

potabile, l'agricoltura e la salute delle popolazioni. I costi aggiuntivi per l'adattamento ai cambiamenti climatici sono ingenti, per questo occorrerà sviluppare nuovi strumenti finanziari, in aggiunta a quelli già operativi presso le Banche. Nell'ambito del G8, i Capi di Stato e di Governo hanno concordato di promuovere lo sviluppo e la commercializzazione dell'energia rinnovabile lanciando, tra le varie iniziative, una "*Global Bioenergy Partnership*" volta a promuovere un più ampio e sostenibile uso delle biomasse e dei biocombustibili, in particolare nei Paesi in via di sviluppo dove l'uso delle biomasse è prevalente. L'Italia si è sempre pronunciata a sostegno di tali principi e continuerà a supportare le politiche volte a incentivare la transizione verso economie con basse emissioni di anidride carbonica (*low carbon*), nonché l'adattamento ai cambiamenti climatici, che per i PVS è una priorità, essendo essi maggiormente vulnerabili rispetto al riscaldamento globale. Infine, si continuerà a sostenere l'impegno delle Banche nel seno della Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) che mira a garantire trasparenza da parte dei governi nell'uso dei proventi delle industrie estrattive.

Accountability e trasparenza delle Istituzioni. L'*accountability* dovrebbe essere posta alla base di qualunque azione e comportamento delle istituzioni internazionali, come elemento fondante del loro mandato fiduciario attorno al quale modellare comportamenti e principi a guida dell'azione dei soggetti responsabili. Un efficace e trasparente sistema di mobilitazione e amministrazione delle risorse da parte delle Banche multilaterali di sviluppo, è pertanto essenziale e riveste un ruolo importante anche per ottenere il miglioramento dei risultati ottenuti. L'Italia, ha sostenuto e continuerà a sostenere presso i Consigli delle Banche l'importanza di assicurare la trasparenza dei programmi e delle *policies*, per migliorare il grado di *accountability* delle stesse attraverso la creazione o il rafforzamento dei meccanismi di controllo che ne assicurino la coerenza con le politiche adottate. I rappresentanti italiani presso le BMS hanno inoltre sempre affermato che il principio della *good governance* e della lotta alla corruzione, sono indispensabili per aumentare l'efficacia degli aiuti in termini sia di qualità sia di utilizzo dei fondi messi a disposizione. Ciò comporterà per queste Istituzioni un maggior coordinamento con gli altri donatori, per fornire un più efficace sostegno ai Paesi beneficiari. Il tema, riguarda anche il rafforzamento della capacità di assorbimento dei paesi beneficiari e i meccanismi di misurazione dei risultati raggiunti.

E' importante che le risorse siano assegnate sulla base della performance dei paesi beneficiari e che queste ultime siano determinate non solo da fattori economici e strutturali, ma anche da quelli istituzionali e sociali. Ciò può garantire che le risorse siano impiegate nel modo più efficiente possibile, incoraggiando ulteriormente i paesi beneficiari a operare secondo criteri virtuosi aventi alla base le regole della buona amministrazione e della trasparenza.

L'Italia nei Consigli di Amministrazione continuerà a sostenere tali orientamenti e la necessità di migliorare l'armonizzazione e l'allineamento dei flussi di aiuto con il fine di abbassarne i costi di transazione conformandoli alle priorità dei governi beneficiari. La posizione italiana ha inoltre concorso a favorire un inserimento sistematico della cosiddetta "comunicazione strategica". Tale concetto è correlato sia alle tradizionali relazioni pubbliche di un'istituzione, sia a quello di comunicazione intesa come strumento di partecipazione per i soggetti interessati dagli interventi di sviluppo, dalla fase di progettazione e realizzazione, fino all'analisi dei risultati. L'obiettivo finale dell'azione italiana resta quello di favorire un funzionamento coordinato ed efficiente delle istituzioni per avere una migliore analisi delle politiche rafforzandone così la credibilità.

XI**L'aiuto comunitario allo sviluppo nei paesi dell'Africa, Carabi e Pacifico (ACP)****1. Cenni storici**

La politica di aiuto allo sviluppo della Comunità ha le sue radici nell'Associazione con i Paesi e Territori d'Oltremare del 1957 (articoli 131 e 136 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea), quando i sei paesi fondatori stabilirono relazioni particolari con 18 Paesi africani,⁴⁸ concedendo aiuti e facilitazioni per promuovere il loro sviluppo. A tal fine fu quindi istituito un fondo extra bilancio, denominato Fondo Europeo di Sviluppo (FES), la cui prima dotazione fu pari a 580 milioni di ECU. La Comunità, nei primi anni di approccio con i paesi africani, si trovò a che fare con amministrazioni locali, facenti parte di ex colonie, indipendenti da pochissimo tempo.

Fin dall'inizio i rapporti tra la CEE e i paesi beneficiari sono stati disciplinati da accordi quadro o convenzioni. Alla prima Convenzione, chiamata SAMA (Stati Africani Malgasci Associati), seguì nel 1965 la seconda, chiamata Yaounde I, e nel 1970 la Yaounde II, dal nome della capitale del Cameroun dove furono firmate. Nel periodo 1957-1975, corrispondente ai primi tre FES, i paesi africani beneficiari dell'assistenza finanziaria della Comunità rimasero 18, con l'aggiunta – nel terzo FES – dell'isola Mauritius. La maggiore parte degli interventi, in questo periodo, si concentrò nelle infrastrutture (scuole, ospedali, aeroporti, porti e, soprattutto, strade) e nel settore dell'agricoltura per migliorare le produzioni "esportabili", senza tuttavia tralasciare i piccoli interventi nel miglioramento della produzione locale.

A metà degli anni 70 il desiderio di diversi Stati membri di sviluppare una politica di aiuto globale e l'ingresso del Regno Unito nella Comunità portarono a un radicale cambiamento. La crisi petrolifera, così come la paura per la carenza di materie prime, il desiderio di non perdere i mercati d'oltremare, unito con gli interessi geo-strategici e il residuo senso di responsabilità per il passato coloniale, produssero il primo accordo di partenariato tra la Comunità Europea e i paesi ACP. Firmata il 25 febbraio 1975, la prima Convenzione di Lomè (capitale del Togo) fu aperta ai paesi africani membri del Commonwealth, dell'Africa Sub-Sahariana e di alcuni paesi dei Caraibi e del Pacifico: 46 paesi in tutto. In questa Convenzione venne istituito un nuovo importante strumento, lo Stabex (Stabilizzazione delle esportazioni), volto a sostenere i paesi nelle improvvise cadute dei prezzi dei prodotti agricoli sui mercati internazionali. Nello stesso periodo, la Commissione Europea iniziava una nuova cooperazione con altre regioni sottosviluppate. Infatti, nella seconda metà degli anni 70 la Comunità concluse il primo accordo sul commercio e la cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi del Mediterraneo e con quelli di Asia e America Latina.

Negli anni successivi la Convenzione di Lomè fu rinnovata più volte fino alla Lomè IV, rimasta in vigore sino al 2000. Nel periodo 1975- 2000 si sono avute cinque ricostituzioni del FES (IV, V, VI, VII e VIII). La Lomè I vede finanziare grandi progetti di irrigazione per la produzione

⁴⁸ Per lo più ex colonie della Francia e del Belgio.

di riso (in Etiopia, Senegal, Camerun) e la nascita di quello che si chiama il “progetto rurale integrato”, con il quale si comprese che lo sviluppo, oltre all’agricoltura, doveva coinvolgere le popolazioni e quindi avere una componente sociale dove il ruolo delle donne era primordiale. Anche la II e III Convenzione di Lomè si focalizzarono sul settore agricolo e l’autosufficienza alimentare. Lomè IV, invece, segna un passo importante nella concezione dell’aiuto allo sviluppo della Comunità verso i paesi ACP. Sulla scia della Banca Mondiale, la Commissione si rende conto che l’aiuto non può essere basato solo sull’investimento di infrastrutture, sia produttive che sociali, e che deve utilizzare nuovi strumenti per far fronte ai problemi dei paesi africani con deboli economie e forte indebitamento. La Commissione decide, pertanto, di ricorrere all’aggiustamento strutturale, offrendo ai paesi beneficiari risorse a dono per sopperire alle loro difficoltà di approvvigionamento.

In occasione della scadenza della quarta Convenzione di Lomè fu avviato un riesame completo delle relazioni tra l’Unione Europea e i paesi ACP in ragione degli importanti cambiamenti avvenuti sulla scena internazionale, dei cambiamenti socio-economici e politici dei paesi ACP, dell’acuirsi, soprattutto in Africa, della povertà e dell’aumento dell’instabilità politica e dei conflitti. Nel settembre 1998, dopo che la Commissione aveva sintetizzato le differenti opzioni e le principali questioni da affrontare, iniziarono i negoziati per la nuova Convenzione, conclusisi nel febbraio 2000. La storica Convenzione di Lomè è stata sostituita da un nuovo Accordo di partenariato, firmato il 23 giugno 2000 a Cotonou, nel Benin, dall’UE e 77 Paesi ACP.

2. L’Accordo di Cotonou e il IX FES

L’“Accordo di Cotonou”, come viene normalmente definito, è entrato in vigore il 1° aprile 2003 e ha durata ventennale. I suoi obiettivi principali sono la riduzione della povertà e la progressiva integrazione degli Stati ACP nell’economia mondiale, rispettando gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Il nuovo Accordo di partenariato rappresenta una nuova fase della cooperazione UE-ACP, che mira a potenziare la dimensione politica del partenariato, aumentare la flessibilità nella gestione delle risorse e conferire maggiori responsabilità ai paesi beneficiari.

L’Accordo di Cotonou si fonda su cinque pilastri interdipendenti:

- a) Dimensione politica globale, caratterizzata dai seguenti elementi: dialogo politico; politiche di consolidamento della pace e di prevenzione e risoluzione dei conflitti; rispetto dei diritti umani e dei principi democratici; gestione responsabile e trasparente del settore pubblico.
- b) Promozione dei metodi partecipativi, grazie al ruolo affidato agli operatori non statali nella definizione e nell’implementazione delle strategie e dei programmi di sviluppo.
- c) Definizione di strategie di sviluppo, con riguardo alla dimensione economica, sociale, culturale e istituzionale.
- d) Nuovo quadro per la cooperazione economica e commerciale, con l’obiettivo di superare gradualmente il regime di preferenze commerciali attualmente in vigore per adeguarsi alle norme dell’Organizzazione Mondiale per il Commercio.
- e) Riforma della cooperazione finanziaria, mirata ad assicurare maggiore coerenza, flessibilità ed efficacia alle strategie di intervento attraverso una razionalizzazione degli strumenti di cooperazione e una programmazione a livello paese e regione.

Lo strumento finanziario dell'Accordo di Cotonou è il 9° Fondo Europeo di Sviluppo, costituito con contributi pari a 13,8 miliardi di euro,⁴⁹ destinati a finanziare i primi cinque anni di attuazione dell'Accordo. Le risorse sono ripartite in tre strumenti di cooperazione nel modo seguente: i) 10 miliardi di euro in forma di finanziamenti a dono destinati al sostegno dello sviluppo a lungo termine dei singoli Stati ACP; ii) 1,3 miliardi di euro in forma di finanziamenti a dono destinati al sostegno alla cooperazione e integrazione regionale; iii) 2,2 miliardi di euro destinati all'Investment Facility⁵⁰, il fondo gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) rivolto allo sviluppo del settore privato.⁵¹ Sono, infine, inclusi nella dotazione del 9° FES 125 milioni di euro per la copertura dei costi a carico della Commissione derivanti dall'implementazione dell'Accordo e 175 milioni destinati ai Paesi e Territori d'Oltre Mare.⁵²

Le novità introdotte dal protocollo finanziario che ha istituito il 9° FES hanno apportato una serie di benefici alla cooperazione UE-ACP, tra cui:

- a) la razionalizzazione e la semplificazione degli strumenti finanziari, che sono stati ricondotti alle tre grandi categorie descritte in precedenza, consentendo ai paesi beneficiari di effettuare una programmazione più efficace della gestione delle risorse assegnate;
- b) l'incremento del valore medio degli impegni, che riduce la frammentazione degli interventi in favore di una maggiore efficacia;
- c) l'istituzione di fondi per il finanziamento di assistenza tecnica per ciascuno dei paesi e regioni ACP, rientranti nell'ambito della dotazione di ogni singolo Paese ACP;
- d) la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure finanziarie e amministrative.

Il FES è alimentato dai contributi degli Stati membri, che dai sei iniziali sono divenuti quindici e, dal 1° gennaio 2007, ventisette⁶. Avendo la responsabilità dell'attribuzione e ripartizione delle risorse del Fondo tra i vari Paesi beneficiari, la Commissione presenta le sue proposte all'approvazione degli Stati membri, che partecipano al meccanismo decisionale attraverso il Comitato FES. Il ciclo di esecuzione di ogni ricostituzione del FES, disciplinato da un protocollo finanziario, è generalmente di 5 anni. Tuttavia, poiché la realizzazione dei progetti e dei programmi finanziati ha normalmente superato il periodo quinquennale, la Commissione si è trovata a gestire simultaneamente diverse ricostituzioni pervenute ad un grado di maturità differente. Questa situazione è cambiata soltanto con l'entrata in vigore del 9° FES, che ha portato al consolidamento di tutte le risorse sotto il cappello del 9° FES. Fin dall'inizio i finanziamenti del FES sono stati sotto forma di doni e di prestiti speciali⁷, gestiti dalla BEI (con un tasso di interesse dello 0,75 per cento, durata pari a 40 anni, di cui 10 anni di grazia). Dal 1995, a seguito di una decisione assunta dal Consiglio, non sono stati più effettuati prestiti e pertanto il FES da allora usa soltanto lo strumento del dono.

⁴⁹ In questo importo è incluso un miliardo "condizionale", il cui effettivo utilizzo è subordinato a una valutazione positiva da parte del Consiglio sulla performance del FES.

⁵⁰ Di tale cifra, 163 milioni sono destinati a sussidiare i tassi di interesse dei prestiti dell'IF.

⁵¹ In aggiunta alle risorse del FES, l'Accordo di Cotonou prevede che gli Stati ACP potranno beneficiare di 1,7 miliardi di euro provenienti da risorse proprie della BEI, da impiegare con le stesse finalità e modalità previste per l'*Investment Facility*.

⁵² Si tratta di 20 Stati tra isole e arcipelaghi che costituiscono ex-colonie di alcuni Stati membri dell'Unione Europea (Francia, Regno Unito, Danimarca e Paesi Bassi), nei confronti dei quali hanno mantenuto una sorta di "dipendenza", pur godendo di autonomia politica.

⁶ I 12 paesi che hanno aderito all'UE dopo il 1° maggio 2004 non hanno però ancora contribuito finanziariamente al IX FES. Incominceranno a contribuire a partire dal X FES.

⁷ La ripartizione tra doni e prestiti per ogni singolo paese è stata in genere dell'ordine del 70-85 per cento di doni e il resto in prestiti speciali.

3. Attività dell'anno

Aspetti finanziari

Nel 2006 le risorse del FES impegnate dalla Commissione ammontano a 3.408 milioni di euro,⁸ un dato in linea rispetto alle previsioni effettuate a inizio anno e all'obiettivo posto (3.400 milioni). Le risorse del FES impegnate dalla BEI per l'Investment Facility ammontano complessivamente a 629 milioni di euro.

Le erogazioni effettuate dalla Commissione sono state pari a 2.826 milioni di euro, mentre quelle effettuate dalla BEI ammontano a 236 milioni, per un totale di 3.062 milioni di euro. Gli esborsi del 2006 rappresentano il livello più elevato nella storia del FES, a riprova del miglioramento dell'efficienza di tale strumento; tuttavia, mentre le erogazioni della Commissione hanno superato l'importo stimato nell'ottobre 2005 (2.784 milioni), la BEI ha effettuato erogazioni per un importo lievemente inferiore al target fissato.

Tabella 1 – Impegni ed erogazioni nel 2005-2006

(Milioni di euro)

	2005		2006	
	Impegni	Erogazioni	Impegni	Erogazioni
Commissione	3.511	2.544	3.408	2.826
BEI (Investment Facility + abbuoni degli interessi)	509	159,5	629	236
Totale FES	4.020	2.703,5	4.037	3.062

Come già detto, con l'entrata in vigore dell'Accordo di Cotonou e del protocollo finanziario del 9° FES, le risorse dei precedenti FES (6°, 7° e 8°) che non erano state ancora impegnate, pari a 2.684 milioni di euro, sono state incluse nella dotazione del 9° FES, per cui dal 1° aprile 2003 tutti i nuovi impegni si riferiscono soltanto a quest'ultimo fondo. Ciò ha determinato una notevole semplificazione in termini di procedure amministrative e contabili.

⁸ L'impegno finanziario è l'operazione con cui la Commissione, o la BEI per quanto riguarda l'Investment Facility, riserva determinate risorse per far fronte a pagamenti futuri.

La Tabella 2 evidenzia la situazione finanziaria consolidata del 9° FES, in cui gli importi relativi a impegni ed erogazioni sono netti. Ciò consente di determinare il livello effettivo delle disponibilità finali.

Tabella 2 – Situazione consolidata del 9° FES al 31 dicembre 2006

(Milioni di euro)

	Dotazioni	Impegni	Disponibilità
Commissione	15.565	12.402	3.163
BEI (Investment Facility)	2.245	1.801	444
Totale 9° FES	17.810	14.203	3.607

I FES precedenti al 9° continuano a sopravvivere “contabilmente” solo per quanto riguarda i relativi impegni non ancora liquidati. Considerando tutti i FES non estinti (dal 6° al 9°), a fronte di impegni per complessivi 41.446 milioni di euro sono state effettuate erogazioni per 31.165 milioni. La differenza, pari a 10.281 milioni di euro, rappresenta il c.d. RAL (Rest à Liquider). Il rapporto tra il RAL e il livello medio di erogazioni annuali viene utilizzato dalla Commissione come indicatore del grado di implementazione dei progetti, con riferimento alla durata media espressa in anni del ciclo di vita dei progetti stessi. Alla fine del 2006 questo valore è di 3,7.⁹ Conformemente a quanto si era stimato da parte della Commissione, il RAL è dunque diminuito leggermente nel corso del 2006 (essendo stato pari a 10.324 milioni di euro nel 2005), al pari del rapporto RAL/erogazioni medie (essendo stato pari a 4,07 alla fine del 2005), essendo atteso per esso un valore di 3 – 3,5 nel medio periodo.

4. Il Comitato FES

Le proposte di finanziamento preparate dalla Commissione per i Paesi ACP sono sottoposte all'esame di un Comitato di gestione istituito presso la Commissione, composto dai rappresentanti

⁹ Il rapporto è calcolato considerando al denominatore la media delle erogazioni dell'ultimo triennio.

degli Stati membri dell'Unione Europea.¹⁰ Il Comitato FES, che ha competenza anche in materia di programmazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione nell'ambito del partenariato UE-ACP, nel 2006 si è riunito 9 volte e ha discusso e approvato 46 proposte di finanziamento oltre alle policies di programmazione.

5. L'Investment Facility

L'*Investment Facility* (IF), gestita dalla BEI, è lo strumento introdotto dall'Accordo di Cotonou per sostenere gli investimenti negli Stati ACP di imprese private e imprese pubbliche gestite con criteri commerciali. L'IF, gestita come un fondo rotativo finanziariamente sostenibile che opera a condizioni di mercato, ha anche l'obiettivo di fungere da catalizzatore per favorire l'afflusso di capitali privati nella regione e di promuovere lo sviluppo del settore finanziario locale. Le risorse dell'IF, 2.037 milioni di euro, possono essere impiegate per fornire prestiti, capitali di rischio e garanzie.

Nel 2006 sono state impegnate risorse dell'IF per un totale di 570 milioni di euro, livello mai raggiunto in precedenza dalla BEI nell'area ACP. Le operazioni finanziate hanno riguardato in prevalenza la concessione di prestiti a favore del settore privato e, in misura minore, partecipazioni azionarie e garanzie.

A fine 2006, il totale del portafoglio dell'IF ammontava a 76 progetti firmati, di cui otto regionali e gli altri relativi a progetti in ventotto paesi ACP, per un totale di 1.398 milioni di euro, circa il 69 per cento della dotazione dell'IF. Il portafoglio dell'IF è composto per il 26 per cento da impegni a favore dell'Africa centrale e orientale (rivolti prevalentemente ai settori idrico e dell'energia), mentre quelli per l'Africa occidentale (in prevalenza nel settore finanziario) e per l'Africa meridionale e l'oceano Indiano (settore industriale e minerario) rappresentano rispettivamente il 24 e il 22 per cento del totale. Inoltre, alle operazioni regionali (relative interamente ai servizi finanziari) corrisponde il 20 per cento degli impegni totali, mentre ai Caraibi e al Pacifico è stato destinato l'otto per cento di essi (prevalentemente per i servizi finanziari). L'81 per cento del portafoglio è composto da operazioni con il settore privato. Riguardo alla distribuzione settoriale del portafoglio, il 26 per cento concerne le infrastrutture di base (energia, acqua, trasporti, telecomunicazioni), il 53 per cento i servizi finanziari e il sostegno alle PMI e la parte rimanente gli investimenti industriali. Nel 2006 le erogazioni sono state pari a 271 milioni di euro, raggiungendo un importo cumulativo di 396 milioni, pari a circa il 28 per cento dei contratti firmati.

Gli uffici regionali della BEI di Tshwane, Nairobi e Dakar sono pienamente operativi e hanno consolidato il portafoglio di operazioni nell'Africa orientale, occidentale e meridionale. All'inizio del 2007 è prevista l'apertura di altri uffici a Fort-de-France e Sydney.

Le linee guida operative, le strategie di investimento, i progetti e i rapporti annuali dell'IF sono approvati dall'IF Committee, organo formato da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, che si riunisce almeno quattro volte all'anno.

¹⁰ L'Italia è rappresentata nel Comitato FES da un funzionario del Ministero degli Affari Esteri e un funzionario del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

IL X FES

Nel corso del 2006 è proseguita l'attività istituzionale di definizione dell'assetto del X FES, in merito al quale, nel dicembre 2005, il Consiglio Europeo aveva stabilito l'importo orientativo da destinare, tramite il X FES, alla cooperazione con i Paesi ACP (22.682 milioni di euro), decidendo inoltre il mantenimento del FES come fondo extra-bilancio¹¹.

Nel mese di febbraio ha avuto inizio l'esercizio di programmazione del X FES, attraverso lo svolgimento di sei seminari regionali organizzati dalla Commissione con la partecipazione dei paesi ACP e degli Stati Membri. In tali seminari sono state discusse la metodologia di programmazione e le priorità di sviluppo del X FES, al fine di avviare il processo di redazione dei documenti strategici nazionali e regionali, da approvare nella seconda metà del 2007. Fra gli elementi innovativi della programmazione si segnalano: a) un maggiore coordinamento della Commissione con gli Stati Membri ed altri donatori, attraverso un crescente ricorso alla programmazione congiunta; b) l'introduzione di modalità di intervento volte a garantire una maggiore coerenza delle politiche di sviluppo; c) l'attribuzione di una particolare rilevanza alla good governance, attraverso l'adozione di una "Governance Initiative" in base alla quale parte consistente (2,7 miliardi di euro) delle risorse del X FES sarà allocata in base agli impegni assunti dai paesi ACP in tema di riforme sociali e finanziarie.

La programmazione è basata, oltre che sulla Strategia per l'Africa, anche sulla Dichiarazione di Parigi¹², sull'European Consensus e sulle comunicazioni relative agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM).

Rispettivamente nei mesi di giugno e di luglio sono quindi stati definiti il Protocollo finanziario e l'Accordo Interno¹³. Nel primo di tali documenti il Consiglio ACP-CE ha confermato definitivamente l'importo che dovrà essere fornito dagli Stati membri (22.682 milioni di euro), secondo la seguente ripartizione: a) Paesi ACP: 21.966 milioni di euro; b) Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM): 286 milioni; c) spese di sostegno associate al FES: 430 milioni. A tali risorse si aggiungono 2,03 miliardi di euro sotto forma di prestiti che la BEI potrà concedere ai Paesi ACP attraverso l'Investment Facility.

L'Accordo Interno ha introdotto alcune innovazioni rispetto al passato:

i fondi disimpegnati a titolo del IX FES o dai FES precedenti non verranno più impegnati dopo il 31 dicembre 2007;

le risorse del X FES non saranno più impegnate dopo il 31 dicembre 2013. Tale norma è stata concepita nell'ottica della futura "budgetizzazione" del Fondo;

gli Stati membri possono fornire alla Commissione o alla BEI contributi volontari, addizionali al contributo obbligatorio.

Nella seconda metà del 2006 è inoltre iniziata la discussione del regolamento di attuazione del X FES, documento non esistente per il precedente ciclo finanziario, volto essenzialmente ad integrare l'Accordo Interno che, contrariamente al passato, non fornisce una disciplina compiuta sull'operatività del FES. Il regolamento di attuazione, che si ispira ai principi che regolano gli strumenti di assistenza esterna del bilancio UE, prevede le seguenti innovazioni:

l'introduzione di programmi di azione annuali, che indicheranno gli importi allocati per ciascuna operazione;

la riduzione delle competenze del Comitato FES, che non approverà più le singole proposte di finanziamento;

l'introduzione del cofinanziamento di programmi o progetti, nella forma del cofinanziamento parallelo o congiunto.

Il regolamento di attuazione del X FES, la cui discussione è continuata nei primi mesi del 2007, è stato approvato dal CAGRE nel maggio 2007.

Obiettivi e aspetti organizzativi

Nel 2006 l'agenda della cooperazione e dell'integrazione tra le regioni ACP è stata incentrata sulla negoziazione degli EPA (Accordi di Partenariato Economico), i quali, previsti dall'Accordo di Cotonou, mirano a introdurre un nuovo sistema di relazioni commerciali, compatibile con le regole dell'OMC, basato sul libero scambio tra UE e ACP. Gli obiettivi generali di tali accordi sono: lo sviluppo sostenibile dei Paesi ACP e la loro graduale integrazione nel mercato mondiale. E' previsto che tali accordi entrino in vigore entro il 1° gennaio 2008 e la loro negoziazione, iniziata nel 2002, si è articolata prima attraverso relazioni a livello ACP-UE, quindi, a livello nazionale e regionale, negli ACP. Il processo di negoziazione è stato sostenuto mediante attività quali l'organizzazione di *task force* regionali congiunte UE-ACP. Al momento i negoziati appaiono procedere con lentezza, in particolare per quanto riguarda le discussioni con i paesi dell'Africa occidentale e della SADC (Comunità di Sviluppo dell'Africa meridionale). Qualora entro il 2007 non dovesse essere raggiunto un consenso sul testo degli EPA, l'UE potrebbe proporre di rendere operative le disposizioni di portata più ampia (come quelle riguardanti l'accesso ai mercati e le regole di origine), stabilendo delle scadenze successive per le parti che sono ancora oggetto di discussione (quali quelle relative alla Tariffa Esterna Comune e ai prodotti agricoli). La Commissione ha invece escluso opzioni alternative quali l'estensione agli ACP del Sistema Generalizzato di Preferenze speciale, che al momento si applica alle relazioni commerciali con 15 paesi, in prevalenza dell'America Latina.

6. Settori di intervento

La programmazione della cooperazione UE-ACP si basa su documenti di strategia nazionale elaborati congiuntamente dai Paesi beneficiari e dalla Commissione, che sono stati adottati già alla fine del 2002 per la maggior parte degli ACP. Per evitare la frammentazione degli interventi e massimizzarne l'efficacia, ciascuna strategia prevede al massimo tre settori prioritari di intervento. Le strategie sono soggette ad una revisione finale, al termine di ciascun quinquennio, e a revisioni intermedie.

La quota maggiore di risorse del FES viene tradizionalmente impiegata per finanziare programmi e progetti nel settore delle "infrastrutture e servizi sociali", che include in particolare interventi in favore della sanità e dell'istruzione. Nel 2006 gli impegni del FES destinati a questo settore hanno rappresentato il 37 per cento degli impegni totali. Il secondo settore in ordine di importanza è stato quello dei "servizi e infrastrutture economiche", al quale è stato destinato il 28 per cento degli impegni. Una percentuale del 7 per cento è stata destinata all'aiuto al bilancio e agli aiuti per la sicurezza alimentare.

¹¹ Il Consiglio Europeo aveva, inoltre, esteso a 6 anni il periodo di riferimento del nuovo protocollo finanziario (rispetto ai 5 anni tradizionali) e introdotto una nuova chiave di ripartizione, più vicina a quella del bilancio comunitario. Per l'Italia è stata decisa una quota di partecipazione del 12,86 per cento, a fronte del 12,54 per cento relativo al IX FES.

¹² La Dichiarazione di Parigi, adottata il 2 marzo 2005 a conclusione del Forum sull'efficacia degli aiuti promosso dall'OCSE-DAC e dalla Banca Mondiale, impegna i Paesi donatori e beneficiari a migliorare l'armonizzazione e l'efficienza degli aiuti, attraverso l'introduzione di specifici indicatori atti a misurare i progressi realizzati.

¹³ Si tratta di un accordo stipulato tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, e regolante, per un determinato ciclo del FES, le risorse finanziarie del Fondo, la loro ripartizione geografica e settoriale e i meccanismi di contribuzione. L'Accordo Interno del X FES è stato firmato il 17 luglio 2006.

L'aiuto al bilancio

Nel 2006, contrariamente alla tendenza degli anni precedenti, si è registrata una diminuzione della quota di risorse del FES impiegate dalla Commissione per la concessione di aiuti al bilancio (*budget support*), uno strumento di cooperazione al quale l'Accordo di Cotonou attribuisce particolare rilievo e che, pertanto, è destinato ad avere un ruolo crescente.¹⁴ I programmi di *budget support*, attuati principalmente sotto forma di contributi diretti e "generalisti" al bilancio pubblico, e in misura minore come contributi al bilancio "vincolati" per interventi in specifici settori, sono finalizzati a promuovere la crescita economica e l'attuazione delle strategie di riduzione della povertà dei Paesi beneficiari. L'aiuto al bilancio contribuisce tra l'altro a migliorare il grado di *ownership* e a ridurre i costi di transazione. Nel corso del 2006 sono stati approvati programmi di aiuto al bilancio per un importo di 237 milioni di euro¹⁵, pari a circa il 6 per cento degli impegni totali della Commissione.

I programmi di *budget support* hanno normalmente durata triennale e sono concessi ai Paesi che soddisfano alcuni requisiti: i) l'esistenza di un programma di riforme macroeconomiche in atto, generalmente monitorato dal Fondo Monetario Internazionale; ii) una gestione della spesa pubblica sufficientemente trasparente e responsabile; iii) l'esistenza di un documento strategico di riduzione della povertà in fase di implementazione; iv) l'accordo su un insieme di indicatori per il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia del programma. In molti Stati ACP la Commissione fornisce aiuti al bilancio nell'ambito di gruppi di donatori bilaterali e multilaterali che attuano la stessa tipologia di aiuto, svolgendo un ruolo di primo piano nel promuovere il coordinamento e l'armonizzazione delle procedure adottate dai diversi donatori.

7. Le Facilities per l'Africa istituite nell'ambito del 9° FES

Nel marzo del 2006 è stata lanciata la seconda *call for proposals*¹⁶ relativa alla *Water Facility* (WF), istituita dal Consiglio europeo nel marzo del 2004 grazie a uno stanziamento iniziale di 250 milioni di euro¹⁷ provenienti dal miliardo condizionale del 9° FES (cfr. nota 2). La WF, volta a contribuire al raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs) in materia di acqua potabile e strutture igienico-sanitarie, è in particolare destinata a finanziare iniziative negli Stati ACP rivolte a due categorie di interventi: i) aumentare l'accesso alle risorse idriche attraverso il finanziamento di infrastrutture e servizi; ii) migliorare la gestione delle risorse e dei servizi idrici. Le risorse della WF coprono solo una parte del costo totale dei progetti: nel caso dei progetti infrastrutturali, la quota massima prevista a carico della *Facility* è pari al 50 per cento, mentre per progetti di altra natura potrà raggiungere il 15 per cento del costo totale.

La seconda *call for proposals* della WF, conclusasi nel febbraio del 2007, ha portato alla selezione di 78 proposte per un importo complessivo pari a 372 milioni di euro, di cui 188 milioni cofinanziati dall'UE (a fronte delle 97 proposte della prima *call*, di importo complessivo pari a 412 milioni, di cui 230 cofinanziati dall'UE). Essa ha consentito di aumentare il numero dei beneficiari

¹⁴ E' l'equivalente del *Poverty Reduction Budget Support* della Banca Mondiale, con la sostanziale differenza che il *budget support* della Commissione è sotto forma di dono.

¹⁵ Tale importo include gli aiuti alimentari e alla sicurezza alimentare.

¹⁶ Trattasi di una procedura attraverso la quale un'ampia categoria di soggetti, pubblici e privati, appartenenti a Stati ACP o UE, possono presentare proposte di progetti suscettibili di ricevere finanziamenti dalla WF. Le proposte sono sottoposte a valutazione e selezione da parte di un apposito gruppo di lavoro istituito presso la Commissione, sulla base della rilevanza rispetto alle finalità dell'iniziativa.

¹⁷ Nel 2005 il Consiglio ACP-UE ha approvato un ulteriore stanziamento di 250 milioni alla luce delle revisioni intermedie delle Strategie nazionali e dell'esame della *performance* del FES.

degli interventi finanziati dalla WF, con particolare riguardo alle iniziative promosse dalla società civile ed ha registrato un maggiore coinvolgimento delle delegazioni della Commissione, degli attori della cooperazione decentrata e delle organizzazioni internazionali. La distribuzione geografica delle proposte selezionate vede il prevalere di progetti relativi all'Africa orientale ed occidentale.

Nel giugno 2006 è stata inoltre lanciata la *call for proposals* relativa alla *Energy Facility*, istituita nel 2005 dal Consiglio ACP-UE, con uno stanziamento complessivo di 220 milioni di euro.

La *Facility*, che si inserisce nell'ambito della *EU Energy Initiative for Poverty Eradication and Sustainable Development* (EUEI), adottata nel corso del Vertice di Johannesburg del 2002, ha come scopo quello di aumentare l'accesso all'energia contribuendo così al dimezzamento entro il 2015 del numero di persone che vivono in condizioni di estrema indigenza. La *call for proposals*, attraverso la quale saranno erogati 198 milioni di euro, ha consentito di selezionare 169 proposte di finanziamento, relative in prevalenza a progetti infrastrutturali.

La *Peace Facility* è un fondo istituito dal Consiglio dei Ministri ACP-UE,¹⁸ a seguito di un'iniziativa lanciata dall'Unione Africana in occasione del *Summit* di Maputo del 2003, che ha la finalità di promuovere una politica continentale per la pace e la sicurezza, attraverso lo sviluppo delle capacità dell'Unione Africana e di altre organizzazioni africane sub-regionali di pianificare e gestire operazioni a sostegno della pace eseguite da forze africane. La prevenzione e la risoluzione dei conflitti costituisce una delle priorità dell'Accordo di partenariato ACP-UE, laddove prevede che le parti perseguano una politica attiva, globale e integrata di pacificazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti nel quadro del partenariato. La *Peace Facility* è stata costituita con uno stanziamento di 250 milioni di euro provenienti dalla dotazione del 9° FES per una durata di tre anni (fino al 2006).

Nell'aprile 2006 il Consiglio ha prorogato per un ulteriore triennio le attività della *Facility*, deliberando a tal fine uno stanziamento di 300 milioni di euro, a valere sulle risorse del X FES, per il periodo 2008-2010. Nell'agosto 2006 è stato inoltre deciso un rifinanziamento di 50 milioni di euro, che ha portato la dotazione finanziaria originaria della *Facility* a 300 milioni. Tale importo finanzia in prevalenza operazioni di sostegno alla pace (cui sono destinati 258 milioni di euro¹⁹) e attività di *capacity building* (27 milioni). Nel maggio 2007 il Consiglio ACP-UE ha inoltre adottato una decisione che consente agli SM di versare alla Commissione, fino al 30 settembre 2007, contributi volontari a sostegno degli obiettivi della *facility*. Rimane comunque aperta la questione di come questa sarà finanziata nel lungo termine, ovvero se sia possibile usare risorse diverse da quelle del FES, dato che gli interventi finanziati dalla *Facility* non sono assimilabili a interventi di cooperazione se non per una limitata quota percentuale.

8. Il Trust Fund UE-Africa per le Infrastrutture

Nel febbraio 2006 la Commissione europea e la BEI hanno firmato un Memorandum d'Intesa volto a promuovere l'istituzione di un Trust Fund UE-Africa per le Infrastrutture quale strumento strategico del Partenariato UE-Africa per le Infrastrutture previsto dalla Strategia UE per l'Africa, adottata dal Consiglio Europeo nel dicembre 2005.

¹⁸ Il Consiglio dei Ministri ACP-UE è un'istituzione composta dai membri del Consiglio dell'Unione europea, dai membri della Commissione e dai rappresentanti di ciascun Paese ACP, che nell'ambito dell'Accordo di Cotonou ha funzioni sia di indirizzo politico che di attuazione delle disposizioni dell'Accordo.

¹⁹ Di cui ad oggi 202 milioni già erogati per la Missione Africana in Sudan (AMIS) per riportare la pace in Darfur.

Il TF, gestito dalla BEI, sosterrà la realizzazione nell'Africa Sub-sahariana di progetti infrastrutturali aventi una dimensione regionale attraverso quattro diverse modalità di finanziamento: sussidi ai tassi di interesse, assistenza tecnica, doni a sostegno di progetti aventi una rilevanza ambientale o sociale, premi assicurativi.

I progetti da finanziare saranno proposti dalla BEI²⁰, e, per gli Stati Membri che abbiano versato contributi al TF, da un'istituzione finanziaria di sviluppo, una banca, un'agenzia o un ente pubblico con esperienza in progetti di sviluppo internazionale.

I negoziati sull'Accordo istitutivo del TF hanno avuto inizio nell'autunno 2006 e il testo finale è stato firmato il 23 aprile 2007. Il contributo iniziale della Commissione al TF è di 60 milioni di euro, mentre la BEI ha reso disponibili risorse per 260 milioni sotto forma di prestiti. Alcuni Stati Membri hanno inoltre annunciato il versamento di contributi volontari, per un importo totale di 27 milioni. L'Italia partecipa al TF con un contributo di 5 milioni di euro.

Gli organi del TF sono: a) il Comitato Esecutivo, formato da rappresentanti dei donatori, che deciderà in merito alla compatibilità, con i criteri di eleggibilità definiti nell'Accordo istitutivo, dei progetti proposti dalla BEI e dalle istituzioni, Agenzie di sviluppo e banche nominate dai donatori, valutando inoltre l'efficacia delle attività finanziate dal Fondo; b) lo Steering Committee, che elaborerà le linee strategiche del TF e includerà il Segretariato ACP e rappresentanti dell'UA (Unione Africana) e delle sue Comunità Economiche Regionali, oltre che della Commissione e degli SM; c) il Gruppo dei Finanziatori, formato dalle istituzioni che possono proporre al Comitato Esecutivo i progetti da finanziare.

9. L'Italia e il FES

La quota sottoscritta dall'Italia nella costituzione del 9° FES è pari al 12,54 per cento, la stessa detenuta nella precedente ricostituzione (8° FES), e corrisponde a un impegno finanziario di 1.730 milioni di euro distribuito nell'arco di cinque anni. Nel 2006 i contributi versati dall'Italia per il Fondo Europeo di Sviluppo, sulla base delle richieste formulate dalla Commissione agli Stati membri, sono stati pari a 334.818.000 euro, di cui 314.754.000 alla Commissione e 20.064.000 alla BEI per l'*Investment Facility*. L'Italia contribuirà al X FES per un importo di 2.917 milioni di euro.

Aggiudicazione di appalti

La realizzazione concreta dei progetti finanziati dal FES, per quanto riguarda l'esecuzione di opere e la fornitura di beni e servizi, avviene attraverso bandi di gara internazionali riservati alle imprese degli Stati membri dell'UE e degli Stati ACP, eccettuati i casi di deroga previsti dall'Accordo di Cotonou (Allegato IV), nei quali è possibile estendere la partecipazione alle gare a imprese di altri PVS.

A livello aggregato, l'Italia ha registrato un rallentamento rispetto agli ultimi anni, con l'aggiudicazione di contratti per un importo di 85 milioni di euro (a fronte dei 99 milioni del 2004 e dei 153 milioni del 2005), pari a una quota del 7,4 per cento del valore totale degli appalti aggiudicati. L'Italia si pone quindi in terza posizione nella classifica dei paesi europei, dopo la Francia (che ha una quota del 20,77 per cento) e il Portogallo (10,33 per cento). Le risorse assegnate

²⁰ I progetti saranno selezionati tenendo conto delle priorità dell'Unione Africana e del suo programma NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*).

nel 2006 agli attori italiani si riferiscono all'incirca per il 74 per cento ad appalti per lavori, per il 3 per cento a forniture e per il 23 per cento ai servizi.

La tabella seguente riassume i risultati delle aggiudicazioni degli appalti nel 2006 per gli Stati membri che hanno registrato le quote maggiori.

	Lavori (%)	Servizi (%)	Forniture (%)	Totale (%)	Totale (milioni di euro)
Francia	25,06	15,85	5,64	20,77	237,8
Portogallo	17,15	0,19	0,06	10,33	118,2
Italia	9,19	5,03	2,95	7,40	84,7
Paesi Bassi	10,33	2,52	2,51	7,19	82,3
Belgio	0,25	18,76	1,84	6,71	76,8
Germania	-0,01	10,31	12,51	4,26	48,8
Regno Unito	0,02	9,04	14,50	3,96	45,3
Spagna	0,07	4,22	9,99	2,07	23,7

I dati disponibili confermano la tendenza a una perdita di posizioni da parte degli Stati membri a vantaggio dei Paesi ACP e di altri PVS²¹. Tra gli obiettivi delle procedure adottate per la realizzazione dei progetti finanziati dal FES, d'altra parte, rientra la delega delle relative attività ai Paesi beneficiari. Inoltre, Paesi quali Germania e Regno Unito si avvalgono in misura consistente di beneficiari terzi quali capofila dei consorzi di imprese coinvolti nei progetti, il che contribuisce alla crescita del *procurement* dei Paesi ACP.

²¹ L'Allegato IV dell'accordo di Cotonou stabilisce che le persone fisiche o giuridiche dei PVS che non siano ACP possono partecipare all'aggiudicazione di contratti finanziati dal FES nelle seguenti ipotesi: a) su richiesta degli ACP interessati, al fine di ottimizzare i costi delle operazioni; b) quando la Comunità partecipi al finanziamento di schemi regionali o interregionali che interessino tali PVS; c) in caso di progetti e programmi di cofinanziamento; d) per interventi di assistenza all'emergenza.

LE POLICIES DI COOPERAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Nel 2006 le istituzioni comunitarie hanno adottato alcune importanti *policies* nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

- La Commissione (marzo 2006) ha elaborato un “pacchetto sull'efficacia degli aiuti”, quale insieme di proposte strategiche finalizzato a dare attuazione agli impegni assunti nel 2005 in merito al volume e alla qualità degli aiuti dell'UE. Tale pacchetto è formato da tre documenti: a) un Piano di Azione “*EU Aid: Delivering more, better and faster*” che ha individuato nove iniziative da adottare nel corso del 2006, volte ad attuare in particolare la Dichiarazione di Parigi, l'*European Consensus* e la Strategia per l'Africa.; b) una Comunicazione sul finanziamento dello sviluppo e sull'efficacia degli aiuti, che ha fornito una valutazione del livello di realizzazione degli impegni assunti nel 2005 in relazione all'aumento dell'APS; c) una Comunicazione relativa al quadro di programmazione comune. Il citato Piano di Azione rappresenta il documento principale e prevede in particolare le seguenti iniziative: la revisione e l'aggiornamento del *Donor Atlas* in collaborazione con l'OCSE/DAC; il monitoraggio delle attività dell'UE tramite i meccanismi del DAC e i rapporti annuali sul seguito di Monterrey; la definizione di *roadmap* nazionali riguardanti i principi dell'armonizzazione e dell'*alignment* nei paesi *partner*; la definizione di un nuovo quadro di programmazione comune; la definizione di linee guida operative per la complementarietà e la divisione del lavoro; lo sviluppo di attività di cofinanziamento degli Stati Membri; l'istituzione di una rete dei centri di ricerca; la definizione di accordi locali congiunti fra Commissione e Stati Membri; un compendio dei principi normativi inerenti alla programmazione e al *procurement*. Il pacchetto sull'efficacia degli aiuti è stato approvato dal CAGRE con una risoluzione dell'aprile 2006.
- Il Consiglio (ottobre 2006) ha adottato una risoluzione relativa agli aiuti al commercio, nella quale gli Stati Membri sono stati invitati ad attuare l'impegno di portare ad un miliardo di euro all'anno, entro il 2010, la propria spesa collettiva relativa alla *trade related assistance*. Nella risoluzione si sono inoltre invitati gli Stati Membri e la Commissione a preparare nel 2007 una Strategia Congiunta dell'UE per gli Aiuti al Commercio, volta a definire una *roadmap* che consenta all'assistenza collegata al commercio dell'UE di raggiungere il livello di 2 miliardi di euro entro il 2010. Il Consiglio ha inoltre ribadito il ruolo essenziale degli EPA quali strumenti di sviluppo e di integrazione regionale. Ai fini di un migliore monitoraggio dell'assistenza dell'UE il Consiglio ha infine auspicato un migliore funzionamento delle *task force* regionali esistenti.