



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0444/2011

13.12.2011

RELAZIONE

sul controllo di bilancio degli aiuti umanitari dell'UE gestiti da ECHO
(2011/2073(INI))

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatore: Martin Ehrenhauser

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	14
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO	19
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	22

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul controllo di bilancio degli aiuti umanitari dell'UE gestiti dalla DG ECHO (2011/2073(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 214 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dedicato all'aiuto umanitario,
- visto il regolamento finanziario¹ e le relative modalità di applicazione²,
- visto il regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio del 20 giugno 1996 relativo all'aiuto umanitario³,
- viste le sue precedenti risoluzioni del 27 settembre 2011 su "Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria"⁴, del 19 gennaio 2011 sulla situazione ad Haiti un anno dopo il terremoto: aiuto umanitario e ricostruzione⁵, del 10 febbraio 2010 sul recente terremoto a Haiti⁶, del 29 novembre 2007 sulla proclamazione di un consenso europeo in materia di aiuto umanitario e del 18 gennaio 2011 sull'attuazione del consenso europeo sull'aiuto umanitario: bilancio di metà percorso del suo piano d'azione e prospettive future⁷,
- viste le sue risoluzioni del 5 maggio 2010 sul discarico relativo all'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2008⁸ e del 10 maggio 2010 sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009⁹,
- viste le relazioni annuali della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2008¹⁰ e per l'esercizio finanziario 2009¹¹, corredate delle risposte delle istituzioni,
- viste le relazioni speciali della Corte dei conti europea n. 3/2006 concernente "l'aiuto umanitario della Commissione europea in risposta allo tsunami", n. 6/2008 concernente "le azioni di risanamento finanziate dalla Commissione europea a seguito dello tsunami e dell'uragano Mitch", n. 15/2009 concernente "l'assistenza comunitaria attuata tramite le organizzazioni delle Nazioni Unite: processo decisionale e monitoraggio" e n. 3/2011 concernente "l'efficacia e l'efficienza dei contributi dell'UE erogati attraverso gli organismi delle Nazioni Unite nei paesi teatro di conflitti",

¹ GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1.

² GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1.

³ GU L 163 del 2.7.1996, pag. 1.

⁴ Testi approvati, P7_TA-PROV(2011)0404.

⁵ Testi approvati, P7_TA-PROV(2011)0018.

⁶ Testi approvati, P7_TA(2010)0015.

⁷ Testi approvati, P7_TA(2011)0005.

⁸ GU L 252 del 25.9.2010, pag. 1.

⁹ Testi approvati, P7_TA-PROV(2011)0194.

¹⁰ GU C 269 del 10.11.2009, pag. 1.

¹¹ GU C 303 del 9.11.2010, pag. 1.

- viste le relazioni annuali e le relazioni annuali di attività per gli esercizi finanziari 2009 e 2010 della Direzione generale per gli aiuti umanitari e la protezione civile (DG ECHO) e i rispettivi allegati,
 - visti la relazione annuale sulla politica degli aiuti umanitari e la sua attuazione nel 2009 (COM(2010)0138) e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna (SEC(2011)0398),
 - visti la relazione annuale sulle politiche di aiuto umanitario e protezione civile dell'Unione europea e sulla loro attuazione nel 2010 (COM(2011)0343) e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna (SEC(2011)0709),
 - visto l'accordo quadro finanziario e amministrativo (AQFA) stipulato tra la Commissione europea e le Nazioni Unite,
 - vista la convenzione quadro di partenariato tra la Commissione e le organizzazioni umanitarie (CQP),
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e il parere della commissione per lo sviluppo (A7-0444/2011),
- A. considerando che il numero, la frequenza, la portata e la gravità delle catastrofi umanitarie sono aumentati drasticamente, interessando parti del mondo sempre più numerose;
- B. considerando che il ruolo di leader mondiale dell'UE quale operatore umanitario e l'aumento del numero e della frequenza degli interventi effettuati all'interno e all'esterno dell'Unione, unitamente ai vincoli di bilancio, evidenziano l'importanza di una buona gestione finanziaria fondata sui principi di economia, efficienza ed efficacia;
- C. considerando che le immani catastrofi a Haiti e in Pakistan hanno dimostrato ancora una volta che gli strumenti di cui l'UE dispone per far fronte ai disastri vanno migliorati in termini di efficacia, velocità e coordinamento;

Efficienza ed efficacia del sistema di controllo, monitoraggio e supervisione dell'ECHO

1. nota la determinazione della DG ECHO e le misure attuate al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'aiuto umanitario dell'UE;
2. ricorda che, secondo il parere della Corte dei conti europea espresso nelle sue relazioni annuali, i sistemi generali di controllo, monitoraggio e supervisione ex ante, le attività di audit ex post e le funzioni di audit interno della DG ECHO sono nel complesso efficaci; sottolinea, tuttavia, che per ognuno di questi ambiti sussistono margini di miglioramento;

I partner della convenzione quadro di partenariato (CQP): le ONG

3. osserva che le relazioni tra l'ECHO e le ONG partner sono disciplinate dalla CQP, mentre il metodo utilizzato per l'esecuzione del bilancio è frutto di una gestione centralizzata diretta;

4. plaude alla maggiore flessibilità ed efficienza conferite dalla CQP 2008 rispetto alla CQP 2005, che includono un approccio maggiormente orientato ai risultati, l'introduzione dei meccanismi di controllo di tipo A e P, una maggiore semplificazione e minore ambiguità, ottenute grazie all'elaborazione di linee guida; chiede alla Commissione di continuare ad affinare le misure che garantiranno una cooperazione più efficiente con i partner della CQP nella CQP post-2012; sottolinea l'importanza di una cooperazione più efficiente e di una riduzione degli oneri amministrativi eccessivi per i partner della CQP, rispettando l'esigenza di un elevato livello di responsabilità e trasparenza;
5. chiede alla Commissione di migliorare i metodi e le pratiche di valutazione volti a stabilire l'idoneità o meno di un potenziale partner ai fini della CQP; ricorda che le esperienze acquisite prima della firma della CQP 2008 indicano che la valutazione iniziale favorevole nei confronti dei partner, eseguita secondo il meccanismo di controllo P e basata sull'affidabilità dei loro sistemi di controllo interno e sulla solidità finanziaria, era troppo ottimistica; osserva che, dopo la concessione di tale status sulla base di una valutazione iniziale, i partner soggetti al meccanismo di controllo P vengono sottoposti a revisione contabile dei loro sistemi di controllo interno con minore frequenza, sono autorizzati ad applicare le proprie procedure di appalto e le loro operazioni non sono sottoposte a limiti contrattuali di finanziamento; rammenta che, a seguito della valutazione nel quadro della CQP 2008, è stato necessario declassare molti di loro allo status di partner A, assoggettandoli pertanto al meccanismo di controllo A;
6. chiede alla Commissione di assicurare che i partner affrontino tempestivamente i punti deboli individuati durante gli audit periodici sui loro sistemi e, se ciò non dovesse avvenire, che vengano prese le misure necessarie; ricorda che i revisori esterni devono continuare a lavorare per migliorare la qualità delle raccomandazioni rivolte ai partner, tenendo conto delle loro strutture specifiche, così da garantirne l'approvazione e l'attuabilità; sottolinea che la documentazione relativa alle valutazioni delle proposte di azioni di aiuto umanitario deve essere ulteriormente semplificata e armonizzata, così da permettere la realizzazione di una comparazione generale;
7. ritiene che, grazie ai meccanismi di audit e monitoraggio impiegati, vi sia una maggiore responsabilità per quanto riguarda la valutazione dell'efficienza ed efficacia dei partner CQP che nel caso dei partner delle Nazioni Unite; sottolinea tuttavia che un'organizzazione internazionale quale l'ONU non può essere paragonata ai partner CQP;

Organizzazioni internazionali, ONU

8. osserva che le relazioni tra l'ECHO e i suoi partner ONU sono disciplinate dall'accordo quadro finanziario e amministrativo (AQFA), mentre le relazioni con le varie società della Croce rossa e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni sono disciplinate dalla CQP con le organizzazioni internazionali; ricorda che in entrambi i casi il metodo impiegato per l'esecuzione del bilancio è stata la gestione congiunta;
9. pone l'accento sul fatto che i termini e l'attuazione delle attività di controllo e follow-up dei fondi UE previsti dalla gestione congiunta hanno dimostrato gravi carenze; esorta la Commissione a concordare, soprattutto con le agenzie dell'ONU, le misure necessarie per poter fare affidamento sulle attività di audit svolte dagli organi dell'ONU e per rafforzare e migliorare le garanzie ottenute attraverso i controlli attuali, comprese le verifiche;

10. ricorda che la revisione in corso del regolamento finanziario suggerisce che i fondi dell'UE erogati attraverso l'ONU e le organizzazioni internazionali vanno gestiti conformemente alle norme in materia di gestione indiretta;
11. sottolinea che i requisiti in materia di controllo per la gestione indiretta dei fondi dell'UE devono essere tanto rigorosi quanto quelli per la cogestione; insiste sulla necessità di istituire lo stesso livello di responsabilità per la gestione indiretta dei fondi dell'UE da parte dei partner dell'ECHO di quello indicato nell'articolo 57, paragrafo 5, della proposta della Commissione sul regolamento finanziario; sottolinea che l'accesso alle relazioni di audit dei partner dell'ECHO è essenziale al fine di verificare la buona gestione finanziaria delle azioni sovvenzionate dal bilancio dell'UE;
12. ribadisce che i risultati dell'audit vanno messi tempestivamente a disposizione dell'autorità di scarico, lasciando impregiudicati i poteri e le competenze della Corte dei conti europea e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode;
13. si rammarica della genericità delle relazioni dell'ONU in cui sono fornite informazioni insufficienti sui risultati; rileva che, in virtù del principio dell'audit unico delle Nazioni Unite e del fatto che la portata del mandato di controllo della Commissione è limitata alle verifiche e al monitoraggio, le relazioni dell'ONU restano comunque una fonte indispensabile di informazioni al fine di assicurare la responsabilità e la trasparenza;
14. chiede alla Commissione di garantire che le relazioni dell'ONU contengano informazioni sufficienti sui risultati – vale a dire il prodotto e l'effetto – dei progetti che rientrano nell'arco temporale della relazione; sottolinea che gli indicatori di prodotto e impatto misurabili devono formare parte integrante dei criteri di rendicontazione; deplora il fatto che oltre il 70% delle risposte dell'ECHO ai questionari della Corte dei conti per la sua relazione speciale n. 15/2009 riveli che le relazioni delle Nazioni Unite sono giunte in ritardo e chiede alla Commissione di indicare quali siano gli ultimi sviluppi in merito;
15. pone l'accento sulle differenze di interpretazione della clausola di verifica dell'AQFA da parte della Commissione e dei firmatari dell'AQFA, in particolare sulla questione dell'esecuzione dei controlli; accoglie con favore l'adozione di mandati standard per le verifiche del luglio 2009 quale mezzo per fornire un'ulteriore guida all'attuazione della clausola di verifica e maggiore chiarezza in merito; ricorda che secondo le recenti constatazioni del settore di audit esterno (SAE) della DG ECHO e della Corte dei conti nel quadro della DAS annuale, il mandato concordato e la clausola di verifica potrebbero essere ulteriormente chiariti;
16. osserva che il Servizio di audit esterno ha riscontrato un beneficio pressoché nullo dall'aumento del personale nella sede centrale della DG ECHO nel 2010 (da 247 a 289 unità);
17. deplora le difficoltà incontrate dalla Corte dei conti nell'accedere alle informazioni sulle azioni intraprese dai partner ONU; ricorda che, a norma della clausola di verifica dell'AQFA, l'UE, e pertanto la Corte dei conti, può effettuare controlli finanziari in loco e che l'ONU è tenuta a fornire tutte le informazioni finanziarie pertinenti; sottolinea che le Nazioni Unite devono garantire alla Corte dei conti il necessario accesso alle informazioni, rispettando in tal modo la clausola di verifica dell'AQFA;

18. accoglie con favore i risultati positivi delle discussioni condotte con il Programma alimentare mondiale (PAM) e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), in conseguenza dei quali il PAM e l'UNICEF hanno modificato le proprie regole per mettere le relazioni di audit interno a disposizione della DG ECHO; chiede alla DG ECHO di condurre senza indugio negoziati simili con le altre agenzie dell'ONU, al fine di assicurare un accesso semplice e libero da oneri burocratici alle loro relazioni di audit interno; chiede alla Commissione di informare a cadenza semestrale le commissioni competenti del Parlamento sull'avanzamento dei negoziati; sottolinea che tutte le relazioni di audit interno dovrebbero essere messe a disposizione della Commissione per via elettronica e non solo presso la sede delle pertinenti agenzie dell'ONU;
19. ricorda le discussioni avviate nel 2010 con il PAM, al fine di concordare una metodologia comune che preveda l'esecuzione di audit da parte del PAM sui progetti finanziati dall'UE; chiede alla Commissione di completare con successo tale obiettivo e di condurre negoziati simili con gli altri partner ONU;
20. plaude agli sforzi attualmente compiuti dal gruppo di lavoro sul tema "obbligo di rendiconto (accountability) e audit degli aiuti forniti in seguito a calamità naturali" creato nel quadro dell'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) e presieduto da un membro della Corte dei conti europea; ricorda che i due obiettivi principali sono: i) la definizione di orientamenti e di buone prassi al fine di giungere a un modello di relazione unico integrato e ii) la definizione di orientamenti e di buone prassi in materia di audit degli aiuti forniti in seguito a calamità naturali;
21. ritiene che questo rappresenti un importante passo avanti per affrontare le sfide in materia di trasparenza e responsabilità in cooperazione con le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali; incoraggia il gruppo di lavoro ad assolvere al proprio mandato nei tempi previsti;
22. segnala che sin dalla rivelazione di uso improprio dei fondi dell'ONU per le attività umanitarie e di sviluppo da parte del governo della Corea del Nord alla fine del 2006, sono state rivolte non poche critiche riguardo alla mancanza di trasparenza, responsabilità, efficienza ed efficacia della gestione dei fondi da parte dell'ONU; si rammarica dell'assenza di progressi significativi per quanto riguarda la riforma dell'ONU in materia di trasparenza e responsabilità; sottolinea che gli Stati membri dell'UE devono dimostrare una maggiore volontà politica, determinazione e coerenza per portare avanti la riforma e assicurare una maggiore responsabilità; chiede all'alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza di dare priorità alla questione e svolgere un ruolo di facilitazione;

Efficienza ed efficacia dell'attuazione degli aiuti umanitari dell'UE gestiti dalla DG ECHO

23. riconosce il vantaggio di ricercare nuove modalità di erogazione dei finanziamenti da parte della DG ECHO, assieme ai suoi partner; invoca nel contempo la necessità di tener conto della diversità degli attori coinvolti nel finanziamento e nell'attuazione dei programmi umanitari europei – Nazioni Unite, Movimento internazionale della Croce

rossa e della Mezzaluna rossa, ONG – dato che le catastrofi presentano spesso un carattere transnazionale e richiedono reazioni multilaterali e coordinate; incoraggia i lavori attualmente svolti per rafforzare le capacità degli attori locali e aumentare la capacità di valutazione e di reazione rapida sul terreno mediante gli uffici della DG ECHO dell'aiuto umanitario e gli esperti presenti sul campo;

24. osserva che una valutazione accurata e coerente dei bisogni costituisce un requisito essenziale ai fini dell'efficace attuazione degli aiuti umanitari; riconosce che, grazie alla valutazione globale delle esigenze (GNA) e alla valutazione delle crisi dimenticate (FCA), l'assistenza umanitaria gestita dall'ECHO soddisfa il criterio fondamentale di essere rigorosamente fondata sul bisogno; sottolinea la necessità che la Commissione continui ad adoperarsi per portare avanti il dibattito sull'istituzione di una valutazione delle esigenze caratterizzata da un miglior coordinamento e maggiore coerenza; accoglie con favore il dialogo tra la Commissione e le Nazioni Unite in proposito;

Partner della CQP

25. richiama l'attenzione sul lavoro di qualità dei partner della DG ECHO imputabile ad un metodo di selezione efficace – in particolare tramite la CQP – e all'elaborazione di norme e pratiche destinate al campo umanitario; sottolinea altresì che il controllo effettivo dell'uso dei fondi nel quadro delle revisioni contabili effettuate sui partner dagli studi privati è essenziale e contribuisce a legittimare il settore umanitario; rileva nondimeno, allo scopo di salvaguardare la diversità dei partner e di garantire l'accesso delle piccole e medie ONG ai fondi, la complessità delle procedure amministrative di accesso, gli eccessivi oneri amministrativi che sono molto elevati per le ONG, e le difficoltà negli audit in corso provocate dalla mancanza di risorse umane e chiede che gli strumenti utilizzati siano adattati alle logiche del settore umanitario e ai bisogni locali affinché l'assistenza umanitaria sia orientata in modo appropriato e il coordinamento dell'azione delle varie organizzazioni di soccorso sul campo intervenga in una fase precoce;
26. accoglie favorevolmente gli sforzi compiuti dalla DG ECHO al fine di promuovere il ricorso ad approcci innovativi quali il "cash-based approach", in particolare i trasferimenti senza condizioni destinati ai gruppi più vulnerabili; constata che tali approcci, avvalendosi dei mercati locali, possono essere più efficaci senza implicare necessariamente un più elevato rischio fiduciario rispetto all'assistenza in natura; incoraggia pertanto la DG ECHO a continuare a sviluppare i "cash-based approaches" e ad esortare i suoi partner ad avvalersene.
27. ricorda le conclusioni raggiunte in seguito ai 3 cicli di audit condotti a livello dei servizi centrali (audit HQ) dal SAE (Settore audit esterno) della DG ECHO sulla natura e la solidità delle relazioni finanziarie tra la DG ECHO e i suoi partner, secondo cui i fondi messi a disposizione dalla Commissione sono stati usati, nel complesso, con ragionevole diligenza e conformemente alle normative vigenti;
28. osserva che la maggior parte delle raccomandazioni derivanti dagli audit HQ del SAE sui partner della CQP fa riferimento alle norme in materia di appalti dei partner; richiama l'attenzione su uno dei principali risultati degli audit HQ, ossia che non tutti i partner della CQP (rientranti sia nel meccanismo di controllo A che P) prevedono procedure pienamente conformi ai principi dell'allegato IV alla CQP 2008; osserva la presenza di

problemi relativamente alla fornitura dei fascicoli d'appalto completi e all'istituzione di procedure di aggiudicazione degli appalti meglio documentate e più solide;

29. rileva la necessità che i partner della CQP affrontino le seguenti questioni: l'istituzione di adeguati meccanismi di controllo interno, il miglioramento e la maggiore trasparenza dei loro sistemi di ripartizione degli oneri finanziari, l'eliminazione dei punti deboli nei loro sistemi di contabilità e l'impegno degli organi direttivi a rispettare le norme di qualità, l'istituzione di un processo di gestione dei rischi per l'intera organizzazione e la sensibilizzazione sui pericoli legati a frode e corruzione;
30. osserva che i partner dell'ECHO possono subappaltare a partner esecutivi lo svolgimento di attività volte al sostegno delle azioni umanitarie; deplora la mancanza di procedure adeguate, di sorveglianza e di una gestione corretta da parte dei partner della CQP nei confronti dei loro partner esecutivi; chiede pertanto alla Commissione di affrontare tale questione, considerando i rischi che ne possono derivare in caso di frode, la mancanza di accesso ai documenti di riferimento e il fatto che l'ECHO non possieda meccanismi che consentano di identificare i partner esecutivi subappaltatori;
31. ritiene che il coinvolgimento effettivo e continuo dei beneficiari nella pianificazione e gestione dell'aiuto costituisca una delle premesse essenziali per una risposta umanitaria di alta qualità e rapida, soprattutto in caso di crisi di lunga durata; rileva che in molti casi non sono previsti meccanismi formali atti a trasmettere al partner interessato reclami/feedback da parte dei beneficiari, né esistono regole chiare relative alla protezione degli informatori; sottolinea che questa è una misura importante per migliorare l'efficacia e la responsabilità e prevenire un possibile uso improprio degli aiuti; chiede alla DG ECHO di istituire senza indugio un simile meccanismo;
32. ricorda la raccomandazione del SAE circa la necessità di un miglior monitoraggio della distribuzione e post-distribuzione da parte del personale non coinvolto nel processo in prima persona, al fine di stabilire se la valutazione del bisogno abbia identificato tutte le esigenze e se queste siano state soddisfatte; chiede alla Commissione di mettere in pratica le lezioni imparate nel corso di queste attività di controllo;

Partner ONU

33. ricorda il parere della Corte dei conti indicato nella relazione speciale n. 15/2009, secondo cui i requisiti strategici e giuridici per la selezione obiettiva e trasparente dei partner non si traducono sufficientemente in criteri pratici a sostegno del processo decisionale nel caso dei partner ONU; chiede alla Commissione di condurre e documentare in modo sistematico valutazioni formali che confrontino i meccanismi di erogazione degli aiuti dei partner dell'ONU e quelli di altri partner;
34. osserva che, oltre a contribuire ai costi indiretti (fino al 7% del bilancio per un'attività), vale a dire i costi che non sono direttamente connessi all'attuazione di un progetto specifico, la Commissione finanzia diversi costi collegati direttamente al progetto (costi diretti), comprese le spese di supporto per gli uffici locali, il personale e i trasporti direttamente connessi alle attività; segnala che il livello delle spese di supporto, come quelle per il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento (ad es. per l'assistenza alimentare) varia notevolmente; riconosce che la causa di ciò può essere diversa a seconda del paese e

delle specifiche condizioni, ma sottolinea che può essere anche legata alla necessità di semplificare le operazioni per renderle più efficaci sotto il profilo dei costi; suggerisce alla Commissione di analizzare il livello delle spese di supporto rispetto a un margine di variazione o a un parametro di riferimento normale per il tipo di progetto in questione, in modo da stabilirne la ragionevolezza;

Tematiche varie

35. sottolinea che oltre ai criteri essenziali, quali l'esperienza e la competenza, i risultati ottenuti in passato, il coordinamento, il dialogo e la rapidità, anche il rapporto costi-efficacia deve costituire un criterio importante nella selezione dei partner; accoglie con favore il fatto che l'ECHO sia attualmente impegnato a sviluppare un sistema informativo sui costi comparati (Cost Observed for Results) fondato su costi unitari comparabili; sottolinea l'importanza di usare le informazioni fornite da tale strumento per analizzare il rapporto costi-efficacia delle proposte di progetto;
36. richiama l'attenzione sulle frequenti integrazioni del bilancio della DG ECHO, sia attraverso l'impiego della riserva per aiuti d'emergenza, sia mediante storni da altre linee di bilancio della rubrica sull'aiuto esterno del FES; ritiene che le integrazioni di bilancio siano una questione strutturale; sottolinea la necessità di stendere un bilancio realistico, che preveda la destinazione degli stanziamenti per le calamità naturali o per gli interventi umanitari sulla base di esperienze consolidate relative alla spesa maturate negli anni precedenti;
37. sottolinea che l'Unione europea deve rafforzare la sua capacità di reazione al moltiplicarsi delle gravi catastrofi naturali; ricorda in tale prospettiva che il Parlamento perora da molti anni un bilancio umanitario più realistico al fine di evitare il sottofinanziamento cronico delle linee di bilancio interessate e poter garantire un margine finanziario durante tutto l'esercizio di bilancio nonché mantenere un equilibrio coerente tra il finanziamento di azioni miranti a prevenire le catastrofi umanitarie e di azioni miranti a rispondere rapidamente alle situazioni di emergenza, siano esse naturali o provocate dall'uomo;
38. si compiace della recente comunicazione della Commissione sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020 che prevede un aumento del bilancio dello strumento di aiuto umanitario pari a 6,4 miliardi di euro per questo periodo (ossia una media annua di 915 milioni di euro a fronte di 813 milioni di euro per il periodo 2007-2013); prende altresì atto con soddisfazione dell'aumento fino a 2,5 miliardi di euro della riserva dell'aiuto di emergenza per questo stesso periodo e della proposta di stornare i fondi non utilizzati dalla riserva all'esercizio successivo e chiede alla Commissione che questi fondi restino principalmente destinati ai bisogni umanitari urgenti;
39. chiede che il bilancio dell'UE sostenga le azioni miranti ad anticipare le catastrofi, a prepararvisi, a prevenirle e a reagirvi più rapidamente nonché le misure volte a garantire una maggiore flessibilità nel lancio delle azioni di sviluppo quale strumento per uscire dalle situazioni di crisi; deplora che i progressi concreti per quanto riguarda il rapporto tra gli aiuti d'emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo restino limitati malgrado la moltiplicazione degli impegni politici nel corso di questi ultimi anni;
40. chiede pertanto che siano dispiegati mezzi maggiori e caratterizzati da una gestione

migliore al fine di assicurare la continuità dell'aiuto nelle fasi di transizione tra emergenza e sviluppo e che la riflessione si orienti maggiormente verso la flessibilità e la complementarità dei dispositivi finanziari esistenti, in particolare nel quadro dei documenti di strategia per paese/regione del FES e dell'ICD; esorta a farsi carico in particolare dei bambini, delle donne incinte e delle madri di bambini in tenera età fornendo loro alimenti, vestiti, mezzi di evacuazione e di trasporto nonché attrezzature mediche per prevenire le gravidanze indesiderate e le malattie sessualmente trasmissibili, azioni prioritarie a titolo dei meccanismi finanziari attuali;

41. raccomanda che il nucleo centrale di questa fase orientata alla riabilitazione e alla transizione tra l'aiuto di emergenza e lo sviluppo sia il rafforzamento delle capacità delle istituzioni locali e una forte partecipazione delle ONG e delle associazioni locali nelle fasi di pianificazione e di attuazione onde favorire e predisporre programmi di sviluppo umano di elevata qualità ed efficacia;
42. constata la soddisfacente visibilità delle azioni finanziate dall'ECHO; riconosce l'importanza delle misure atte a garantire la visibilità, in termini di accountability e di riduzione dei rischi di doppio finanziamento; sottolinea che ciò non dovrebbe diventare uno strumento di promozione dell'immagine per le agenzie umanitarie e non dovrebbe far sì che le persone competano per ottenere maggiore visibilità, a scapito delle reali esigenze dei beneficiari;
43. constata che il crescente ruolo accordato ai consorzi potrebbe avere un effetto positivo per quel che concerne il potenziamento della risposta umanitaria e il miglioramento del coordinamento; chiede alla Commissione di fornire orientamenti più chiari, al fine di garantire la trasparenza e assicurare che i consorzi non esercitino un influsso negativo sulla diversità della comunità delle ONG, in particolare per quanto riguarda le organizzazioni di piccole e medie dimensioni;

Esigenze di sostenibilità, coerenza e complementarità

44. sottolinea l'importanza del collegamento tra aiuto di emergenza, risanamento e sviluppo (LRRD) per rafforzare i legami tra aiuto di emergenza, ripresa e sviluppo e garantire una transizione graduale dall'aiuto umanitario all'aiuto allo sviluppo; sottolinea che per migliorare il coordinamento, l'efficienza, l'efficacia e la coerenza dell'LRRD rimane ancora molto lavoro da svolgere;
45. accoglie con favore il fatto che la DG ECHO promuove la riduzione del rischio di catastrofi (DRR) attraverso il programma DIPECHO e in quanto parte integrante delle azioni umanitarie;
46. invita la DG ECHO a concentrarsi più da vicino sulla sostenibilità delle azioni umanitarie; esorta la DG ECHO e gli altri servizi competenti della Commissione a porre maggiore enfasi sulla DRR e sulla preparazione alle catastrofi, a rafforzare la risposta delle popolazioni a rischio mediante lo sviluppo delle capacità, la formazione e misure di sensibilizzazione e a creare sistemi efficienti di allarme rapido nei paesi soggetti a catastrofi e colpiti da crisi, per consentire loro di reagire in modo opportuno;

47. ritiene che la sensibilità culturale e le competenze siano un fattore chiave per fornire aiuti umanitari efficaci; sottolinea, ad esempio, che i prodotti distribuiti durante le azioni umanitarie devono essere idonei e accettabili per la popolazione locale;
48. invita la DG ECHO a riflettere attentamente sui possibili effetti negativi dell'aiuto umanitario; rileva, ad esempio, che un'eccedenza di aiuti alimentari può scoraggiare la produzione locale di alimenti e avere un effetto negativo sui mercati locali, pregiudicando dunque la sicurezza alimentare nel lungo periodo;
49. esorta la Commissione a garantire una maggiore coerenza e complementarità tra l'aiuto umanitario e l'aiuto allo sviluppo, a livello sia programmatico che pratico;
50. ritiene che l'attuale grave crisi alimentare nel Corno d'Africa sia anche la tragica conseguenza della mancanza di coerenza e complementarità degli aiuti umanitari e allo sviluppo attuati a livello internazionale; rileva che, contrariamente alle catastrofi naturali, questa crisi si sia sviluppata lentamente, trasformandosi gradualmente in una catastrofe umanitaria; rammenta che la siccità e la penuria alimentare nel Corno d'Africa hanno purtroppo assunto un carattere cronico; deplora il fatto che, a dispetto di questa realtà e degli aiuti allo sviluppo confluiti nei decenni scorsi in grande quantità nella regione, non vi siano risultati visibili in termini di rafforzamento dell'autosufficienza degli agricoltori locali e dunque di garanzia di sostenibilità;

Haiti e Pakistan

51. si rammarica che il 2010 sarà ricordato come l'anno in cui si sono verificate due catastrofi di enormi proporzioni: il terremoto devastante di Haiti, seguito da un'epidemia di colera, e le inondazioni senza precedenti in Pakistan;
52. osserva che nel 2010 l'ECHO ha destinato 122 milioni di EUR ad Haiti e 150 milioni di EUR al Pakistan, e che l'intervento di assistenza umanitaria previsto dall'ECHO per il Pakistan è stato, per dotazione, il più importante mai condotto in un anno;
53. riconosce che le dimensioni dei disastri e le difficoltà connesse, come l'accesso fisico e le preoccupazioni in materia di sicurezza, hanno reso le condizioni estremamente complesse; rileva che entrambe le catastrofi hanno portato alla luce problemi analoghi;
54. sottolinea che un coordinamento internazionale efficiente è un requisito fondamentale per un'assistenza umanitaria efficiente ed efficace; riconosce il valore aggiunto dell'intervento nel quadro dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), così come la necessità di un siffatto intervento, durante le operazioni di aiuto umanitario;
55. osserva che la Commissione fornisce all'OCHA un sostegno significativo; deplora il fatto che le esperienze di Haiti e Pakistan abbiano evidenziato l'attuale capacità insufficiente di coordinamento in seno all'OCHA; sottolinea che la capacità dell'OCHA di svolgere il suo ruolo di coordinamento è stata pregiudicata da competenze modeste, valutazioni inadeguate delle esigenze e strumenti elettronici dal funzionamento soltanto parziale per l'elaborazione delle informazioni;

56. osserva che la Commissione ha fornito alle Nazioni Unite un sostegno significativo per gli sforzi diretti a sviluppare e attuare il sistema a grappolo (cluster system); sottolinea che entrambe le catastrofi hanno messo in luce quanto vi sia ancora da fare per migliorarne l'efficacia, l'efficienza e il coordinamento e per rafforzare la gestione e la responsabilità;
57. sottolinea che la Commissione non ha fornito al relatore del Parlamento i rendiconti finanziari e le relazioni finali dei partner dell'ECHO sull'esecuzione delle azioni umanitarie nei giorni successivi alle catastrofi di Haiti e Pakistan nel 2010, adducendo come ragione la presenza di informazioni sensibili concernenti i partner dell'ECHO; sottolinea che il Parlamento deve avere accesso a dette relazioni, o perlomeno ai principali fatti attinenti all'efficienza e all'efficacia dell'esecuzione delle azioni, per poter essere in grado di giudicare la loro sana gestione finanziaria;
58. fa notare che la commissione per il controllo dei bilanci invierà una delegazione ad Haiti, visti i problemi segnalati in relazione agli aiuti erogati al paese;
59. invita la Commissione a sollevare le questioni concernenti le Nazioni Unite presso i competenti organismi delle Nazioni Unite;
60. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

L'ECHO in quanto attore umanitario

L'UE (la Commissione insieme agli Stati membri) è il maggiore donatore di aiuti umanitari al mondo. Nel 2010 il contributo complessivo dell'UE in termini di aiuti umanitari, compresi gli Stati membri, è stato di 2 957 milioni di EUR in totale, di cui il 64% degli Stati membri dell'UE e il 36% erogato mediante fondi della Commissione.

L'ECHO è la direzione generale (DG) della Commissione europea responsabile per l'attuazione dell'aiuto umanitario dell'UE (regolamento (CE) 1257/96). Il mandato della DG ECHO comprende l'assistenza umanitaria e la protezione civile, i due principali strumenti a disposizione dell'UE per garantire l'erogazione di assistenza umanitaria alle vittime di catastrofi e di conflitti protratti nel tempo.

L'ECHO svolge il suo mandato finanziando circa 200 partner: ONG, agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni internazionali e agenzie specializzate degli Stati membri. La Commissione gestisce le sue attività umanitarie nelle sedi di Bruxelles attraverso una rete con più di 40 uffici in tutto il mondo.

Risorse finanziarie e di personale dell'ECHO

Il bilancio medio gestito dalla DG ECHO per le sue attività di aiuto umanitario tra il 2006 e il 2010 è pari a 889 milioni di EUR all'anno. Nel 2010 il bilancio iniziale per fini umanitari, pari a 835 milioni di EUR, è stato adeguato più volte, fino a raggiungere 1 115 milioni di EUR, per rispondere alle nuove crisi e alle catastrofi naturali verificatesi durante l'anno, ovvero le due grosse catastrofi di Haiti e Pakistan e la crisi alimentare nel Sahel. Rispetto al bilancio del 2009 si tratta di un incremento del 21,8%. Il bilancio del 2009 è diminuito dello 0,8% rispetto a quello del 2008.

Il finanziamento delle operazioni umanitarie è previsto dal titolo 23 del bilancio dell'UE che riguarda l'aiuto umanitario e la protezione civile. Con l'approvazione dell'autorità di bilancio, la dotazione dell'aiuto umanitario dell'UE può essere incrementata, mobilitando fondi dalla riserva per aiuti d'urgenza (titolo 40), per rispondere ad esigenze che sorgono da eventi imprevedibili. Altre fonti sono rappresentate da operazioni su altre linee di bilancio, come la rubrica sull'aiuto esterno e, nel caso dei paesi ACP, dalle riserve del Fondo europeo di sviluppo (FES) (dotazione B). Nel corso dei suoi 18 anni di esistenza la DG ECHO ha dovuto cercare ogni anno integrazioni finanziarie. L'utilizzo medio della riserva per aiuti d'urgenza negli ultimi 5 anni è stata di 127 milioni di EUR all'anno, mentre quella dei fondi FES nell'arco dello stesso periodo è stata di 44 milioni di EUR all'anno.

Alla fine del 2010 il personale in servizio presso le sedi centrali della DG ECHO era pari a 289 unità. Il numero di esperti sul campo assunti a contratto era di 107 unità, mentre il personale locale impiegato negli uffici locali della DG ECHO era di 306 addetti. Alla fine del 2010, dunque, negli uffici locali della DG ECHO lavoravano complessivamente 413 persone. Rispetto al 2009 si è registrato un aumento del personale sia nelle sedi centrali che negli uffici

locali. Il personale impiegato nelle sedi centrali è cresciuto del 17%, mentre il personale complessivo impiegato sul campo è cresciuto del 5%.

Nel 2010, la quota di finanziamenti dell'ECHO erogati attraverso le ONG è aumentata dal 44% nel 2008 al 50% nel 2010. Nell'arco dello stesso periodo la quota di finanziamenti delle Nazioni Unite è diminuita dal 46% al 39%. Nel 2008 la percentuale di finanziamenti assegnata alle Nazioni Unite (46%) è stata particolarmente alta per effetto della crisi alimentare, le cui operazioni sono state attuate principalmente dal Programma alimentare mondiale. Nel 2010, le altre organizzazioni internazionali hanno ricevuto l'11% dei finanziamenti ECHO. Si tratta di una diminuzione rispetto al 14% registrato nel 2009 e di un leggero aumento rispetto al 10% del 2008.

Quanto alla ripartizione geografica dei finanziamenti ECHO per l'assistenza umanitaria nel 2010, l'Africa è stata il maggior percettore con il 42% dei finanziamenti, seguita da Asia, America Latina, Caraibi e Pacifico con il 39%. Rispetto al 2009, nel 2010 i fondi per l'Africa sono diminuiti del 9%, mentre quelli per Asia, America Latina, Caraibi e Pacifico sono aumentati del 12%. La ragione di quest'ultimo aumento è dovuta alle due grandi catastrofi di Haiti e Pakistan verificatesi nel 2010.

I fondi per programmi che non sono di assistenza geografica e che riguardano ad esempio lo sviluppo di capacità, sovvenzioni e servizi, comunicazioni, la rete e l'iniziativa di studio NOHA¹ in campo umanitario, sono rimasti al 4%.

Sistema di controlli e contrappesi (checks and balances) presso l'ECHO

Gli accordi tra l'ECHO e le ONG partner in materia di operazioni umanitarie sono attuati in regime di gestione centralizzata diretta. Gli accordi con le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali sono gestiti in regime di gestione congiunta.

Nel 2010, il 53,4% dei contratti sottoscritti dall'ECHO sono stati amministrati secondo la gestione centralizzata diretta e il 46,4% secondo il principio della gestione congiunta.

La gestione centralizzata diretta garantisce per sua natura una maggiore responsabilità. A dispetto della sua denominazione, nel caso della gestione congiunta i compiti inerenti all'esecuzione e al controllo del bilancio non sono gestiti congiuntamente. Sono invece delegati a organizzazioni internazionali e attuati in base alle rispettive procedure contabili, di audit, di controllo interno e di appalto, a condizione che queste siano conformi alle norme accettate a livello internazionale. Per effetto del principio dell'audit esclusivo o unico, la Commissione non svolge operazioni di audit. Essa effettua invece missioni di controllo e di verifica sul campo. La Corte dei conti europea e il Parlamento hanno spesso criticato, in occasione della procedura di discarico, il metodo della gestione congiunta di organizzazioni internazionali. Le critiche erano rivolte alla mancanza di coerenza, alla rigidità e alle molteplici confusioni derivanti dalle numerose stratificazioni normative, tutti fattori che causano una notevole incidenza di errori. Inoltre, un importante motivo di critica sono state le carenze in termini di controllo e di follow-up.

¹ Rete di assistenza umanitaria.

La proposta della Commissione riguardo al riesame del regolamento finanziario affronta tale questione, sostituendo il metodo della gestione congiunta con la gestione indiretta. Per aumentare la responsabilità dei soggetti che gestiscono il bilancio per la Commissione, la proposta impone a questi ultimi di fornire alla Commissione:

- a) una relazione sull'espletamento dei compiti affidati;
- b) i conti relativi alle spese effettuate per eseguire i compiti affidati;
- c) una sintesi dei risultati di tutti gli audit disponibili e controlli svolti, compresa un'analisi delle debolezze sistematiche o ricorrenti, nonché azioni correttive già intraprese o pianificate;
- d) una dichiarazione di affidabilità della gestione, integrata del parere di un revisore indipendente.

Tuttavia, in base alla proposta concernente il regolamento finanziario, gli obblighi sopra menzionati non devono pregiudicare le disposizioni indicate negli accordi con le organizzazioni internazionali, e ciò al fine di tenere conto delle specificità delle relazioni esterne. Le organizzazioni internazionali non sono soggette al regolamento finanziario e qualsiasi obbligo riguardo all'esecuzione dei fondi dell'UE deve essere concordato con loro attraverso la negoziazione di accordi quadro o di contributo.

Il relatore ritiene che la accountability e i requisiti di controllo stabiliti per la gestione indiretta, specie in termini di accesso alle relazioni di audit, debbano essere validi per le organizzazioni internazionali, ovvero le Nazioni Unite, la famiglia della Croce Rossa e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni. L'accesso alle relazioni di audit interno dei partner dell'ECHO è fondamentale per verificarne la sana gestione finanziaria.

Convenzione quadro di partenariato

I rapporti tra l'ECHO e le NGO sono disciplinati da Convenzioni quadro di partenariato (CQP), che definiscono i ruoli e le responsabilità riguardo alle operazioni umanitarie finanziate dall'UE. L'attuale CQP è entrata in vigore il 1° gennaio 2008 e rimarrà valida fino al 31 dicembre 2012. I meccanismi di controllo interno della CQP consistono in valutazioni periodiche dei partner, controlli ex ante sulla selezione di progetti e anteriormente alla sottoscrizione, monitoraggio periodico durante la loro attuazione, controlli e valutazioni ex post al termine del loro completamento.

Selezione e valutazione dei partner

La sottoscrizione di una CQP è basata su una valutazione della Commissione e riguarda il rispetto da parte delle organizzazioni umanitarie delle condizioni riportate nel regolamento relativo all'aiuto umanitario e nel regolamento finanziario. Dopo la sottoscrizione della CQP, i partner sono assegnati al meccanismo di controllo-A o al meccanismo di controllo-P. Tale suddivisione è stata introdotta con la CQP 2008 per agevolare e migliorare in termini di efficienza la cooperazione tra la Commissione e i suoi partner.

Lo status di meccanismo di controllo-P (P sta per "valutazione preliminare" o "proprie procedure") è concesso ai partner di ECHO in base alla valutazione ex-ante. La DG ECHO valuta la capacità tecnica, ovvero il sistema di controllo interno e la gestione del rischio, le procedure organizzative, la solidità finanziaria, le norme e procedure di appalto dei suoi partner. Il meccanismo di controllo-P è pertanto applicabile alle operazioni dove le procedure finanziarie, di controllo interno e di appalto dell'ente aggiudicatario sono giudicate equivalenti alle norme accettate a livello internazionale. I partner che rientrano nel meccanismo di

controllo-P possono dunque:

- a) applicare le proprie procedure di appalto,
- b) ottemperare alle disposizioni del capitolo 2 (disposizione generale riguardo, ad esempio, ad appalti e offerte trasparenti ed etiche) e del capitolo 4 (norme speciali) dell'allegato IV della CQP,
- c) le operazioni dei partner soggetti al meccanismo di controllo-P non sono sottoposte a limiti contrattuali di finanziamento.

Il meccanismo di controllo-P prevede alcuni controlli in merito alle relazioni finali, al monitoraggio, all'audit ex-post sull'attuazione delle norme e procedure interne delle organizzazioni umanitarie.

Rispetto ai partner che adottano il meccanismo di controllo-A, si svolgono meno audit sui sistemi di controllo interno.

Il meccanismo di controllo-A ("A" sta per monitoraggio connesso all'azione) non richiede lo stesso livello di garanzia ex-ante in ordine alle procedure finanziarie, di controllo interno e di appalto dei partner dell'ECHO. Riguarda in particolare il monitoraggio dell'attuazione delle operazioni, prevede controlli più estesi inerenti alla relazione finale, sostenuti da audit ex post delle azioni, e il rispetto delle condizioni della CQP. I partner che attuano pertanto le azioni con il meccanismo di controllo-A:

- a) sono soggetti a un tetto massimo di finanziamenti; e
- b) sono tenuti a rispettare integralmente quanto indicato nell'allegato IV, compresa la sezione 3, che definisce in modo dettagliato le procedure di appalto, e le linee guida della DG ECHO relative agli appalti nell'ambito dell'aiuto umanitario.

L'ECHO ha svolto anche valutazioni periodiche di organizzazioni umanitarie firmatarie (CQP, articolo 12, mediante una procedura a due fasi).

Risultati della valutazione periodica 2008, 2009 e 2010

I risultati delle valutazioni annuali relative al 2008, 2009 e 2010 dimostrano che dopo la sottoscrizione di una CQP il numero dei partner soggetti al meccanismo di controllo-A è cresciuto dal 22% al 44%, mentre la percentuale di partner soggetti al meccanismo di controllo-P è diminuita dal 78% al 56%. Attualmente su 182 partner, 79 sono soggetti al meccanismo di controllo-A e 93 al meccanismo di controllo-P.

Monitoraggio durante l'attuazione dei progetti

Oltre alla valutazione periodica dei partner e al controllo ex-ante per valutare la loro idoneità, gli esperti geografici e sul campo della DG ECHO controllano da vicino l'attuazione dei progetti grazie a un monitoraggio regolare e giornaliero dei progressi compiuti nell'ambito di ciascun progetto. L'esito del monitoraggio è registrato su schede operative denominate "fichop" (ossia un formulario di lavoro di valutazione del progetto). La Commissione esegue inoltre il monitoraggio dei progetti tramite una rete di esperti sul campo e visite periodiche degli uffici geografici, dei revisori e dei dirigenti. I partner sono altresì tenuti a presentare relazioni alla fine delle operazioni per giustificare le loro spese. Ogni anno si eseguono in media 10 valutazioni, concentrate su importanti operazioni nazionali (ovvero operazioni che ricevono finanziamenti complessivi per circa 50 milioni di EUR, non sottoposte a valutazione negli ultimi tre anni), su partner e su questioni tematiche.

Audit

Il settore di audit esterno (EAS) della DG ECHO svolge attività di audit sulle operazioni di partner e appaltatori esterni. Tale strategia di audit si basa su un duplice approccio: attività cicliche di audit nelle sedi centrali (HQ audit) per progetti completati, e sul campo per progetti in corso. Gli audit presso le sedi centrali dei partner sono effettuati una volta ogni 2-4 anni, il che dovrebbe garantire una copertura annua del 25-30%. I risultati dell'audit sono analizzati da funzionari della Commissione e sono previste misure adeguate di follow-up come ad esempio il recupero di fondi.

La struttura di audit interno fornisce servizi di garanzia e consulenza volti a valorizzare e migliorare le operazioni dell'ECHO. Effettua raccomandazioni per migliorare l'efficacia della gestione del rischio, dei processi di controllo e di governance.

Nazioni Unite

I rapporti tra l'ECHO e le Nazioni Unite sono disciplinati dall'accordo quadro finanziario e amministrativo (AQFA).

La Commissione svolge in primo luogo una valutazione dei meccanismi di controllo finanziario dei partner ONU attraverso un'analisi dei 4 pilastri, per garantire che siano conformi alle norme internazionali. Inoltre conduce anche missioni di controllo e verifica sul campo. Nel quadro dell'audit finanziario annuale dei conti della Commissione, la Corte dei conti verifica inoltre l'ammissibilità di un campione di spese effettuate mediante le organizzazioni delle Nazioni Unite, sebbene ciò non rientri nelle procedure di monitoraggio della Commissione.

15.11.2011

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LO SVILUPPO

destinato alla commissione per il controllo dei bilanci

sul controllo di bilancio degli aiuti umanitari dell'UE gestiti da ECHO
(2011/2073(INI))

Relatore per parere: Michèle Striffler

SUGGERIMENTI

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per il controllo dei bilanci, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. sottolinea che l'Unione europea deve rafforzare la sua capacità di reazione al moltiplicarsi delle gravi catastrofi naturali; ricorda in tale prospettiva che il Parlamento europeo per ora da molti anni un bilancio umanitario più realistico al fine di evitare il sottofinanziamento cronico delle linee di bilancio interessate e poter garantire un margine di manovra finanziaria durante tutto l'esercizio di bilancio nonché mantenere un coerente equilibrio tra il finanziamento di azioni miranti a prevenire le catastrofi umanitarie ed azioni miranti a rispondere rapidamente alle situazioni di emergenza, siano esse naturali o provocate dall'uomo; si compiace della recente comunicazione della Commissione europea sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020 che prevede un aumento del bilancio dello strumento di aiuto umanitario pari a 6,4 miliardi di euro per questo periodo (ossia una media annua di 915 milioni di euro a fronte di 813 milioni di euro per il periodo 2007-2013); prende altresì atto con soddisfazione dell'aumento a 2,5 miliardi di euro della riserva dell'aiuto di emergenza per questo stesso periodo e della proposta di stornare i fondi non utilizzati dalla riserva all'esercizio successivo e chiede alla Commissione che questi fondi restino principalmente destinati ai bisogni umanitari urgenti;
2. chiede che il bilancio dell'UE sostenga le azioni miranti ad anticipare le catastrofi, a prepararvisi, a prevenirle e a reagirvi più rapidamente nonché a permettere di lanciare in modo più flessibile azioni di sviluppo per uscire dalle situazioni di crisi; deplora che i progressi concreti per quanto riguarda il rapporto tra gli aiuti d'emergenza, la riabilitazione e lo sviluppo restino limitati malgrado la moltiplicazione degli impegni politici nel corso di questi ultimi anni; chiede pertanto che siano dispiegati maggiori mezzi al fine di assicurare la continuità dell'aiuto nelle fasi di transizione tra emergenza e sviluppo e che la riflessione si orienti maggiormente verso la flessibilità e la

complementarità dei dispositivi finanziari esistenti, in particolare nel quadro dei documenti di strategia per paese/regione del FES e dell'ICD; esorta a farsi carico in particolare dei bambini, delle donne incinte e delle madri di bambini in tenera età fornendo loro alimenti, vestiti, mezzi di evacuazione e di trasporto nonché attrezzature mediche per prevenire le gravidanze indesiderate e le malattie sessualmente trasmissibili, azioni prioritarie a titolo dei meccanismi finanziari attuali;

3. raccomanda che questa fase transitoria di riabilitazione tra l'aiuto di emergenza e lo sviluppo si concentri principalmente sul rafforzamento delle capacità delle istituzioni locali e di una forte partecipazione delle ONG e delle associazioni locali nelle fasi di pianificazione e di attuazione onde favorire e predisporre programmi di sviluppo umano di elevata qualità ed efficacia;
4. riconosce il vantaggio di ricercare nuove modalità di finanziamento attraverso la DG ECHO e i suoi partner; invoca nel contempo il rispetto della diversità degli attori nel quadro del finanziamento e dell'attuazione dei programmi umanitari internazionali – Nazioni Unite, Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa, ONG – dato che le catastrofi presentano spesso un carattere transnazionale e richiedono reazioni multilaterali e coordinate; incoraggia l'opera di rafforzamento delle capacità degli attori locali e l'aumento della capacità di valutazione e di reazione rapida sul terreno mediante uffici della direzione generale dell'aiuto umanitario e gli esperti presenti sul campo;
5. sottolinea il lavoro di qualità dei partner della DG ECHO imputabile ad un metodo di selezione efficace - quale il contratto quadro di partenariato - e all'elaborazione di norme e pratiche destinate al campo umanitario; sottolinea altresì che il controllo effettivo dell'uso dei fondi nel quadro delle revisioni contabili effettuate sui partner dagli studi privati è essenziale e contribuisce a legittimare il settore umanitario; rileva nondimeno, allo scopo di salvaguardare la diversità dei partner e di garantire l'accesso delle piccole e medie ONG ai fondi, la complessità delle procedure amministrative di accesso e le difficoltà rispetto all'audit provocate dalla mancanza di risorse umane e chiede che gli strumenti utilizzati siano adattati alle logiche del settore umanitario e ai bisogni locali affinché l'assistenza umanitaria sia orientata in modo appropriato e il coordinamento dell'azione delle varie organizzazioni di soccorso sul terreno intervenga in una fase precoce;
6. accoglie favorevolmente gli sforzi compiuti dalla DG ECHO al fine di promuovere il ricorso ad approcci innovativi quali il "cash-based approach", in particolare i trasferimenti senza condizioni riguardanti i gruppi più vulnerabili; constata che tali approcci, avvalendosi dei mercati locali, possono essere più efficaci senza implicare necessariamente un più elevato rischio fiduciario rispetto all'assistenza in natura; incoraggia pertanto la DG ECHO a continuare a sviluppare i "cash-based approaches" e ad esortare i suoi partner ad avvalersene.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	7.11.2011
Esito della votazione finale	+: 24 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Thijs Berman, Leonidas Donskis, Charles Goerens, András Gyürk, Eva Joly, Franziska Keller, Miguel Angel Martínez Martínez, Norbert Neuser, Birgit Schnieber-Jastram, Michèle Striffler, Alf Svensson, Patrice Tirolien, Ivo Vajgl, Anna Záborská
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Santiago Fisas Aixela, Fiona Hall, Krzysztof Lisek, Isabella Lövin, Horst Schnellhardt, Giancarlo Scottà, Jan Zahradil
Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Josefa Andrés Barea, Sophie Auconie, João Ferreira

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	8.12.2011
Esito della votazione finale	+: 11 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Inés Ayala Sender, Zigmantas Balčytis, Jorgo Chatzimarkakis, Martin Ehrenhauser, Jens Geier, Ingeborg Gräble, Ville Itälä, Cătălin Sorin Ivan, Bart Staes
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Zuzana Brzobohatá, Christofer Fjellner, Ivailo Kalfin, Theodoros Skylakakis, Barbara Weiler