta di ragazze in relazione al valore-obiettivo (cfr. paragrafo 38).

I progetti hanno conseguito i risultati attesi.

28 La DG ECHO ha utilizzato due tipi di indicatori per misurare i risultati dei progetti. Gli indicatori di risultato misurano le realizzazioni dei progetti (ovvero i prodotti e i servizi forniti dal progetto, come numero di aule costruite, corsi di formazione organizzati o attrezzatura procurata). Gli indicatori per un obiettivo specifico misurano gli effetti (ossia i miglioramenti nella situazione dei beneficiari, come, ad esempio, accesso ad opportunità di apprendimento, maggiori conoscenze o accrescimento del senso di benessere).

29 Nel campione della Corte erano inclusi sei progetti terminati (cfr. *allegato I*) che presentavano complessivamente 30 indicatori di risultato. Per 27 di tali indicatori (90 %), i progetti hanno raggiunto o superato il 100 % delle realizzazioni-obiettivo (cfr. *figura 4*).

Figura 4 –Conseguimento degli indicatori di risultato (per sei progetti terminati)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla DG ECHO.

30 Gli auditor della Corte hanno riscontrato un caso in cui quanto realizzato eccedeva l'obiettivo, ma non veniva utilizzato come voluto. Per il progetto n. 10 in Uganda sono state costruite aule per scuole primarie in due sedi: a Bidi Bidi, in un insediamento già esistente, e a Omugo, dove era atteso un grande afflusso di rifugiati. Tuttavia, i 40 000 rifugiati attesi a Omugo non sono arrivati e, al termine del progetto a marzo 2018, solo tre su cinque scuole costruite erano ancora operative come previsto. Delle altre due scuole, una è rimasta vuota fino all'anno scolastico successivo nel 2019 e l'altra è stata sfruttata come scuola secondaria per un progetto finanziato dalla piattaforma "L'istruzione non può aspettare".

31 Se da un lato la misurazione delle realizzazioni è relativamente semplice (ad esempio, il numero di classi costruite o il numero di insegnanti formati), quella dei cambiamenti avvenuti nelle vite dei beneficiari, ovvero l'effetto dei progetti, è più complessa. I progetti campionati fornivano però alcuni buoni esempi di questo tipo di misurazione (cfr. *riquadro 2*).

Riquadro 2

Esempi di misurazione degli effetti

Il **progetto n. 5** in Giordania ha riguardato la formazione sull'istruzione inclusiva e sull'uso di strumenti per insegnanti che lavorano con minori con disabilità. Per entrambi i tipi di formazione, il partner:

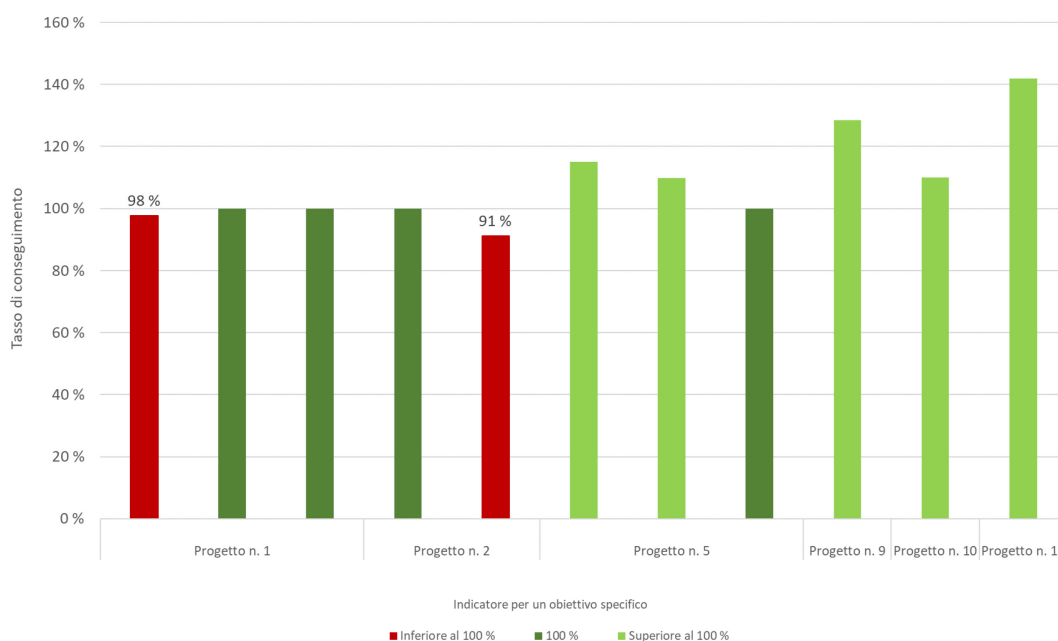
- ha distribuito questionari prima e dopo la formazione. Il tasso di risposta è stato superiore all'80 % e il 93 % di coloro che hanno risposto ritiene che la propria conoscenza sia migliorata almeno in una delle aree tematiche trattate;
- ha analizzato in che misura tale conoscenza sia migliorata (non si trattava di un indicatore per un obiettivo specifico). Il punteggio medio è aumentato per la formazione sull'istruzione inclusiva e per quella sull'uso di strumenti, rispettivamente dal 61 % al 76 % e dal 54 % al 61 %. Considerato l'incremento modesto delle conoscenze risultante dalla formazione sull'uso di strumenti, il partner ha programmato di rivedere il materiale formativo.

Il **progetto n. 4**, anch'esso in Giordania, ha fornito sostegno psicosociale ai minori. I miglioramenti sono stati misurati nei modi indicati di seguito.

- Agli studenti è stato fornito lo stesso questionario di integrità psicosociale prima e dopo aver ricevuto il sostegno e i risultati sono stati i seguenti:
 - i punteggi medi sono aumentati dal 48 % al 78 %, dimostrando che i minori avevano tratto benefici dal programma;
 - per il gruppo di controllo (studenti che non avevano ricevuto il sostegno), i punteggi medi sono scesi dal 57 % al 53 %.

32 I progetti conclusi campionati presentavano 11 indicatori per un obiettivo specifico. Tali indicatori hanno misurato effetti quali la “percentuale di ragazzi e ragazze in età scolare che accedevano in modo continuo a opportunità di apprendimento di qualità e protette” (progetti n. 1, 2, 10 e 11) o la “percentuale di minori con disabilità che hanno dimostrato uno stato di benessere psicosociale migliorato grazie agli interventi nell'ambito del progetto” (progetto n. 5) [traduzione a cura della Corte]. Per nove di tali indicatori (82 %), i progetti hanno raggiunto o superato il 100 % degli effetti-obiettivo (cfr. *figura 5*).

Figura 5 – Raggiungimento degli indicatori per un obiettivo specifico per i progetti conclusi



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

33 Rafforzare i sistemi e i partenariati era una delle quattro priorità strategiche della Commissione del quadro d'intervento del 2018 (cfr. paragrafo 07). Il programma di potenziamento delle capacità di risposta della DG ECHO ha finanziato nel periodo 2018-2019 due progetti pertinenti all'istruzione nelle crisi prolungate:

- a) il progetto "Improving Learning Environments Together (ILET)" (Migliorare insieme i contesti d'apprendimento) (0,6 milioni di euro) era volto ad affrontare le sfide di misurazione della qualità dell'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate. Il progetto ha sviluppato un metodo per insegnare alle persone come raccogliere, analizzare e usare i dati per migliorare il funzionamento delle scuole. A maggio 2018 è stata pubblicata una relazione con una panoramica dei risultati del progetto;
- b) il progetto "Strengthening Coordination in Education in Emergencies" (Rafforzare il coordinamento dell'istruzione nelle situazioni di emergenza) (1 milione di euro) era volto a far comprendere meglio l'assistenza in denaro e in voucher, al fine di consentire un uso più sistematico del denaro per l'istruzione. A seguito del progetto, a febbraio 2019 sono stati pubblicati orientamenti che descrivono gli elementi fondamentali dei quali tenere conto nelle diverse fasi di un progetto per assistenza in denaro.

34 I risultati dell'analisi della Corte sono esposti nella **tabella 2**. È emerso che, nonostante avvalersi dei risultati dei progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta fosse una priorità strategica, la DG ECHO ne ha fatto uso in modo limitato:

- a) il progetto ILET è stato pienamente pertinente per cinque progetti e parzialmente per due progetti. Detti progetti erano volti a fornire accesso a un'istruzione di qualità e sono stati attuati in un momento in cui i risultati del progetto ILET erano disponibili. Tuttavia, solo un progetto ha sfruttato i risultati del progetto ILET per misurare la qualità (progetto n. 8);
- b) gli orientamenti del programma di potenziamento delle capacità di risposta in merito all'assistenza in denaro sono stati pertinenti e disponibili per quattro dei progetti selezionati. Per nessuno di tali progetti è stato fatto riferimento in modo specifico a detti orientamenti, ma nella pratica è stato adottato un approccio simile (progetti n. 3, 6, 7 e 8).

Tabella 2 – La DG ECHO si è avvalsa in modo limitato dei progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta

Paese	Progetto	Programma di potenziamento delle capacità di risposta	
		ILET	Assistenza in denaro
Giordania	2		
	3		○
	4		
	5		
	6		○
	7		○
Uganda	8	●	○

= gli orientamenti del programma di potenziamento delle capacità di risposta sono pertinenti al progetto e sono disponibili
 = gli orientamenti del programma di potenziamento delle capacità di risposta sono parzialmente pertinenti al progetto
 = per il progetto ci si è avvalsi degli orientamenti del programma di potenziamento delle capacità di risposta
 = per il progetto non ci si è avvalsi degli orientamenti del programma di potenziamento delle capacità di risposta, ma viene applicato un approccio

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

I progetti hanno raggiunto meno ragazze che ragazzi

35 Nel quadro d'intervento della DG ECHO si sottolinea l'effetto sproporzionato delle emergenze e delle crisi protratte sull'istruzione delle ragazze. Ciò è stato confermato dall'analisi dei bisogni effettuata per alcuni progetti inclusi nel campione della Corte. Ad esempio:

- a) nell'ambito del progetto n. 6 in Giordania sono stati sostenuti i minori con disabilità ed è emerso che specialmente le ragazze dovevano affrontare ostacoli per accedere all'istruzione (ad esempio, a causa di stigmatizzazione, molestie e maltrattamento da parte degli insegnanti);
- b) nelle valutazioni dei bisogni di tre progetti di assistenza in denaro in Giordania (progetti n. 1-3) è stato sottolineato il rischio che le ragazze abbandonassero la scuola a causa di matrimonio precoce, un modo di far fronte a una crisi, con effetti irreversibili sulle loro vite;
- c) nell'analisi dei bisogni per un progetto del 2018 in Uganda è stato rilevato che nei primi anni di scuola primaria vi era una rappresentanza uguale di ragazze e ragazzi, ma che con il tempo più ragazze abbandonavano gli studi (progetto n. 8);
- d) nella valutazione di una proposta di progetto da attuare nei campi per rifugiati in Giordania, la DG ECHO ha commentato che le ragazze correvano il rischio di abbandonare la scuola e di essere coinvolte in lavori domestici e soggette a violenza e matrimonio precoce (progetto n. 4).

36 I progetti includevano alcune attività mirate in modo specifico alle donne e alle ragazze e che avevano come obiettivo le barriere contro cui si scontrano i gruppi vulnerabili, come, ad esempio, le ragazze madri (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Attività rivolte in modo specifico alle ragazze madri

Il progetto n. 8 in Uganda era rivolto al gruppo vulnerabile delle ragazze madri. In sette centri per programmi educativi accelerati nel distretto dello Yumbe, nell'ambito del progetto sono state sostenute per frequentare la scuola 122 ragazze madri.

Gli ostacoli all'istruzione comprendevano:

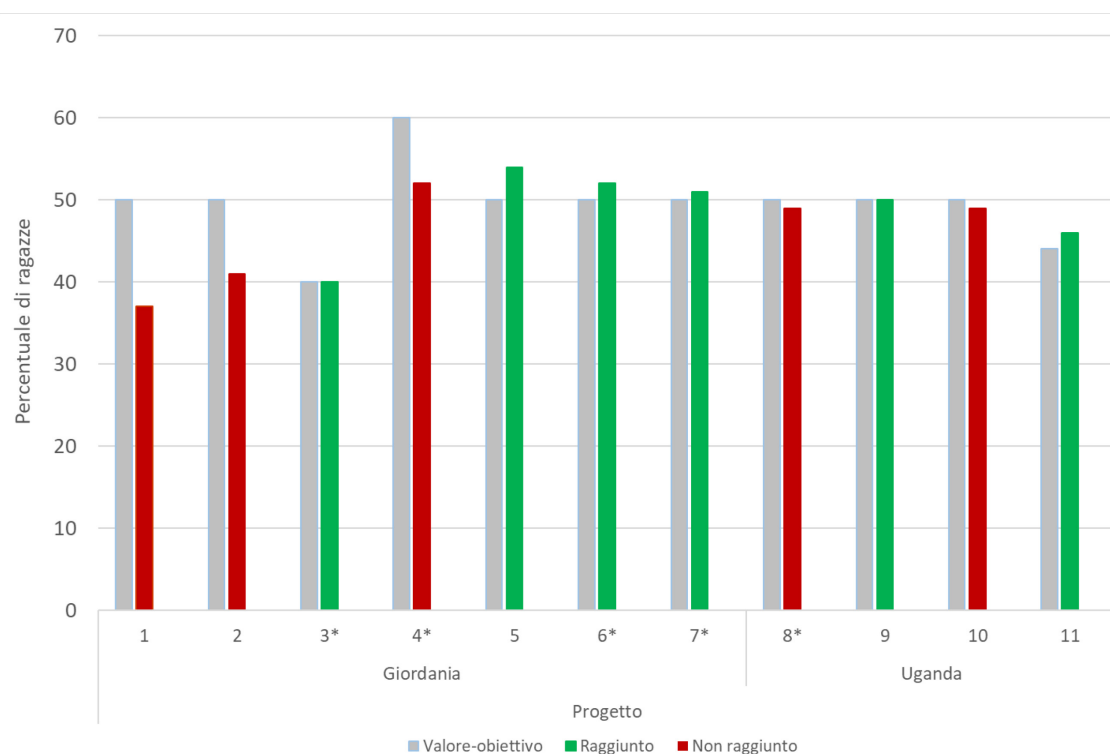
- responsabilità di cura dei figli, dato che spesso ci si aspettava che le ragazze madri restassero a casa ad occuparsi dei propri figli;
- distrazione rappresentata dal bambino in classe, che comprometteva la qualità dell'apprendimento;
- pressione tra pari, che faceva sentire la madre e il figlio non benvenuti in classe.

Attività di sensibilizzazione delle comunità, centri di tutela dei minori e messaggi via radio sono state alcune delle tecniche adottate nell'ambito del programma per superare questo ostacolo. A livello pratico, in alcuni centri per programmi educativi accelerati erano presenti operatori che si occupavano dei bambini mentre le madri frequentavano le lezioni.

37 La percentuale-obiettivo di ragazze in alcuni dei progetti campionati non rifletteva però i maggiori svantaggi a cui esse dovevano far fronte (cfr. paragrafo 35). Ad esempio, il matrimonio precoce è difficilmente reversibile e pertanto le misure preventive sono particolarmente pertinenti. Nonostante ciò, per otto su undici progetti campionati si mirava a sostenere un 50 % di ragazze. Negli altri tre progetti, per uno si aveva come obiettivo un 60 % di ragazze, data la loro maggiore vulnerabilità (progetto n. 4). Per gli altri due progetti campionati si mirava a raggiungere ancora meno ragazze. Per un progetto in Giordania, il valore-obiettivo era solo un 40 % di ragazze (progetto n. 3), mentre per l'altro, in Uganda, il valore-obiettivo era un 44 % di ragazze (progetto n. 11). Il valore-obiettivo del 40 % per il progetto n. 3 era inferiore a quello del 50 % nelle due fasi precedenti (progetti n. 1 e 2). Un valore-obiettivo del 40 % non era coerente con gli impegni strategici della DG ECHO o con la valutazione delle esigenze effettuata dal partner stesso, che aveva raccomandato un maggiore sostegno per le ragazze vulnerabili, in particolare quelle a rischio di matrimonio precoce.

38 Nonostante fossero previsti valori-obiettivo per la percentuale di ragazze, tali valori non sono stati inclusi negli indicatori formali del progetto (cfr. paragrafo 29). Inoltre, diverse azioni finanziate dalla DG ECHO non hanno raggiunto i propri valori-obiettivo. La **figura 6** mostra la percentuale-obiettivo di ragazze per i progetti campionati rispetto alla percentuale effettivamente raggiunta. Nell'ambito del progetto n. 1, ad esempio, se fosse stato raggiunto il valore-obiettivo, avrebbero potuto essere sostenute altre 132 ragazze.

Figura 6 – Per vari progetti campionati non è stata raggiunta la percentuale-obiettivo di ragazze



* progetti in corso.

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

39 La DG ECHO dispone dell'indicatore per genere ed età, uno strumento per valutare in che misura le azioni umanitarie integrino considerazioni di genere. La finalità di detto indicatore è migliorare la qualità delle azioni umanitarie. La DG ECHO assegna 0, 1 o 2 punti alla progettazione e alle fasi di relazione intermedia e finale di un'azione, in base al numero di criteri connessi alle questioni di genere rispettati. I quattro criteri sono: analisi dei bisogni e rendicontazione tenendo conto del genere; elusione e mitigazione degli effetti negativi sui gruppi di genere; partecipazione dei gruppi di genere alla progettazione/attuazione; adattamento dell'azione ai bisogni dei gruppi di genere.

40 Nonostante diversi progetti del campione considerato dalla Corte non fossero indirizzati alle ragazze o non ne raggiungessero in numero sufficiente, ciò non ha influito sul loro punteggio, dato che la proporzione per genere non era un criterio specifico. La DG ECHO ha attribuito il punteggio massimo (2 punti) a sette degli undici progetti campionati. Il punteggio massimo dovrebbe essere assegnato solo se un progetto soddisfa tutti i quattro criteri (cfr. *tabella 3*). Anche nei casi in cui la DG ECHO ha attribuito un punteggio inferiore, ciò non era legato alla percentuale di ragazze desiderata o raggiunta. La DG ECHO non ha monitorato sistematicamente le proporzioni per genere. Di conseguenza, l'indicatore per genere ed età non ha fatto scattare la necessaria azione correttiva quando i progetti non erano indirizzati alle ragazze o non ne raggiungevano in numero sufficiente.

Tabella 3 – L'indicatore per genere ed età della DG ECHO non ha evidenziato azioni che fornivano sostegno insufficiente alle ragazze

Paese	Progetto	In corso	Punteggio dell'indicatore per genere ed età	Percentuale-obiettivo di ragazze	
				Non raggiunta o non sulla buona strada	meno del 50 %
Giordania	1		1	X	
	2		2	X	
	3	*	1	X	X
	4	*	2	X	
	5		2		
	6	*	1		
	7	*	2		
Uganda	8	*	1	X	
	9		2		
	10		2	X	
	11		2		X

Progetto in corso, punteggio intermedio dell'indicatore

2	= soddisfa tutti i quattro criteri
1	= soddisfa due/tre criteri
0	= soddisfa zero criteri/solo un criterio

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

I progetti erano troppo a breve termine, il che ha concorso ad alcune inefficienze

41 Per erogare in modo efficiente aiuti umanitari per l'istruzione in situazioni di crisi prolungata, la Commissione dovrebbe¹⁴:

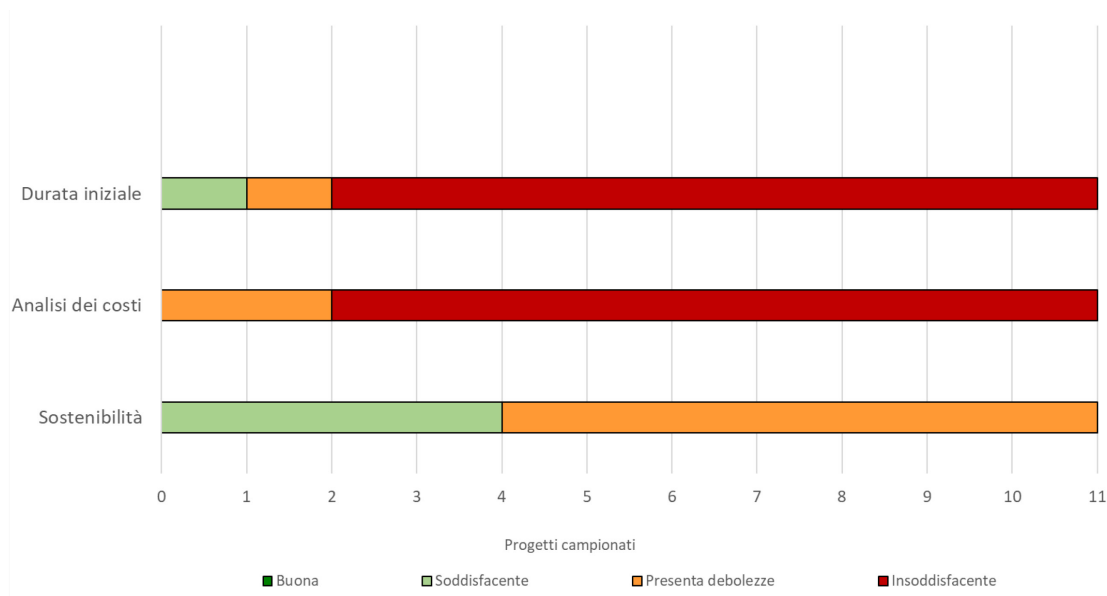
- o fornire sostegno ai minori sia a breve che a lungo termine, in linea con gli impegni per un finanziamento pluriennale assunti con il *Grand Bargain* del 2016;
- o utilizzare i finanziamenti a scopo umanitario per ottenere il migliore rapporto costi-benefici possibile;
- o pianificare di rendere sostenibili i risultati una volta terminato il sostegno umanitario, ad esempio favorendo l'autonomia e assicurando il sostentamento.

42 La Corte ha pertanto verificato se la Commissione abbia messo in atto un finanziamento pluriennale e se i progetti abbiano una durata sufficiente per far fronte alle esigenze educative nelle crisi prolungate. È stato analizzato in che modo la Commissione abbia ottenuto il migliore rapporto costi-benefici e fatto sì che i costi dei progetti siano ragionevoli. Ove pertinente, gli auditor della Corte hanno confrontato i costi di attività simili in progetti diversi del campione considerato. È anche stato esaminato se i progetti, una volta terminati, abbiano continuato a recare benefici ai minori, se abbiano ridotto la dipendenza dei beneficiari dall'assistenza in denaro e se siano collegati ad aiuti allo sviluppo a lungo termine.

43 Nella *figura 7* sono sintetizzate le constatazioni emerse dalle verifiche sui progetti campionati effettuate dalla Corte in merito alla relativa durata, all'analisi dei costi e alla sostenibilità.

¹⁴ Il *Grand Bargain*; l'articolo 30 del regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'Unione (2017); e l'articolo 33 del regolamento finanziario (2018); il documento JOIN(2017)0021 *final* del 7.6.2017 relativo a "Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE".

Figura 7– Sintesi delle constatazioni emerse dai progetti campionati in merito alla durata iniziale, all'analisi dei costi e alla sostenibilità



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione e dai relativi partner.

La maggior parte dei progetti campionati aveva una durata di 10-12 mesi, non sufficiente a far fronte ai bisogni educativi a lungo termine nelle crisi prolungate

44 Nonostante si sia impegnata a procedere con un finanziamento pluriennale a scopo umanitario e nonostante il fatto che i bisogni educativi nelle crisi prolungate siano spesso a medio o a lungo termine, la Commissione stanziava fondi per regioni e per paesi su base annuale mediante una decisione a livello mondiale (WWD) adottata ogni anno. Con tale decisione, per il 2019 sono stati stanziati in totale 1,5 miliardi di euro che includevano:

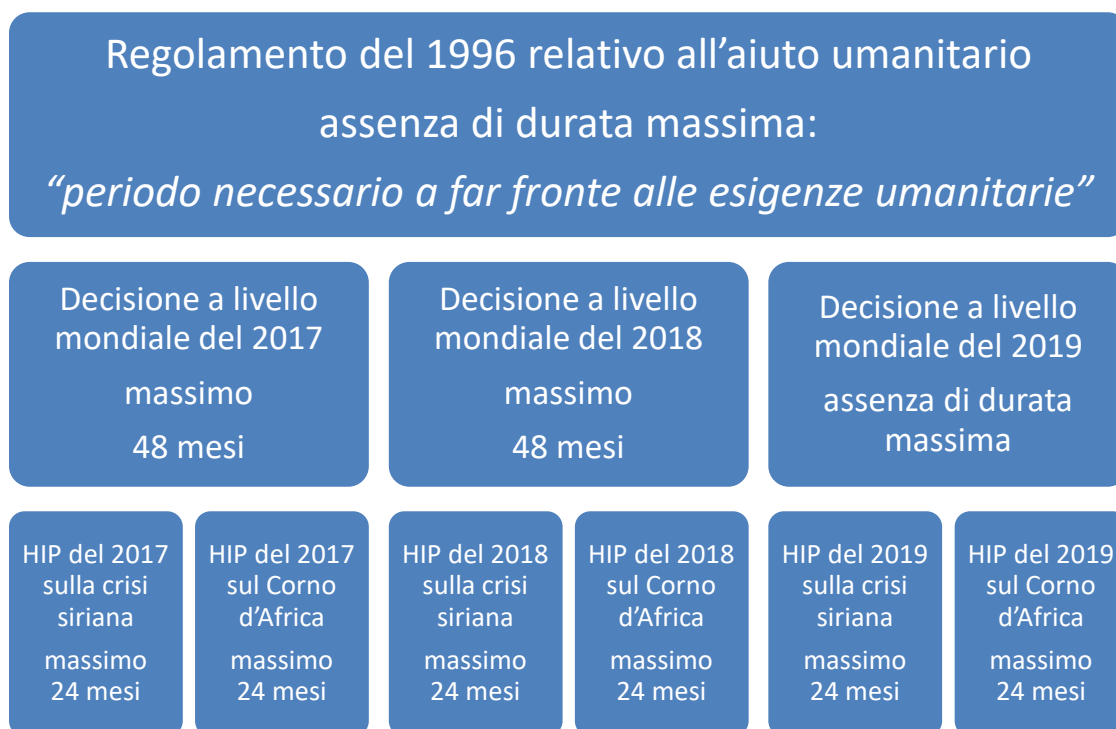
- a) 260 milioni di euro per la crisi siriana (Siria, Libano, **Giordania** ed Egitto), di cui 16,5 milioni di euro (6 %) destinati all'istruzione;
- b) 113 milioni di euro per il Corno d'Africa (Gibuti, Etiopia, Kenya, Somalia e **Uganda**), di cui 22,5 milioni di euro (20 %) a favore dell'istruzione.

45 I piani di attuazione dell'assistenza umanitaria (HIP) definiscono poi la risposta della DG ECHO a una particolare crisi o regione. Ad esempio, esistono HIP sia per la crisi siriana che per il Corno d'Africa.

46 Gli strumenti della DG ECHO sono ideati per rispondere alle crisi. Attualmente, nell'ambito di un HIP la DG ECHO può finanziare progetti per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate per un massimo di 24 mesi. Può continuare a finanziare lo stesso progetto oltre i 24 mesi nell'ambito di un altro HIP, ma tale decisione può essere adottata soltanto a posteriori, non al momento dell'iniziale selezione del progetto. Questo ciclo di programmazione assicura flessibilità di reazione alle situazioni di emergenza, ma limita il numero di progetti a più lungo termine finanziati.

47 Il regolamento sull'aiuto umanitario¹⁵ non impone limiti alla durata dei finanziamenti della DG ECHO. I limiti stabiliti nelle decisioni a livello mondiale o negli HIP sono frutto di processi decisionali interni (cfr. [figura 8](#)). Da un punto di vista normativo, nell'ambito di un HIP la DG ECHO potrebbe finanziare progetti più lunghi per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate.

Figura 8 – Il regolamento non limita la durata dei progetti finanziati dalla DG ECHO

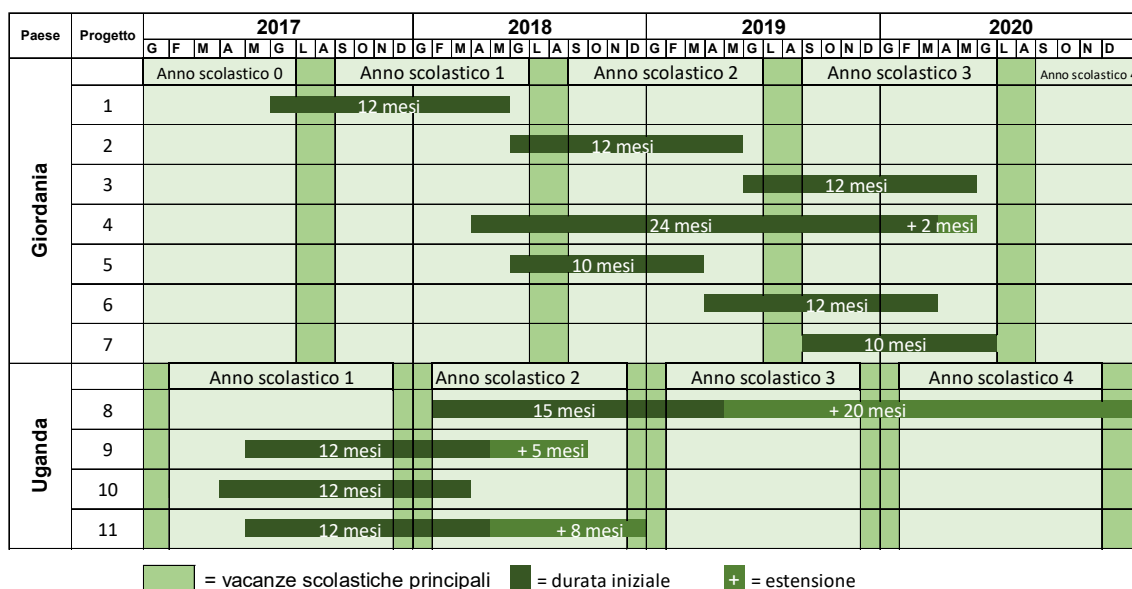


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario.

48 Nel campione della Corte sono compresi undici progetti, sette in Giordania e quattro in Uganda. La durata iniziale di nove degli undici progetti era uguale o inferiore a 12 mesi. La durata iniziale media dei progetti in entrambi i paesi era di 13 mesi. In Uganda, è salita a 21 mesi dopo la proroga dei progetti (cfr. [figura 9](#)). In entrambi i paesi si tratta di crisi prolungate. La crisi siriana è iniziata nel 2012 e in Uganda sono arrivati numeri cospicui di rifugiati dal 2016. I progetti sottoposti ad audit sono stati attivi dal 2017 al 2019.

Figura 9 – Durata dei progetti campionati



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

49 Finanziare progetti per un anno non è in linea con l'impegno di aumentare la pianificazione pluriennale assunto nell'ambito del *Grand Bargain*. Inoltre, l'impegno di stanziare il 10 % degli aiuti umanitari a favore dell'istruzione (cfr. paragrafo 10) significa che erano disponibili finanziamenti più a lungo termine. I progetti di un anno non soddisfano i bisogni educativi pluriennali dei minori durante crisi prolungate. Ciò è testimoniato dal fatto che la DG ECHO ha finanziato per ulteriori anni diversi fra detti progetti. Da una recente valutazione sull'aiuto umanitario dell'UE è emerso che il ciclo di finanziamento annuale della DG ECHO ha comportato alti costi di gestione; si raccomandava alla DG ECHO di attuare una programmazione pluriennale, ove possibile¹⁶.

¹⁶ "Comprehensive evaluation of European Union humanitarian aid, 2012-2016" relazione finale dell'*International Development Consulting* (ICF).

50 Finanziare azioni per un anno accresce l'onere amministrativo sia per la DG ECHO che, in particolare, per il partner attuatore. La DG ECHO deve valutare più proposte e il partner deve preparare dette proposte e fare domanda di approvazione al ministero dell'Istruzione (cfr. *tabella 4*). I progetti annuali possono precludere contratti più lunghi per il personale e accrescerne l'avvicendamento¹⁷. Finanziamenti pluriennali a scopo umanitario possono ridurre i costi di gestione¹⁸. Inoltre, in Giordania, i partner devono presentare domanda al ministero dell'Istruzione per l'approvazione di ogni progetto. Questo processo può durare 3-5 mesi, il che può avere un impatto significativo su un progetto di 12.

Tabella 4 –Onere amministrativo dei progetti secondo la durata

	Progetti su un periodo di tre anni		Organismo responsabile	
	Tre progetti annuali	Un progetto triennale	DG ECHO	Partner
Proposte di progetti	3	1		x
Valutazione della proposta di progetto nella fase di selezione	3	1	x	
Richiesta di approvazione al ministero dell'Istruzione	3	1		x

Fonte: Corte dei conti europea.

51 Un ulteriore svantaggio dei finanziamenti a breve termine è il tempo ridotto a disposizione per dare una risposta di qualità. Il tempo per affrontare questioni di genere e fornire soluzioni più sostenibili è minore. Nella relazione del *Grand Bargain* del 2019 (*“Three years on: Multi-year humanitarian financing”*) è stato rilevato che i finanziamenti pluriennali non solo riducono l'onere amministrativo relativo agli aiuti umanitari, ma ne migliorano l'efficienza e l'efficacia. Tutti i partner attuatori dei progetti campionati hanno dichiarato che una durata di progetto superiore a un anno riuscirebbe a meglio far fronte ai bisogni educativi dei minori nelle crisi prolungate. Erano a favore di progetti con una durata da due a cinque anni per il contesto in Giordania e in Uganda, allo scopo di consentire una migliore pianificazione, che porterebbe a una migliore risposta in termini di qualità.

¹⁷ International rescue committee, *The Grand Bargain: Three years on – Multi-year humanitarian financing*.

¹⁸ SWD(2019)3 *final* del 10.1.2019, “Comprehensive Evaluation of EU Humanitarian Aid, 2012-2016”, e relazione della FAO per il 2017, <http://www.fao.org/3/a-i8040e.pdf>, pag. 15.

La DG ECHO non ha analizzato a sufficienza i costi dei progetti

52 Per selezionare i progetti, la DG ECHO ha stabilito principi generali negli HIP (cfr. paragrafo [45](#)). Tali principi forniscono informazioni ai partner sull'importo di finanziamento disponibile da parte della DG ECHO, sul tipo di azione che essa finanzia e sul modo in cui valuterà le proposte dei partner. I partner stabiliscono l'impianto dei propri progetti in linea con i principi generali dell'HIP e lo propongono alla DG ECHO per il finanziamento.

53 La verifica standard condotta dalla DG ECHO sull'adeguatezza dei partner e sull'ammissibilità dei costi può fornire un certo grado di garanzia sulla ragionevolezza dei costi. Prima di sottoscrivere un accordo-quadro di partenariato, la DG ECHO svolge una valutazione ex ante sull'adeguatezza del partner. I partner devono superare tale valutazione delle proprie capacità tecniche e logistiche. Nonostante ciò fornisca un certo livello di garanzia sulle procedure dei partner, non assicura che i costi nelle loro proposte di progetto siano competitivi. La DG ECHO verifica sistematicamente l'ammissibilità dei costi progettuali, il che può generare risparmi in termini di costi. Ad esempio, in Uganda, ne è conseguita la rimozione dal bilancio del progetto di un Land Cruiser del valore di 37 000 euro (progetto n. 10).

54 La DG ECHO svolge inoltre analisi sull'efficacia in rapporto ai costi per ottenere garanzie circa la competitività e ragionevolezza dei costi proposti. Il progetto n. 7 campionato, attuato in Giordania, rappresenta un buon esempio del modo in cui l'analisi dei costi può contribuire all'efficienza. La DG ECHO ha ritenuto troppo elevato il costo per beneficiario (2 700 euro per minore) indicato nella proposta di progetto. L'importo è stato ridotto a 1 700 euro per minore, migliorando l'efficienza del progetto. Questo tipo di analisi dei costi potrebbe anche ridurre il rischio di frode, dato che percentuali di costo insolite o modifiche insolite nel tempo possono indicare attività irregolari.

55 La Corte ha però rilevato debolezze nell'analisi dei costi degli 11 progetti campionati. L'analisi della DG ECHO dei costi delle proposte di progetto non è stata svolta in modo coerente. L'analisi dei costi effettuata è stata limitata e la DG ECHO non se n'è avvalsa a sufficienza per accrescere l'efficienza dei progetti (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4

Analisi dei costi dei progetti da parte della DG ECHO: esempi di debolezze

Incongruenze: L'analisi svolta dalla DG ECHO sui costi di costruzione per due progetti nel distretto dello Yumbe, in Uganda, non è stata coerente in quanto:

- per il progetto n. 9, il costo unitario preventivato per blocco di aule ammontava a 48 000 euro; la DG ECHO non ha contestato tale dato, in quanto ha ritenuto che il partner avesse un vantaggio comparativo in materia di infrastrutture e ha quindi presunto che i costi fossero ragionevoli;
- per il progetto n. 9 (nello stesso distretto), il costo unitario preventivato per blocco di aule ammontava a 23 000 euro; la DG ECHO ha ritenuto il costo elevato rispetto al costo stimato negli orientamenti per la risposta alle crisi, pari a 18 000 euro.

Analisi insufficiente: per il progetto n. 10, in Uganda:

- la percentuale stimata degli importi spesi per beni e servizi a favore dei beneficiari è stata pari al 60 %, stando alla valutazione della proposta effettuata dalla DG ECHO a marzo 2017;
- la percentuale reale di tali importi è stata del 79 %.

Ciò ha mostrato che era davvero possibile aumentare l'efficienza, ma l'analisi della DG ECHO non ha confrontato detta percentuale con altri progetti o non ha considerato un'eventuale inefficienza.

Risultati dell'analisi non utilizzati: sempre per il progetto n. 10:

- secondo la valutazione della proposta svolta dalla DG ECHO, il costo stimato per beneficiario era di 37 euro;
- il costo reale per beneficiario alla fine del progetto è stato di 66 euro.

La DG ECHO non si è avvalsa di tale analisi e non ha esaminato i motivi della variazione per trarre insegnamenti sull'efficienza.

56 Da dicembre 2018, quando la DG ECHO seleziona proposte di progetti, ne valuta l'efficacia in termini di costi come "bassa", "media" o "alta". Tuttavia, non esistono orientamenti sui criteri di classificazione o sul tipo di analisi dei costi richiesta per svolgere la valutazione. Nel campione di audit sono inclusi tre progetti del 2019 (progetti n. 3, 6 e 7), tutti in Giordania, in cui la DG ECHO ha adottato questo approccio. La DG ECHO ha classificato come "media" l'efficacia sotto il profilo dei costi

di tutti i tre progetti. Tuttavia, persino per il progetto n. 7, che la DG ECHO aveva considerato troppo costoso (cfr. paragrafo 54), non c'è stato alcun confronto con i costi unitari di altri progetti simili.

57 Paragonare i costi con quelli di un progetto simile può contribuire a individuare opportunità per migliorare l'efficacia sotto il profilo dei costi, non solo durante la pianificazione dei progetti, ma anche durante la loro attuazione. Tuttavia, durante il monitoraggio dei progetti, la DG ECHO non ne ha analizzato i costi.

58 La Corte ha individuato due tipi di analisi che la DG ECHO avrebbe potuto svolgere, ma non ha svolto, durante la pianificazione e l'attuazione dei progetti per rilevare opportunità per accrescerne l'efficacia sotto il profilo dei costi:

- a) un confronto del costo delle attività con quello di progetti simili o con fasi precedenti dello stesso progetto (cfr. riquadro 5);
- b) un confronto della proporzione di beni e servizi ricevuti dai beneficiari con quella di progetti simili o con fasi precedenti dello stesso progetto (cfr. riquadro 6).

Riquadro 5

Aumentare l'efficacia sotto il profilo dei costi: confronti che la DG ECHO avrebbe potuto operare in merito al costo delle attività

Costi di progetti simili: per i progetti n. 9 e 10 era prevista la costruzione di blocchi di aule nello stesso insediamento di rifugiati in Uganda, ma il costo unitario per blocco per il progetto n. 9 era il 46 % superiore a quello del progetto n. 10, come indicato di seguito:

- o costo unitario effettivo per blocco per il progetto n. 10 (28 blocchi di aule): 18 300 euro;
- o costo unitario effettivo per blocco per il progetto n. 9 (22 blocchi di aule): 26 700 euro.

Benché fossero presenti alcune differenze di progettazione, la DG ECHO non ha né confrontato i diversi costi né verificato se le variazioni avessero potuto costituire opportunità di risparmio in termini di costi.

Costo per beneficiario: nei progetti dal n. 1 al n. 3, progetti di assistenza in denaro consecutivi della durata di un anno attuati dallo stesso partner in Giordania, il costo per beneficiario è aumentato ogni anno come segue:

- o 833 euro nel 2017;
- o 893 euro nel 2018;
- o 914 euro nel 2019.

Sebbene l'importo di assistenza in denaro sia rimasto invariato, la DG ECHO non ha analizzato le ragioni dell'aumento dei costi.

Compenso per il trasferimento di contante: per progetti di assistenza in denaro, i partner hanno versato una commissione alle banche per la gestione dei pagamenti ai beneficiari. Queste commissioni per il trasferimento di contante variavano molto in percentuale dei costi totali, persino all'interno dello stesso paese. In Giordania, ad esempio:

- o la commissione era compresa tra l'1,0 % e il 2,9 %;
- o il risparmio potenziale ottenibile dalla riduzione della commissione dal 2,9 % (progetto n. 7) all'1,0 % sarebbe ammontato a 17 500 euro (importo equivalente ad aiuti per altri 21 beneficiari).

Riquadro 6

Aumentare l'efficacia sotto il profilo dei costi: confronti che la DG ECHO avrebbe potuto operare in merito alla percentuale di beni e servizi ricevuti dai beneficiari

Confronto fra fasi: un partner ha attuato due progetti consecutivi della durata di un anno in Giordania con percentuali diverse, indicate di seguito, di beni e servizi che hanno raggiunto i beneficiari:

- o percentuale di beni e servizi ricevuta dai beneficiari nella prima fase (progetto n. 5): 61 % nella proposta, 76 % durante l'attuazione;
- o percentuale di beni e servizi ricevuta dai beneficiari indicata nella proposta per la seconda fase (progetto n. 6): 53 %.

La DG ECHO avrebbe potuto confrontare la percentuale di beni e servizi a favore dei beneficiari nella proposta per la seconda fase con quella della prima fase e avrebbe ragionevolmente potuto aspettarsi che il partner raggiungesse un livello simile.

Confronto fra progetti: la DG ECHO avrebbe potuto confrontare, come indicato di seguito, la percentuale di denaro distribuito ai beneficiari nel progetto n. 7 con la percentuale di denaro e servizi educativi forniti ai beneficiari nei tre progetti consecutivi attuati da un altro partner:

- per il progetto n. 7, un progetto di assistenza in denaro attuato in Giordania nel 2019, la percentuale di denaro consegnato ai beneficiari è stata il 34 %;
- per i progetti attuati da un altro partner nel 2017, 2018 e 2019, la percentuale di denaro e servizi educativi forniti ai beneficiari è stata, rispettivamente, il 68 %, il 61 % e il 60 %.

La DG ECHO avrebbe potuto cercare di raggiungere un livello di efficienza simile e avrebbe anche potuto paragonare tale percentuale con il valore-obiettivo dell'85 % proposto negli orientamenti della DG ECHO sui trasferimenti di denaro su larga scala superiori ai 10 milioni di euro (sebbene sia incluso un ampio ventaglio di attività di sostegno).

Confronto tra l'utilizzo e il non utilizzo dell'assistenza in denaro: negli orientamenti della DG ECHO si afferma che avvalersi di trasferimenti di denaro genera maggiori aiuti consegnati ai beneficiari. Le percentuali medie del campione analizzato dagli auditor della Corte erano però le seguenti:

- per cinque progetti in cui l'assistenza in denaro era l'attività principale, la percentuale media di denaro e servizi educativi che raggiungeva i beneficiari era pari al 56 %;
- per gli altri sei progetti, la percentuale media di beni e servizi che raggiungeva i beneficiari era del 66 %.

L'assistenza in denaro non ha quindi significato maggiori aiuti ricevuti dai beneficiari.

Molte attività hanno continuato ad apportare benefici ai minori dopo la conclusione dei progetti, ma per i progetti di assistenza in denaro non è stato fatto molto per ridurre la dipendenza dei beneficiari

59 Nell'ambito dei progetti è stata svolta una serie attività che hanno continuato ad apportare benefici ai minori una volta concluso il progetto, tra cui:

- a) sostegno all'istruzione formale o fornitura di istruzione accelerata;

- b) formazione per gli insegnanti relativa all'istruzione inclusiva, istruzione accelerata, competenze psicosociali o per la vita al fine di aumentare le conoscenze e migliorare l'ambiente educativo;
- c) costruzione di scuole, centri di apprendimento, latrine o sistemazioni per gli insegnanti;
- d) fornitura di attrezzatura per minori con disabilità;
- e) fornitura di zaini e uniformi;
- f) sostegno psicosociale per migliorare il relativo benessere;
- g) sensibilizzazione e sviluppo di capacità per diversi portatori di interessi per creare un ambiente educativo abilitante e di sostegno;
- h) creazione di una politica nazionale per l'istruzione inclusiva e promozione della sua adozione nel sistema scolastico.

60 Molte di tali attività sono spesso associate agli aiuti allo sviluppo. In realtà, anche la DG DEVCO e il Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa (EUTF) hanno costruito classi e formato insegnanti per programmi educativi accelerati in Uganda. I progetti della DG DEVCO e dell'EUTF avevano però una durata di quattro anni, mentre quelli della DG ECHO erano più brevi e hanno dovuto essere prorogati per raggiungere gli obiettivi prefissati.

61 Ci sono stati alcuni esempi di aiuti umanitari collegati direttamente agli aiuti dell'UE allo sviluppo. Ad esempio, i progetti della DG ECHO hanno costruito scuole in Uganda e poi i progetti finanziati da "L'istruzione non può aspettare" hanno pagato gli stipendi degli insegnanti e fornito il mobilio. Alcuni studenti di programmi educativi accelerati sostenuti da un progetto finanziato dalla DG ECHO in Uganda (progetto n. 8) hanno poi frequentato una formazione professionale finanziata dall'EUTF.

62 La DG ECHO ha però perso alcune opportunità per rafforzare ulteriormente il collegamento con gli aiuti allo sviluppo:

- a) un partner ha fornito formazione accelerata (finanziata dall'EUTF) e sostegno psicosociale per minori della scuola primaria (finanziata dalla DG ECHO) in alcune delle stesse sedi. Tuttavia, ha attuato azioni, finanziate dall'EUTF, a favore della sussistenza per fornire ai beneficiari i mezzi per guadagnarsi da vivere in zone diverse degli insediamenti, perdendo la possibilità di mettere in pratica il collegamento ricercato dall'UE, il nesso tra azione umanitaria e sviluppo. Nella

relazione finale della DG ECHO per questo progetto è stato dichiarato che, per essere più efficace, il progetto avrebbe dovuto creare collegamenti strategici con iniziative di sviluppo a più lungo termine (come, ad esempio, il programma dell'EUTF) (progetto n. 11);

- b) nell'analisi della DG ECHO della relazione finale per un progetto in Uganda si è affermato che il partner non ha sviluppato in modo sufficiente opportunità di collegare l'intervento ad azioni di sviluppo a più lungo termine (progetto n. 10);
- c) nella valutazione della DG ECHO della proposta per un progetto del 2018 in Giordania, si è affermato che il progetto non sosteneva a sufficienza le strategie a lungo termine per ridurre i bisogni umanitari. Si è solo suggerito che altri donatori finanziassero le attività, il che non è accaduto (progetto n. 5);
- d) dalle relazioni di monitoraggio della DG ECHO per un altro progetto in Giordania è emerso che per il progetto non erano state sfruttate a sufficienza le opportunità per sostenere strategie a lungo termine per ridurre i bisogni umanitari e le vulnerabilità che ne sono alla base (in particolare nel campo dei rifugiati di Azraq) (progetto n. 4).
- e) in uno studio sono stati seguiti i progressi di 2 971 studenti a seguito della loro partecipazione a un programma educativo accelerato in Uganda nel 2018. È emerso che 2 015 (il 68 %) di loro non stavano studiando. Solo 956 (il 32 %) sono passati con successo all'istruzione primaria, alla secondaria o alla formazione professionale. Nella relazione si sottolinea che sono necessari più investimenti e maggiore sostegno per aiutare i minori ad accedere a opportunità dopo i programmi educativi accelerati (progetto n. 8).

63 I bandi degli HIP presentano collegamenti con programmi a più lungo termine per accrescere la sostenibilità. Ad esempio, nell'allegato tecnico dell'HIP per la crisi regionale siriana è stato imposto che le azioni educative garantiscano la continuità di apprendimento mediante una pianificazione adeguata, incluse strategie di uscita e transizione agli aiuti allo sviluppo. La DG ECHO ha fatto poco per ridurre la dipendenza dei beneficiari dall'assistenza in denaro, che è stata un'attività importante per cinque progetti campionati (quattro in Giordania e uno in Uganda, cfr. [allegato I](#)). L'obiettivo dell'assistenza in denaro era consentire ai minori l'accesso all'istruzione. Tuttavia, dopo la conclusione dei progetti, affinché i minori continuassero ad andare a scuola, la fornitura di denaro era ancora necessaria. Ad esempio, per i progetti campionati n. 1, 2 e 3 sono stati sostenuti gli stessi 700 bambini in Giordania per il 2017, il 2018 e il 2019. I 1 290 beneficiari del progetto n. 7 in Giordania erano stati sostenuti anche durante la fase precedente.

64 Uno dei motivi per cui questi progetti hanno avuto bisogno di finanziamenti ripetuti è stato il fatto che essi non disponevano di una strategia d'uscita o di collegamenti a programmi più sostenibili. Durante i progetti sono stati attuati pochi interventi per indirizzare i beneficiari verso soluzioni di sussistenza, in modo da ridurre la loro dipendenza dall'assistenza in denaro. Dalla valutazione condotta dalla DG ECHO della relazione finale per il progetto n. 2 in Giordania nel 2018 è emerso che i partner tuttora non avevano menzionato una possibile strategia d'uscita dall'assistenza in denaro, da cui dipendevano le famiglie più vulnerabili, come quelle con a capo una donna. Dalla valutazione della DG ECHO della proposta per il progetto n. 3 nel 2019, proveniente dallo stesso partner del progetto n. 2, è emerso che il partner non ha dimostrato percorsi di transizione sufficienti verso azioni per lo sviluppo per il futuro.

65 Due progetti di assistenza in denaro nel 2019 presentavano valori-obiettivo relativi al graduale passaggio dei beneficiari verso soluzioni di sussistenza. Per il progetto n. 3 in Giordania era stato stabilito un valore-obiettivo dell'8 % di beneficiari che passassero gradualmente a soluzioni di sussistenza più sostenibili entro la conclusione del progetto, in modo che essi non dovessero più aver bisogno dell'assistenza in denaro. Per il progetto n. 7 in Giordania l'obiettivo era del 5 % (65 beneficiari su 1 290). Tali valori-obiettivo sono modesti e hanno significato che più del 90 % dei beneficiari per entrambi i progetti avrebbero continuato a dipendere dall'assistenza in denaro. Dal monitoraggio del progetto n. 7 in Giordania è emerso che alcuni minori avevano continuato a lavorare nonostante l'assistenza in denaro, a causa della mancanza di opportunità di sussistenza e di risorse finanziarie della famiglia. Per gli altri tre progetti di assistenza in denaro (progetti n. 1, 2 e 8) non esistevano valori obiettivo per le soluzioni di sussistenza.

66 Uno dei criteri dell'indicatore di resilienza della DG ECHO valuta se i progetti colgono opportunità di sostenere strategie a lungo termine volte a ridurre la necessità di aiuti umanitari. La DG ECHO ha rilevato che la maggior parte dei progetti non ha sufficientemente soddisfatto tale criterio, assegnando 1 come punteggio finale per questo indicatore. La DG ECHO ha assegnato il punteggio pieno, pari a 2, a pochi progetti (cfr. [tabella 5](#)).

Tabella 5 – L'indicatore di resilienza della DG ECHO mostra che la maggior parte dei progetti non ha pienamente sostenuto strategie a lungo termine

Indicatore di resilienza				
Paese	Progetto	In corso	Punteggio finale/intermedio (*)	
			funzionario sul campo	funzionario presso la sede centrale
Giordania	1		1	1
	2		1	1
	3	*	1	1
	4	*	1	1
	5		2	2
	6	*	1	1
	7	*	1	1
Uganda	8	*	1	1
	9		1	2
	10		1	2
	11		1	2

* Punteggio intermedio per progetti in corso.

2	= soddisfa tutti i quattro criteri
1	= soddisfa due/tre criteri
0	= soddisfa un criterio/nessun criterio

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

Conclusioni e raccomandazioni

67 Nel complesso, gli aiuti dell'UE hanno sostenuto minori bisognosi e i progetti hanno conseguito i risultati attesi. Tuttavia, non hanno raggiunto sufficienti ragazze. La maggior parte dei progetti campionati, inoltre, aveva una durata troppo breve rispetto ai bisogni educativi dei minori, e ciò ha fatto diminuire l'efficienza. Le constatazioni emerse dalla verifica condotta dagli auditor della Corte su 11 progetti sono sintetizzate nell'*allegato II*.

68 I progetti sono stati pertinenti e ben coordinati e la Commissione ha affrontato i problemi che aveva individuato durante visite di monitoraggio. I progetti hanno conseguito la maggior parte dei risultati pianificati. Tuttavia, la Commissione si è avvalsa in modo limitato dei risultati dei propri progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta. La Commissione non ha inoltre mirato a un valore-obiettivo sufficiente di ragazze, nonostante esse facessero fronte a maggiori svantaggi. Per di più, vari progetti non hanno raggiunto la percentuale-obiettivo di ragazze (paragrafi *18-40*).

Raccomandazione 1 – La Commissione dovrebbe sfruttare maggiormente i risultati dei progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta

La Commissione dovrebbe avvalersi in modo più sistematico degli orientamenti pertinenti agli aiuti umanitari per l'istruzione emersi da iniziative finanziate dai fondi del programma di potenziamento delle capacità di risposta.

Termine: progetti finanziati a partire da gennaio 2022.

Raccomandazione 2 – La Commissione dovrebbe fornire più sostegno alle ragazze nell’ambito dei progetti educativi

La Commissione dovrebbe fornire più sostegno alle ragazze:

- a) informando i partner nell’ambito dell’HIP che la Commissione darà priorità al finanziamento di progetti indirizzati minimo per il 50 % a ragazze, a meno che esista una giustificazione contestuale.
- b) includendo un indicatore standard per la percentuale di ragazze coinvolte nel progetto;
- c) monitorando sistematicamente le proporzioni per genere e la sensibilità di genere dei progetti educativi finanziati dall’UE durante le visite di monitoraggio e intraprendendo le azioni necessarie per far fronte ai bisogni delle ragazze.

Termine: progetti finanziati a partire da gennaio 2022.

69 La maggior parte dei progetti campionati aveva una durata di 10-12 mesi, non sufficiente a far fronte ai bisogni educativi dei minori durante una crisi prolungata. La breve durata ha aumentato l’onere amministrativo per i partner attuatori, rendendo meno efficiente l’erogazione degli aiuti (paragrafi [41-51](#)).

Raccomandazione 3 – Nelle crisi prolungate, la Commissione dovrebbe fornire finanziamenti a più lungo termine per l’istruzione

Per poter far fronte in modo efficiente ai bisogni educativi dei minori nelle situazioni di crisi prolungata, la Commissione dovrebbe:

- a) sostenere i progetti educativi per minimo due anni, a meno che esista una giustificazione basata sui bisogni o sul contesto per una durata inferiore;
- b) definire la durata di tali progetti all’inizio dell’azione, al fine di consentire la realizzazione dei benefici del finanziamento a più lungo termine.

Termine: progetti finanziati a partire da gennaio 2022.

70 La Commissione non ha analizzato a sufficienza i costi dei progetti per individuare opportunità di maggiore efficacia in termini di costi. Non ha confrontato il costo delle attività o la percentuale di beni e servizi ricevuti dai beneficiari con quelli di progetti simili o con fasi precedenti dello stesso progetto. Ciò è avvenuto non solo durante la selezione delle proposte di progetti, ma anche durante il monitoraggio dell'attuazione dei progetti (paragrafi [52-58](#)).

Raccomandazione 4 – La Commissione dovrebbe migliorare l'analisi dei costi durante la selezione e il monitoraggio dei progetti educativi

Durante l'analisi dei bilanci o dei costi reali dei progetti proposti, la Commissione dovrebbe:

- a) confrontare in modo sistematico il costo delle attività principali con quello di un progetto simile o con una fase precedente dello stesso progetto;
- b) confrontare la proporzione di beni, incluso il denaro, e servizi ricevuti dai beneficiari con quella di progetti simili o con una fase precedente dello stesso progetto;
- c) sfruttare i risultati di questa analisi dei costi durante la selezione dei progetti e la modifica della dotazione a essi destinata, per migliorare l'efficienza o per rifiutare proposte inefficienti.

Termine: progetti finanziati a partire da gennaio 2022.

71 Dopo la conclusione dei progetti, la maggior parte di essi ha continuato ad apportare benefici ai minori. Tuttavia, la Commissione ha fatto poco per ridurre la dipendenza dei beneficiari dall'assistenza in denaro nell'ambito dei progetti "denaro in cambio di istruzione" campionati. Molti di questi progetti hanno avuto bisogno di finanziamenti ripetuti perché non erano collegati a programmi di aiuto a più lungo termine e non erano volti a indirizzare le famiglie dei beneficiari verso soluzioni di sussistenza (paragrafi [59-66](#)).

Raccomandazione 5 – La Commissione dovrebbe migliorare la sostenibilità dei progetti “denaro in cambio di istruzione” nelle crisi prolungate

Quando finanzia progetti del tipo “denaro in cambio di istruzione” nelle situazioni di crisi prolungata, la Commissione dovrebbe rafforzare i collegamenti con programmi di sviluppo a più lungo termine e indirizzare più famiglie beneficiarie verso soluzioni di sussistenza.

Termine: progetti finanziati a partire da gennaio 2022.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, l'8 dicembre 2020.

Per la Corte dei conti

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

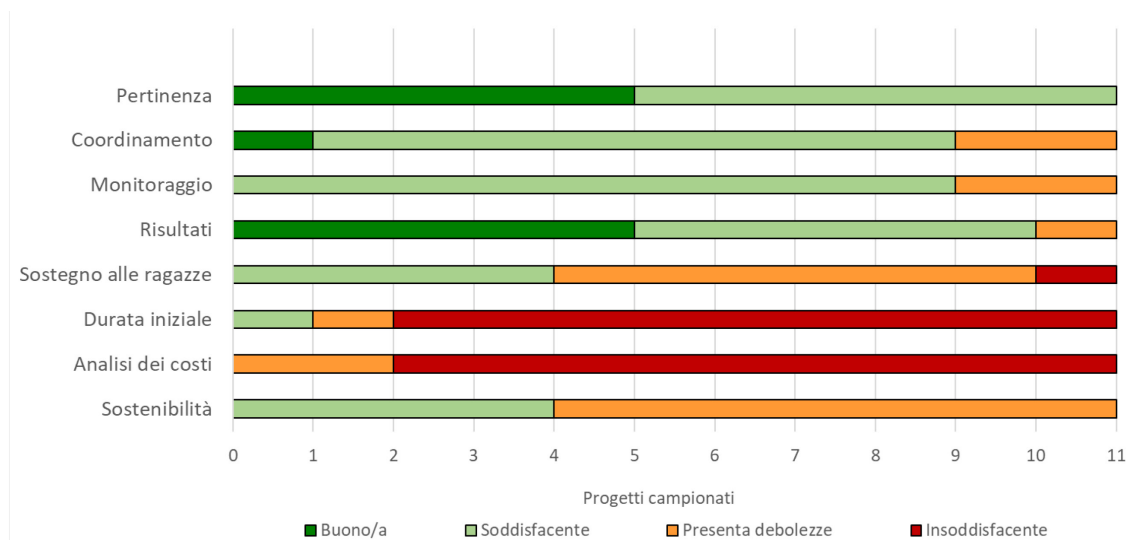
Allegato I – Attività di progetto

Numero del progetto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Paese	Giordania	Giordania	Giordania	Giordania	Giordania	Giordania	Giordania	Uganda	Uganda	Uganda	Uganda
Tipo di partner	ONG intern.	ONG intern.	ONG intern.	ONG	ONG intern.	ONG intern.	ONG intern.	ONG intern.	ONU	ONG	ONG
Stato	concluso	concluso	in corso*	in corso**	concluso	in corso*	in corso*	in corso*	concluso	concluso	concluso
Finanziamenti della DG ECHO per l'istruzione (milioni di euro)	1,7	2,4	1,0	2,0	1,2	1,0	2,3	10,0	1,3	1,5	0,4
Elementi a sostegno dell'istruzione pubblica	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Istruzione non formale (lezioni di recupero/programmi di apprendimento accelerato)	X	X		X				X	X	X	X
Costruzione/riabilitazione		X						X	X	X	
Attrezzature e materiali per i minori					X	X		X		X	X
Erogazione di contante a favore dell'istruzione	X	X	X				X	X			
Assistenza per il trasporto a scuola (denaro contante, servizio di accompagnamento a scuola)				X	X	X					
Sostegno psicosociale ai minori	X	X		X				X		X	X
Formazione per insegnanti/personale educativo	X	X		X	X	X		X		X	X
Aiuti/attrezzature per l'insegnamento				X	X	X		X		X	
Sensibilizzazione/sviluppo di capacità (comunità)/promozione delle politiche/campagne		X	X		X	X		X	X	X	X

* Progetto in corso al 31.5.2020 o relazione finale non disponibile al 31.5.2020.

** Relazione finale disponibile al 31.8.2020.

Allegato II – Sintesi delle constatazioni emerse dai progetti campionati



Glossario

Grand Bargain: patto tra i donatori e le organizzazioni principali di aiuto umanitario, allo scopo di ovviare all'assenza di fiducia nel settore e di accrescere l'efficacia e l'efficienza del loro lavoro.

Istruzione accelerata: fornitura di istruzione in un periodo di tempo più breve ai minori e ai giovani che non hanno potuto ricevere parte della loro istruzione a causa di povertà, emarginazione, conflitto o crisi.

L'istruzione non può aspettare: fondo globale mediante il quale governi e attori internazionali operanti nel settore umanitario e degli aiuti allo sviluppo collaborano per rispondere in modo rapido ai bisogni educativi dei minori e dei giovani vittime di situazioni di crisi.

Acronimi e abbreviazioni

AEP: programmi educativi accelerati

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

DG DEVCO: direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo della Commissione europea

ERC: programma di potenziamento delle capacità di risposta

EUTF: fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa

HIP: piano di attuazione dell'assistenza umanitaria

ILET: *Improving Learning Environments Together* (migliorare insieme i contesti d'apprendimento)

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

UNHCR: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

WASH: assistenza per approvvigionamento idrico, servizi igienico-sanitari e igiene

WWD: decisione a livello mondiale

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E DEL SEAE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"AIUTI UMANITARI DELL'UE ALL'ISTRUZIONE: SOSTENGONO I MINORI BISOGNOSI, MA DOVREBBERO ESSERE A PIÙ LUNGO TERMINE E RAGGIUNGERE UN MAGGIOR NUMERO DI RAGAZZE"

SINTESI

Risposte comuni della Commissione in relazione ai paragrafi I-IX

La Commissione sottolinea che l'istruzione è indispensabile per investire nel futuro a lungo termine dei minori e dei giovani e contribuire alla pace, alla stabilità e alla crescita economica delle comunità e dei paesi in cui vivono. Ciò che l'istruzione può fare per i minori e i giovani è ricostruire le loro vite, ripristinare in loro un senso di normalità e sicurezza, proteggerli dalla violenza e dagli abusi e dotarli di competenze importanti per la vita. L'istruzione svolge un ruolo chiave nella mitigazione dei conflitti, rafforzando la convivenza pacifica tra diverse etnie, gruppi sociali, rifugiati e comunità di accoglienza.

Tra il 2015 e il 2019 oltre 8,5 milioni di ragazze e ragazzi in 59 paesi del mondo hanno beneficiato di progetti di aiuti umanitari nel campo dell'istruzione finanziati dall'UE¹. Ciononostante il sostegno all'istruzione nei contesti di crisi è ancora largamente sottofinanziato e la nostra azione riesce a rispondere solo a una parte delle esigenze complessive. A livello mondiale mancano ogni anno almeno 8,5 miliardi di USD di finanziamenti per riuscire a fornire un accompagnamento educativo a una platea stimata di 75 milioni di minori che vivono in situazioni di crisi². Questo è il motivo per cui la Commissione si è impegnata a sostenere le risposte messe in campo con gli aiuti umanitari dell'UE all'istruzione nelle situazioni di emergenza e ad ampliare le attività in questo settore, soprattutto per quanto riguarda l'istruzione delle ragazze e delle donne.

La Commissione sottolinea che le azioni umanitarie dovrebbero essere sempre sensibili alle specificità di genere e a misura delle esigenze, delle sfide e delle vulnerabilità specifiche sia delle ragazze che dei ragazzi. La percentuale di ragazze e ragazzi cui sono destinati i progetti di istruzione si basa sull'analisi dei bisogni ed è legata al contesto. Inoltre risponde all'imperativo di fornire sostegno ai più vulnerabili, in ottemperanza ai principi umanitari.

La Commissione riconosce che il raggiungimento di taluni obiettivi può rivelarsi difficile in contesti umanitari altamente problematici, a causa di ostacoli di ordine sociale, economico e culturale. La Commissione conferma il proprio impegno a sostenere e a monitorare da vicino la dimensione di genere nei progetti educativi, facendo in modo che le necessità e le sfide specifiche delle ragazze e dei ragazzi siano adeguatamente individuate e affrontate. Vero è tuttavia che in molti contesti umanitari i giovani e i ragazzi sono spesso altamente vulnerabili nonché esposti a rischi quali la violenza sessuale e altre forme di sfruttamento, come il lavoro minorile e il reclutamento dei bambini soldato. Cionondimeno la Commissione riconosce lo svantaggio comparativo che subiscono le ragazze nell'ambito dell'istruzione e conviene sulla necessità di proseguire gli sforzi tesi a una maggiore equità

¹ *Education in Emergencies Project Mapping Report* (Maggio 2020), consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/eie_mapping_report.pdf.

² Overseas Development Institute (2016), *A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper*. ODI, Londra.

e inclusione in questo settore, riducendo tra l'altro le persistenti disparità e realizzando una maggiore emancipazione delle ragazze.

L'intervento degli aiuti umanitari cerca di trovare il giusto equilibrio tra due ambizioni: da un lato, un maggiore ricorso al finanziamento pluriennale e, dall'altro, il potenziamento della capacità di reagire rapidamente per aumentare i benefici delle popolazioni destinatarie. È pacifico che il finanziamento pluriennale deve essere applicato ogni qualvolta possibile, ma ciò che più conta per la Commissione è dare priorità all'allineamento dei progetti di istruzione nelle situazioni di emergenza con la durata dell'anno scolastico, in modo da coprire almeno un intero anno scolastico.

Attraverso i finanziamenti del programma di potenziamento delle capacità di risposta, la Commissione può finanziare iniziative, come i progetti di istruzione nelle situazioni di emergenza, che introducono e sviluppano nuovi metodi di lavoro (ad esempio, orientamenti) volti ad aumentare l'efficienza nel settore degli aiuti umanitari. I progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta sono progetti di rafforzamento del sistema, che producono beni pubblici globali e il cui beneficio va al di là dei progetti finanziati dalla DG ECHO.

La Commissione sottolinea che la ragionevolezza dei costi è solo uno dei cinque criteri di selezione che occorre considerare prima di prendere una decisione di selezione. Sono attualmente allo studio della Commissione soluzioni volte a consentire una migliore comprensione dei costi e un miglior raffronto tra le proposte in fase di selezione.

La modalità del trasferimento di contante aiuta a soddisfare i bisogni di base e consente di fornire risposte differenziate e integrate. Produce miglioramenti in termini di celerità, flessibilità, scelta e dignità dei beneficiari.

Affrontare vulnerabilità di base e cause profonde è un obiettivo dell'assistenza allo sviluppo ed è un compito che spetta ai governi.

Il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) accoglie con favore la relazione della Corte dei conti europea sulle attività svolte nel campo dell'istruzione nelle situazioni di emergenza. Osserva che il programma di investire in un'istruzione di qualità a favore dei minori nei paesi colpiti da conflitti e crisi richiede la stretta collaborazione di tutti gli attori, presso le relative sedi e sul campo, secondo un approccio basato sul triplice nesso "azione umanitaria-sviluppo-pace". Desidera inoltre sottolineare l'importanza e la pertinenza di una collaborazione coordinata e coerente tra gli attori del nesso, pur nel rispetto delle relative specificità nonché dei ruoli e delle responsabilità afferenti ai settori dell'azione umanitaria, dello sviluppo e della pace.

X. La Commissione accetta tutte le raccomandazioni.

Consultare le risposte della Commissione nella sezione relativa alle raccomandazioni.

OSSERVAZIONI

20. Alcuni dei progetti presentati nella figura 3 sono ancora in corso. Pertanto la Commissione ritiene che parametri come quello del sostegno alle ragazze possano ancora migliorare nei progetti non ancora conclusi.

21. L'adozione del quadro d'intervento nel 2018, dopo la decisione di iniziare ad aumentare i finanziamenti al settore dell'istruzione a partire dal 2015, ha assicurato una prospettiva di lungo termine.

Il quadro d'intervento in materia di istruzione nelle situazioni di emergenza del 2018 concentra il sostegno sui livelli di istruzione coperti dagli impegni assunti a livello statale nei confronti dell'istruzione di base gratuita e obbligatoria. In generale, si tratta dei livelli di istruzione primaria e secondaria. L'educazione della prima infanzia può formare oggetto di finanziamento se è riconosciuta nell'ambito dell'istruzione formale iniziale.

Sebbene la Commissione si sia disimpegnata dal sostegno alla prima infanzia in Uganda - per allinearsi al proprio quadro d'intervento e al piano educativo di risposta per i rifugiati e le comunità di accoglienza avviato dal governo ugandese (settembre 2018) - altri donatori continuano a fornire sostegno in questo ambito consolidando i passati investimenti della Commissione.

25. a) La questione della percentuale di iscrizioni al programma educativo accelerato nell'ambito del progetto n. 8 in Uganda è stata individuata e immediatamente affrontata durante il periodo di attuazione del progetto. L'azione è ancora in corso e, come confermano le relazioni più recenti, la percentuale di iscrizioni prevista è stata raggiunta. Il fatto che la direzione generale della Cooperazione internazionale e dello sviluppo (DG DEVCO) della Commissione europea abbia a sua volta finanziato l'istruzione accelerata tramite il Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa è l'espressione dell'esistenza di una cooperazione a livello del nesso tra azione umanitaria e sviluppo. Le iniziative del Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per l'Africa a sostegno del programma educativo accelerato sono state realizzate in diverse aree geografiche, in complementarietà con gli interventi sostenuti dalla DG ECHO.

Infine, per quanto riguarda la disparità tra l'assistenza fornita al programma educativo accelerato e quella erogata all'istruzione primaria formale, la Commissione ha individuato e affrontato la questione in fase di attuazione del progetto. Quanto sopra è stato documentato nella relazione di monitoraggio e formalizzato attraverso una modifica del progetto.

I centri dei programmi educativi accelerati sono concepiti per un gruppo di destinatari diverso (discenti fuori età, spesso madri adolescenti) per i quali è improbabile il passaggio alla scuola primaria formale, giacché questo rallenterebbe i loro progressi accelerati: dopo il completamento del programma, la maggior parte di essi dovrebbe passare al livello secondario di istruzione.

27. La Commissione desidera sottolineare che la comunicazione orale delle constatazioni di monitoraggio non costituisce una prassi generalizzata. Gli esiti dei monitoraggi sono comunicati per iscritto. Tuttavia, in questo caso specifico, non essendo stati evidenziati problemi operativi sostanziali nell'attuazione del progetto, le constatazioni sono state riferite solo in forma orale. Da allora la DG ECHO ha affrontato la questione relativa alla comunicazione e ora le sue constatazioni sono condivise sistematicamente in forma scritta.

Per quanto riguarda la "percentuale raggiunta di ragazze in relazione al valore-obiettivo", consultare la risposta della Commissione ai paragrafi 37 e 38.

30. La Commissione sottolinea che attualmente tutte e cinque le scuole sono utilizzate per il loro scopo primario, ossia migliorare l'accesso dei rifugiati e dei minori delle comunità di accoglienza all'istruzione primaria e ai servizi educativi accelerati.

34. Gli orientamenti finanziati dal programma di potenziamento delle capacità di risposta sono stati inclusi come risorsa di riferimento nel documento di lavoro dei servizi della DG ECHO sull'istruzione nelle situazioni di emergenza³.

L'adozione degli orientamenti e dei metodi procede in maniera graduale e richiede sforzi sistematici di promozione e integrazione.

35. b) Ferma restando la correttezza di quanto osservato dalla Corte, si segnala che dalle valutazioni dei bisogni è emerso anche l'uso del lavoro minorile quale meccanismo di risposta negativo che penalizza soprattutto i ragazzi.

37. La Commissione sottolinea che le azioni umanitarie dovrebbero essere sempre sensibili alle specificità di genere e a misura delle esigenze, delle sfide e delle vulnerabilità specifiche sia delle ragazze che dei ragazzi.

Gli impegni strategici della DG ECHO e il quadro d'intervento in materia di istruzione nelle situazioni di emergenza non includono tuttavia alcun riferimento a un obiettivo quantitativo per quanto riguarda la partecipazione delle ragazze.

Ogni progetto finanziato dalla DG ECHO dovrebbe tenere conto dell'analisi dei bisogni, del contesto, della situazione di partenza e delle vulnerabilità delle ragazze e dei ragazzi per poter far fronte in modo adeguato ed efficiente alle loro esigenze e orientare il sostegno offerto.

La Commissione punta a migliorare sensibilmente la percentuale di iscrizione e di mantenimento delle ragazze nell'istruzione e tale ambizione è in linea con l'impegno politico generale di aumentare le opportunità di istruzione. I progetti hanno comportato un miglioramento realistico e significativo, esercitando un forte impatto sulla mentalità e sui pregiudizi, e hanno migliorato le percentuali di iscrizione e di completamento delle ragazze.

Nella grande maggioranza dei progetti di istruzione nelle situazioni di emergenza, le ragazze hanno rappresentato la metà o più della metà dei destinatari-obiettivo iniziali. I progetti inclusi nel campione hanno raggiunto una media complessiva di ragazze pari al 49,5 %. Il numero complessivo di ragazze raggiunte alla fine di alcuni di questi progetti è stato anche superiore a quello inizialmente prospettato.

38. Il quadro d'intervento in materia di istruzione nelle situazioni di emergenza non fissa un obiettivo minimo di partecipazione delle ragazze. Gli obiettivi indicati a livello dei progetti sono basati sull'analisi dei bisogni eseguita dai partner attuatori e tengono conto della situazione di partenza in un determinato contesto umanitario e della fattibilità del sostegno proposto.

In termini di numeri assoluti, la maggior parte dei progetti di istruzione nelle situazioni di emergenza ha raggiunto più ragazze di quanto inizialmente previsto, anche se non in tutti i casi è stato rispettato il rapporto ragazze/ragazzi.

La Commissione ritiene che un'analisi che metta a confronto i numeri assoluti e il livello di conseguimento con la situazione di partenza fornirebbe un quadro più completo della situazione. In particolare nei progetti n. 4 e n. 10 sono state assistite, in termini di numeri assoluti, più ragazze del previsto. La Commissione ritiene pertanto che gli obiettivi in termini di numeri assoluti siano stati

³ *DG ECHO Thematic Policy Document no 10. Education in Emergencies in EU-funded Humanitarian Aid Operations* (luglio 2019), https://ec.europa.eu/echo/files/news/eie_in_humanitarian_assistance.pdf.

raggiunti e, in diversi casi, anche superati. Ne deriva quindi che il livello di conseguimento dei risultati corrispondenti è stato soddisfacente.

39. L'indicatore di genere ed età utilizzato dalla DG ECHO promuove un'assistenza più sensibile alle capacità e ai bisogni differenziati di donne, ragazze, ragazzi e uomini, attraverso analisi, dati disaggregati per sesso ed età, l'adattamento delle risposte, la mitigazione dei rischi e la partecipazione.

40. Per ciascun criterio dell'indicatore di genere ed età, i partner e la DG ECHO valutano se siano stati considerati tutti i gruppi di genere e le fasce di età pertinenti ed i relativi bisogni. Questo approccio è più ampio e completo della semplice definizione di obiettivi quantitativi.

Promuovere la parità di genere, ad esempio attraverso obiettivi "50-50 %", è senza dubbio importante, ma gli sforzi devono spingersi oltre gli obiettivi statistici per concentrarsi maggiormente sull'uguaglianza di genere. Far fronte ai bisogni delle ragazze significa anche lavorare con i ragazzi e cambiare la mentalità.

44. Il bilancio per l'erogazione di aiuti umanitari è assegnato alla Commissione su base annuale ed è limitato rispetto ai bisogni individuati. Di conseguenza nessun paese/nessuna crisi ha importi garantiti negli anni. Questo aspetto incide sulla capacità di concludere accordi iniziali a più lungo termine.

Pertanto la durata e il bilancio dei progetti iniziali sono definiti in base alle considerazioni seguenti: 1) la durata proposta dai partner della DG ECHO (12 mesi per la maggior parte dei progetti inclusi nel campione); 2) la natura della risposta e se la risposta fa fronte a bisogni emergenziali o a bisogni prolungati nel tempo; 3) i bisogni complessivi nel paese; 4) la disponibilità di bilancio.

49. La Commissione desidera sottolineare che l'impegno ad adottare finanziamenti pluriennali, assunto nell'ambito del *Grand Bargain*, vale per crisi/contesti specifici in cui il finanziamento pluriennale è fattibile e pertinente.

Sebbene la natura sempre più prolungata delle crisi imponga aiuti umanitari all'istruzione maggiormente prevedibili e flessibili, rimane pur sempre fondamentale assicurare all'istruzione un migliore finanziamento complessivo. È questa la ratio alla base dell'impegno della Commissione di destinare all'istruzione il 10 % del proprio bilancio per gli aiuti umanitari. Non esiste una correlazione diretta tra l'impegno a stanziare il 10 % del bilancio e il finanziamento a più lungo termine dei singoli progetti. L'incremento del contributo all'istruzione favorisce una maggiore flessibilità ma l'entità dei bisogni rimane nel complesso molto più elevata rispetto ai finanziamenti disponibili.

55. Sono attualmente allo studio della Commissione soluzioni volte a consentire una migliore comprensione dei costi e un miglior raffronto tra le proposte in fase di selezione.

Durante il follow-up delle azioni finanziate, che può essere effettuato con vari mezzi, tra cui il monitoraggio ma non solo (relazione intermedia, analisi documentali), possono emergere scostamenti in termini di costi. Questi scostamenti sono in linea con la regola della flessibilità di bilancio, a patto però che si ottengano i risultati. Eventuali scostamenti importanti rispetto ai costi potrebbero essere discussi con i partner e potrebbero essere ampiamente giustificati da una mutazione del contesto (ad esempio una crescente insicurezza).

Riquadro 5 - Aumentare l'efficacia sotto il profilo dei costi: confronti che la DG ECHO avrebbe potuto operare in relazione al costo delle attività

Per quanto riguarda i costi di progetti simili, i partner hanno allineato la progettazione dei blocchi di aule in base agli standard previsti dal ministero dell'Istruzione e dello sport e degli uffici distrettuali, tuttavia le aule sono state progettate per livelli di istruzione differenti: la progettazione relativa al progetto n. 9 è stata concepita per lo sviluppo della prima infanzia e quella relativa al progetto n. 10 è stata ideata per l'istruzione primaria, in risposta a bisogni molto diversi. La differenza di progettazione, sia in termini di lunghezza dei blocchi, sia in termini di natura del terreno su cui questi sono stati eretti, ha avuto un impatto significativo sui costi. La progettazione relativa al progetto n. 10 è stata studiata per un terreno standard e non prevedeva né travi né colonne in cemento armato, mentre la progettazione relativa al progetto n. 9 è stata concepita per un terreno soffice e pertanto prevedeva l'uso di travi e di colonne in cemento armato. Si tratta di aspetti rilevanti, per i quali la DG ECHO si affida alla stimata competenza settoriale dei partner.

Per quanto riguarda il costo per beneficiario, la variazione osservata tra il primo e il terzo anno ammonta a 81 EUR, una cifra ragionevole che può essere spiegata da diversi fattori, quali i tassi di cambio, le spese di bonifico bancario o le modalità di distribuzione. Il partner è riuscito in ogni caso a mantenere lo stesso livello di assistenza in denaro nei confronti dei beneficiari.

Per quanto concerne il compenso per il trasferimento di contante, tutti i progetti selezionati sono stati ritenuti pertinenti, anche a fronte delle differenze di commissione, in quanto oltre alla componente monetaria tutti offrivano diverse attività, principalmente legate alla tutela del minore. Il compenso per il trasferimento di contante può variare da progetto a progetto all'interno dello stesso paese per fattori non facilmente influenzabili dal partner.

Riquadro 6 - Aumentare l'efficacia sotto il profilo dei costi: confronti che la DG ECHO avrebbe potuto operare in merito alla percentuale di beni e servizi ricevuti dai beneficiari

Per quanto riguarda il progetto n. 7, occorre considerare che sebbene la percentuale di denaro ricevuta dai beneficiari sia stata del 34 %, il progetto ha fornito anche altri servizi, tra cui la gestione dei casi, portando la percentuale totale di denaro e servizi al 68 %, pari al livello degli altri progetti.

Oltre alla componente monetaria, i piccoli progetti di aiuto in denaro a favore dell'istruzione includono anche altre componenti importanti, come la tutela dei minori, che rappresenta il fulcro delle nostre attività educative. Ne consegue che questi progetti non presentano lo stesso obiettivo o la stessa struttura dei costi dei grandi progetti di aiuto in denaro, dove l'elemento monetario costituisce l'unica componente. Ciò limita notevolmente le possibilità di un confronto significativo.

60. La Commissione ritiene che coinvolgere i donatori umanitari e i donatori di aiuti allo sviluppo in un unico piano d'azione sia un modo efficace per mettere in pratica il nesso tra azione umanitaria e azione per lo sviluppo nel campo dell'istruzione. L'obiettivo è promuovere forti legami, sinergie e complementarità tra i due approcci, umanitario e di sviluppo, al fine di garantire un "continuum degli aiuti" e ridurre il rischio e la vulnerabilità.

La definizione delle tipologie e della durata delle attività varia a seconda che si tratti di azioni umanitarie o di azioni di sviluppo. Gli aiuti umanitari sono basati sui bisogni e richiedono flessibilità e agilità di adeguamento all'andamento della crisi. Il finanziamento dello sviluppo, essendo più incentrato sul rafforzamento a lungo termine del sistema, impone una certa continuità in termini di obiettivi e una maggiore influenza dei governi nella progettazione degli interventi. Per permettere ai due strumenti di operare in base al rispettivo mandato, è previsto che essi seguano tempistiche e processi di pianificazione differenti. Ad esempio, l'orizzonte temporale più breve della DG ECHO consente ai partner di espandersi in diverse aree geografiche a seconda degli afflussi di rifugiati nell'ambito di ciascun piano annuale di attuazione dell'assistenza umanitaria. Spesso sono anche

accordate proroghe comprensive di aumenti di bilancio, per consentire al partner di ampliare la portata del suo progetto, in particolare in caso di significativo peggioramento della crisi.

63. La Commissione concorda sulla necessità di rafforzare ulteriormente la complementarità e le sinergie tra i programmi di assistenza umanitaria in denaro e quelli di sviluppo sostenibile. Tuttavia questo non è sempre possibile e dipende dal contesto locale/nazionale. Ad esempio, in Uganda i rifugiati non sono ammissibili ai programmi governativi di protezione sociale ai quali è possibile allineare i trasferimenti umanitari di contante. La Commissione è tuttavia impegnata nelle discussioni sulle reti di sicurezza sociale in vista della costituzione di un sistema di protezione sociale che sia in grado di rispondere agli shock e che includa non solo i cittadini nazionali ma anche le popolazioni di rifugiati.

64. I beneficiari dei programmi "denaro in cambio di istruzione" sono minori. Il loro diritto all'istruzione non deve essere confuso con l'offerta di opportunità di sussistenza per le relative famiglie.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

67. La Commissione ritiene che le misure in essere abbiano aiutato sia i ragazzi che le ragazze in modo equilibrato dal punto di vista del genere.

Non esiste un obiettivo quantitativo complessivo per quanto riguarda la partecipazione delle ragazze ai progetti di istruzione nelle situazioni di emergenza. Gli obiettivi possono essere stabiliti a livello di progetto dai partner attuatori in base alla valutazione dei bisogni e al contesto delle operazioni. Sebbene in alcuni progetti questi obiettivi iniziali di partecipazione per ragazze/ragazzi non siano stati raggiunti, nel complesso è stato fatto fronte ai bisogni delle ragazze e la situazione di partenza è notevolmente migliorata grazie all'assistenza dell'UE.

68. La Commissione divulga i risultati dei progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta e lavora a stretto contatto con i partner per la loro attuazione. Si osserva inoltre che i progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta sono progetti di rafforzamento del sistema, che producono beni pubblici globali. Il beneficio va al di là dei finanziamenti della DG ECHO e ha un impatto globale.

Nell'ambito del quadro d'intervento in materia di istruzione nelle situazioni di emergenza la Commissione non ha stabilito alcun obiettivo quantitativo di partecipazione delle ragazze. Gli obiettivi fissati a livello di progetto sono basati su un'analisi dei bisogni e tengono conto della situazione di partenza in un determinato contesto umanitario.

Raccomandazione 1 – La Commissione dovrebbe sfruttare maggiormente i risultati dei progetti del programma di potenziamento delle capacità di risposta

La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 2 – La Commissione dovrebbe fornire più sostegno alle ragazze nell'ambito dei progetti educativi

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

69. La Commissione raccomanda attualmente di allineare i progetti di istruzione nelle situazioni di emergenza con la durata dell'anno scolastico, in modo da coprire almeno un intero anno scolastico. Un anno scolastico completo in Giordania è spalmato su due anni civili mentre, in Uganda, su un unico anno civile. La durata iniziale dei progetti educativi può arrivare fino a 24 mesi.

In taluni contesti una breve durata può rivelarsi più flessibile, consentendo, almeno inizialmente, una risposta rapida alle emergenze e riducendo la complessità insita nell'adattamento dei progetti a più lungo termine, ad esempio in caso di afflussi migratori, pandemie e catastrofi improvvise.

Raccomandazione 3 – Nelle crisi prolungate, la Commissione dovrebbe fornire finanziamenti a più lungo termine per l'istruzione

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

70. La Commissione sottolinea che la "ragionevolezza dei costi" è solo uno dei cinque criteri di selezione che occorre considerare prima di prendere una decisione di selezione. È inoltre prassi comune esaminare la ragionevolezza dei costi durante il "processo di negoziazione" con i partner, con conseguente possibilità di miglioramento del dato rispetto alla proposta iniziale.

Durante il follow-up delle azioni finanziate, che può essere effettuato con vari mezzi, tra cui il monitoraggio ma non solo, possono emergere scostamenti in termini di costi. Questi scostamenti sono in linea con la regola della flessibilità di bilancio, a patto però che si ottengano i risultati. Eventuali scostamenti importanti rispetto ai costi sarebbero ovviamente discussi con i partner e potrebbero essere ampiamente giustificati da una mutazione del contesto (ad esempio una crescente insicurezza).

Raccomandazione 4 – La Commissione dovrebbe migliorare l'analisi dei costi durante la selezione e il monitoraggio dei progetti educativi

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 5 – La Commissione dovrebbe migliorare la sostenibilità dei progetti "denaro in cambio di istruzione" nelle crisi prolungate

La Commissione accetta la raccomandazione.

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 conseguire il massimo 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 diretto da Hannu Takkula, Membro della Corte, coadiuvato da: Turo Hentilä, capo di Gabinetto; Nita Tennilä, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch e Alejandro Ballester Gallardo, primi manager; Helka Nykänen e Mark Marshall, capoincarico; Eva Coria, auditor.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	12.11.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	13.10.2020
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	8.12.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	14.1.2021

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

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

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

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

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

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

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

Uso del logo della Corte dei conti europea

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

PDF	ISBN 978-92-847-5585-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/233301	QJ-AB-21-002-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5561-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/171388	QJ-AB-21-002-IT-Q

Nel 2019, la Commissione ha incrementato gli aiuti per l'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate fino al 10 % dei propri aiuti umanitari complessivi. La Corte ha valutato il modo in cui la Commissione ha gestito questo nuovo livello di sostegno. È emerso che i progetti sono stati pertinenti e hanno conseguito i risultati attesi, ma hanno raggiunto meno ragazze che ragazzi. La maggior parte dei progetti campionati aveva una durata troppo breve rispetto ai bisogni e la Commissione non ha individuato sufficienti opportunità di maggiore efficienza. Sebbene la maggior parte dei progetti, una volta terminati, abbia continuato a recare benefici ai minori, nell'ambito dei progetti "denaro in cambio di istruzione" sono stati attuati pochi interventi per ridurre la dipendenza dall'assistenza in denaro. La Corte raccomanda di fornire finanziamenti a più lungo termine, di migliorare l'analisi dei costi, di fornire più sostegno alle ragazze e di migliorare la sostenibilità dei progetti di assistenza in denaro.

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/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors