

XI L'aiuto allo sviluppo dell'UE nei paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP): il Fondo Europeo di Sviluppo (FES)

1. Cenni storici

La politica di aiuto allo sviluppo dell'Unione Europea 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,⁵¹ 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 anche ai paesi africani membri del Commonwealth dell'Africa Sub-Sahariana e ad 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 in caso di 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 sulla 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 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,

⁵¹ Per lo più ex colonie della Francia e del Belgio.

doveva coinvolgere le popolazioni e quindi avere una componente sociale dove il ruolo delle donne era fondamentale.

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 UE verso i paesi ACP. Sulla scia della Banca Mondiale, la Commissione si rende conto che l'aiuto non può essere basato solo sull'investimento in 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 fu quindi sostituita da un nuovo Accordo di partenariato, firmato il 23 giugno 2000 a Cotonou, nel Benin, dall'UE e da 77 Paesi ACP. Nel 2003, agli Stati firmatari si è aggiunto Timor Leste⁵².

2. L'Accordo di Cotonou

L'Accordo di Cotonou, come viene normalmente definito, è entrato in vigore il 1° aprile 2003, ha durata ventennale (2000-2020) e costituisce il nuovo quadro giuridico del FES. 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 attori 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.

⁵² Il Gruppo ACP comprende 79 Paesi, di cui 78 firmatari dell'Accordo di Cotonou, tranne Cuba. Il Sudafrica è parte dell'Accordo, ma ad esso non si applicano tutte le disposizioni in esso contenute.

L'Accordo di Cotonou ha introdotto l'*Investment Facility* (IF) che è uno strumento, gestito dalla BEI, volto a sostenere gli investimenti nei paesi ACP di imprese private e pubbliche gestite con criteri commerciali. Istituita nel 2003 con una dotazione di circa 2 miliardi di euro provenienti dall'*envelope* del IX FES⁵³, l'IF si pone in continuità con l'attività svolta dalla BEI nel quadro delle passate Convenzioni quadro a sostegno del settore imprenditoriale dei paesi ACP.

L'art. 95 dell'Accordo di Cotonou prevede che esso sia rivisto ogni 5 anni, ad eccezione delle clausole economiche e commerciali, per le quali è prevista una speciale procedura di revisione. Pertanto, nel maggio 2004 partirono i negoziati tra Stati Membri (SM) dell'UE e paesi ACP per l'aggiustamento di alcune parti dell'Accordo, volto essenzialmente ad aumentare l'efficacia e la qualità della partnership EU-ACP, a migliorare l'attuazione dell'Accordo e ad assicurare la sua coerenza con una serie di impegni politici assunti dall'UE negli anni precedenti.

Dopo circa 10 mesi di negoziato, fu raggiunta il 23 febbraio 2005 un'intesa sulle modifiche da apportare all'Accordo, che nel complesso si sono tradotte non in cambiamenti sostanziali, quanto in aggiustamenti tecnici o di contenuto di tipo "minore". In particolare, nella parte relativa alle strategie di sviluppo, è stato inserito nel preambolo dell'Accordo un riferimento ai *Millennium Development Goals* (MDGs) che riafferma l'impegno di tutti i partner al loro raggiungimento, come pure, nel corpo del testo, un riferimento alla protezione della salute riproduttiva delle donne e alla lotta contro le malattie correlate alla povertà.

Le modifiche all'Accordo sono state sottoscritte dagli Stati UE e ACP a Lussemburgo nel giugno del 2005 e quindi sottoposte a ratifica parlamentare da tutti i firmatari. Esse sono entrate in vigore il 1° luglio 2008.

La seconda revisione dell'Accordo di Cotonou

Nel febbraio del 2009 hanno avuto inizio i negoziati per la seconda revisione dell'Accordo di Cotonou, che si sono conclusi il 19 marzo 2010 con la sigla dei documenti con le modifiche approvate. Il nuovo testo dell'Accordo è stato poi firmato dagli Stati UE e dai Paesi ACP a Ouagadougou (Burkina Faso) il 23 giugno 2010 ed è entrato in vigore il 1° novembre, a seguito del raggiungimento del numero minimo di ratifiche richiesto dall'Accordo stesso.

La seconda revisione ha offerto l'opportunità di adattare il partenariato UE-ACP ai cambiamenti e alle emergenze che si sono verificati negli ultimi anni: la crescente importanza dell'integrazione regionale, l'interdipendenza tra sicurezza e sviluppo, le sfide della sicurezza alimentare e dell'HIV/AIDS. Al partenariato UE-ACP sono stati quindi aggiunti nuovi temi, quali il rafforzamento dei settori dell'acquacoltura e della pesca, un accresciuto impegno nella lotta contro l'AIDS e un'accelerazione verso il reciproco riconoscimento (UE-ACP) delle qualifiche dell'istruzione superiore. In particolare, il nuovo testo riconosce la rilevanza del tema del *climate change* nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, prevedendone il recepimento nelle strategie di sviluppo dei paesi ACP, con specifiche misure di assistenza per l'adeguamento ai cambiamenti climatici.

L'accordo rivisto, inoltre, sottolinea maggiormente il ruolo dei Parlamenti nazionali, delle autorità locali, della società civile e del settore privato nella definizione delle politiche per lo sviluppo. Infine, il nuovo accordo ha ampliato il mandato della Banca Europea degli Investimenti, che si estenderà anche al finanziamento del settore pubblico per gli investimenti relativi alle infrastrutture pubbliche regionali, insieme agli sponsor provenienti dai paesi ACP. Essa finanzia, inoltre, progetti incentrati sulla lotta al cambiamento climatico all'interno dei PVS, proponendo il lancio di iniziative europee per l'azione climatica.

⁵³ Il primo protocollo finanziario varato nell'ambito dell'Accordo di Cotonou.

Il FES, strumento finanziario degli accordi di partenariato tra l'UE e i paesi ACP, è alimentato dai contributi degli Stati membri, che dai sei iniziali sono divenuti quindici e poi, dal 1° gennaio 2007, ventisette⁵⁴. Organo decisionale è il Comitato FES, costituito da rappresentanti degli Stati Membri (SM), il cui ruolo e ambito di competenza sono stati largamente ridimensionati negli ultimi anni. Infatti, mentre originariamente il Comitato approvava i singoli progetti presentati dalla Commissione, oggi esso si focalizza essenzialmente sugli aspetti di *policy* e di strategia, pur mantenendo la competenza in materia di programmazione e monitoraggio dell'attività di cooperazione nell'ambito del partenariato UE-ACP.

Fin dall'inizio, i finanziamenti del FES sono stati effettuati sotto forma di doni e di prestiti speciali⁵⁵, 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.

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 IX FES, che ha portato al consolidamento di tutte le risorse nell'ambito dello strumento finanziario in atto. Alla luce di queste nuove disposizioni, il ciclo finanziario del IX FES (2002-2007) si è concluso il 12 dicembre 2007, con l'impegno di tutte le risorse disponibili prima dell'entrata in vigore del FES successivo.

3. II X FES

Il X FES, destinato a coprire il periodo dal 2008 al 2013⁵⁶, è divenuto operativo, in termini di programmazione e approvazione degli interventi da finanziare, dal 1° luglio 2008, dopo l'avvenuta ratifica del Protocollo Finanziario e dell'Accordo Interno da parte di tutti gli SM e di due terzi degli Stati ACP. L'Italia è stata tra i primi paesi dell'UE a effettuare la ratifica, avvenuta con la legge n. 215 del 9 novembre 2007. Tuttavia, gli SM hanno iniziato a versare i contributi dovuti a titolo del X FES a partire dal 2011, dopo che sono state esaurite le risorse dei precedenti FES.

L'entrata in vigore del X FES è avvenuta più tardi rispetto alla data inizialmente prevista (1° gennaio 2008), a causa del ritardo nella ratifica della revisione dell'Accordo di Cotonou.

Il Protocollo finanziario del X FES prevede una dotazione di 22.682 milioni di euro (contro i 13.500 milioni del IX FES) ripartiti nel modo seguente: a) paesi ACP: 21.966 milioni di euro; b) Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM)⁵⁷: 286 milioni; c) spese di sostegno

⁵⁴ I 12 paesi che sono entrati a far parte della UE nel 2005 hanno cominciato a contribuire finanziariamente a partire dal X FES.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Contrariamente a quanto avvenuto finora, la durata del X FES è stata portata a 6 anni, per farne coincidere la fine con quella delle Prospettive Finanziarie del bilancio comunitario.

⁵⁷ I Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM) sono 21 paesi o territori che dipendono costituzionalmente da quattro Stati membri dell'Unione europea: la Danimarca, la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito. Ne fanno parte, tra

associate al FES: 430 milioni. A tali risorse si aggiungono 2.030 miliardi di euro sotto forma di prestiti che la BEI potrà concedere ai paesi ACP a valere sulle risorse proprie.

Fondi destinati ai Paesi ACP	21.966
- Cooperazione Nazionale e Regionale (PIN e PIR)	17.766
- Cooperazione intra-ACP	2.700
- <i>Investment Facility</i>	1.500
Fondi destinati ai PTOM	286
Spese di gestione del Fondo	430
- per la parte ACP	424
- per la parte PTOM	6
TOTALE X FES	22.682
Fondi propri BEI	2.030
- per prestiti destinati agli ACP	2.000
- per prestiti destinati ai PTOM	30

Gli SM contribuiscono al X FES secondo nuove chiavi di ripartizione, che si avvicinano maggiormente a quelle del bilancio comunitario, nell'ottica della eventuale futura "budgetizzazione" del Fondo, che potrebbe partire dal 2014, se si arriverà a un'intesa tra gli SM nel corso dei negoziati per le Prospettive Finanziarie 2014-2020. Per l'Italia la chiave è passata dal 12,54 al 12,86 per cento (la partecipazione al bilancio comunitario è stata normalmente intorno al 14 per cento, ma nel 2010 è scesa al 12,88 per cento)⁵⁸, corrispondente a 2,916 miliardi per tutto il periodo (a fronte di 1,730 miliardi del IX FES). L'Italia si conferma, in tal modo, al quarto posto tra gli Stati membri, dopo Germania, Francia e Regno Unito.

gli altri, la Groenlandia, le Isole Falkland, la Nuova Caledonia, la Polinesia francese e le Antille olandesi. Sebbene i loro cittadini siano cittadini dell'Unione, questi paesi non fanno parte del territorio comunitario e, di conseguenza, ad essi non si applica direttamente il diritto comunitario. Essi beneficiano però dello statuto di associati agli Stati membri, conferitogli dal Trattato di Roma, che è all'origine dell'attuale assistenza finanziaria concessa attraverso il FES.

⁵⁸ La partecipazione dell'Italia al bilancio comunitario è stata normalmente intorno al 13,5-14 per cento, ma nel 2010 è scesa al 12,88 per cento.

3.1 Aspetti normativi

I documenti normativi del X FES⁵⁹ hanno introdotto numerose innovazioni rispetto ai precedenti FES, sia sotto il profilo della programmazione, sia sotto il profilo finanziario.

Il Regolamento di Attuazione, che disciplina l'operatività del FES, ha cercato di armonizzare le procedure decisionali e programmatiche del FES con quelle previste per gli strumenti di assistenza esterna del bilancio UE, introducendo importanti modifiche:

- Nell'ambito della programmazione, è stato rafforzato il ruolo dei documenti strategici a livello nazionale (*Country Strategy Papers* – CSP), regionale (*Regional Strategy Papers* - RSP) e Intra-ACP, che coprono tutto il ciclo di durata del FES. I documenti strategici devono assicurare i principi del coordinamento, dell'*ownership* e dell'efficacia degli aiuti, inserendosi nel quadro di programmazione pluriennale congiunta adottato dal Consiglio l'11 aprile 2006⁶⁰. Rispetto al passato, assumono un ruolo rilevante il dialogo con i beneficiari della cooperazione comunitaria e la collaborazione tra Commissione e SM per svolgere un'analisi congiunta del contesto nazionale e regionale.
- Ai documenti strategici si accompagnano i Programmi Indicativi Pluriennali per Paese e per Regione (PIN e PIR), che definiscono le aree prioritarie scelte per i finanziamenti comunitari, l'allocazione indicativa complessiva e per area, gli obiettivi specifici e gli impegni settoriali. L'allocazione complessiva dei PIN e dei PIR si compone di due parti: una parte programmabile (envelope A), destinata a finanziare le politiche macroeconomiche e settoriali, i programmi e i progetti che saranno attuati nei settori focali e non focali individuati come aree di cooperazione; una parte non programmabile (envelope B) destinata a coprire esigenze impreviste, come l'assistenza in caso di emergenza (ove non possa intervenire il bilancio comunitario), i contributi a iniziative internazionali per la riduzione del debito, il sostegno per le perdite nei proventi da esportazioni, ecc.
- Secondo la logica dell'efficacia dell'aiuto e della divisione del lavoro, principi sanciti dall'UE negli ultimi anni⁶¹, per ogni paese ACP il X FES si focalizzerà solo su tre settori (è il principio della concentrazione), con alcuni limitati interventi in settori non focali. Tradizionalmente, la Commissione ha sempre cercato di restringere il focus della sua azione su specifici settori, scegliendo di operare in quelle aree nelle quali essa ha un vantaggio comparato⁶² e di massimizzare la complementarietà con gli SM

⁵⁹ Il X FES è regolato da 5 documenti normativi: il Protocollo Finanziario, l'Accordo Interno, il Regolamento di Attuazione, il Regolamento Finanziario e il Regolamento Interno. Il Protocollo finanziario stabilisce la dotazione del FES e i contributi degli Stati membri, mentre l'Accordo Interno precisa alcune disposizioni finanziarie. Il Regolamento di Attuazione, non previsto per il precedente FES, integra le disposizioni dell'Accordo Interno, fornendo una disciplina compiuta sull'operatività del FES. Gli altri due documenti, approvati per ultimi (23 gennaio 2008), sono il Regolamento Finanziario, che disciplina le modalità di gestione delle risorse e la contabilità del FES, nonché il versamento dei contributi da parte degli SM, e il Regolamento Interno, che stabilisce le modalità di funzionamento del Comitato FES.

⁶⁰ Tale quadro definisce i principi generali (flessibilità, gradualità, apertura ad altri donatori, dimensione locale e armonizzazione degli interventi) e una struttura comune per i documenti di programmazione redatti congiuntamente dall'UE e dagli Stati Membri, attribuendo particolare rilevanza all'analisi dei contesti nazionali e all'individuazione delle strategie di risposta.

⁶¹ European Consensus (2005), Codice di Condotta per la divisione del lavoro (2007), Dichiarazione di Accra (2008).

⁶² Ad oggi, le risorse della Comunità si sono concentrate per lo più sulle infrastrutture e servizi sociali (salute e istruzione, ma anche *governance* e società civile) e sulle infrastrutture economiche (trasporti, *water and sanitation*, energia e IT).

presenti in un dato paese. In circa 40 Paesi, è poi prevista una componente più o meno importante di sostegno diretto al bilancio generale, strumento destinato a ricoprire un ruolo sempre più rilevante nel X FES.

- Un'importante innovazione è rappresentata dall'introduzione dei Programmi di azione annuali (Annual Action Programmes - AAP), che si basano sui menzionati documenti strategici e sui Programmi Indicativi Pluriennali. I Programmi annuali vengono predisposti dalla Commissione con il paese o la regione partner, con il coinvolgimento degli Stati Membri presenti in loco (e in coordinamento, ove possibile, con gli altri donatori) e della BEI. Essi specificano gli ambiti di intervento previsti per l'anno di riferimento, gli obiettivi perseguiti, i risultati attesi, l'ammontare complessivo dei finanziamenti previsti e gli importi allocati per ciascuna operazione. Includono, inoltre, una descrizione delle singole operazioni da finanziare, le procedure gestionali e la relativa tempistica (nel caso dell'aiuto al bilancio, saranno indicati i criteri di erogazione). Ciascuno SM potrà richiedere il ritiro di un determinato progetto dal programma di azione annuale. Solo eccezionalmente la Commissione potrà adottare misure non previste nel programma annuale (ad esempio quando questo non sia stato ancora adottato o siano emerse nuove esigenze).
- A seguito delle modifiche introdotte, il Comitato FES - alla stregua degli altri Comitati competenti per gli altri strumenti di assistenza esterna - non approva più le singole proposte di finanziamento, come avveniva in precedenza, ma solo i Programmi di azione annuali, nell'ottica di un approccio operativo più coerente, con una costante interazione fra la strategia pluriennale iniziale e la sua traduzione in strategie di risposta annuali.
- Fra gli elementi innovativi della programmazione, spicca l'adozione della cosiddetta "Iniziativa sulla *Governance*" per la quale è stata stanziata una somma di 2,7 miliardi di euro (ovvero circa il 25 per cento dei 10.700 milioni di euro destinati alla programmazione nazionale) da destinare, sotto forma di *incentive tranche*, a quei paesi ACP che abbiano adottato un Piano d'Azione credibile e appropriato (valutato positivamente dalla Commissione e dagli SM), volto a migliorare il governo economico, finanziario e sociale. La procedura per l'assegnazione dell'*incentive tranche* è iniziata con la predisposizione di un *governance profile* da parte della Commissione e degli SM presenti nei singoli paesi e, in seguito all'analisi di questo profilo, ogni paese ACP è stato invitato a formulare un piano d'azione per far fronte alle criticità eventualmente emerse. Successivamente, la Commissione ha proceduto a una valutazione dei piani alla luce della loro pertinenza, ambizione e credibilità, proponendo un'allocatione aggiuntiva del 10, 20, 25 o 30 per cento, alle quali si somma un bonus del 5 per cento in caso di completamento dell'*African Peer Review Mechanism (APRM)*⁶³.
- Accanto alla programmazione nazionale e regionale, è stata introdotta anche la programmazione Intra-ACP, che copre tematiche trasversali a tutti i paesi beneficiari; essa prevede una strategia (con il relativo programma indicativo pluriennale) destinata a coprire l'intero ciclo del FES, che verrà attuata con programmi di azione annuali. Alla programmazione Intra-ACP sono stati destinati 2,7 miliardi di euro (vedi oltre).
- È stato introdotto il cofinanziamento di programmi o progetti, nella forma del cofinanziamento parallelo o congiunto (Art. 9 dell'Accordo Interno del X FES). Nel caso del cofinanziamento parallelo, il progetto o programma può essere suddiviso in

⁶³ Nel corso del 2007 e del 2008 sono state determinate le tranche incentivanti per 69 paesi ACP (5 del 10%, 17 del 20%, 41 del 25%, 6 del 30% – dati comprensivi in 3 casi del bonus APRM), mentre per i restanti paesi ci sono stati dei ritardi (in particolare per i caraibici, che sono stati incoraggiati a prendere maggiori impegni soprattutto in tema di trasparenza dei regimi fiscali).

diverse componenti, ciascuna finanziata da diversi partner; nel caso del cofinanziamento congiunto, si ha un *pooling* delle risorse dei partner, che vanno a finanziare non singole componenti, ma l'intero progetto o programma. In quest'ultimo caso, la Commissione può ricevere e gestire fondi per conto degli SM o di loro enti regionali o locali, di altri paesi donatori o di loro agenzie pubbliche e di organizzazioni internazionali (anche regionali), tramite un accordo di trasferimento⁶⁴. La Commissione può inoltre ricorrere alla gestione centralizzata indiretta, affidando ai citati soggetti, tramite accordi di delegazione, la gestione di risorse per compiti attinenti all'esecuzione delle attività del FES.

- Per quanto riguarda l'*Investment Facility* (IF), rispetto al IX FES si è introdotta la possibilità per la BEI di proporre al Comitato dell'IF un'allocazione globale per i sussidi ai tassi di interesse, che saranno quindi sub-allocati, senza un ulteriore parere del Comitato o della Commissione, per singoli progetti, in base ai criteri definiti in sede di stanziamento globale. Inoltre, si è introdotta la possibilità, in capo agli organi direttivi della BEI, di richiedere periodicamente al Comitato IF di esprimersi sulle proposte di finanziamento.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, l'Accordo Interno ha introdotto le seguenti innovazioni:

- come già detto, gli SM contribuiranno al X FES secondo nuove chiavi di ripartizione, che si avvicinano maggiormente a quelle di bilancio, nell'ottica della futura "budgetizzazione" del FES (per l'Italia la chiave passa dal 12,54 al 12,86 percento).
- gli Stati membri possono fornire alla Commissione o alla BEI contributi volontari, addizionali al contributo obbligatorio;
- le risorse del X FES non saranno più impegnate dopo il 31 dicembre 2013 (cd. *sunset clause*). Tale norma è stata concepita anch'essa nell'ottica della futura "budgetizzazione" del Fondo (clausola parallela a quella che prevedeva che i fondi disimpegnati a titolo del IX FES o dei FES precedenti non dovevano essere più impegnati dopo il 31 dicembre 2007).

4. Attività dell'anno

4.1 Aspetti operativi

Nel 2010, l'attuazione del X FES è proseguita a ritmi sostenuti, confermando il trend positivo del 2008 e del 2009: alla fine del 2010, infatti, è stato già impegnato il 52% della dotazione complessiva (10,55 miliardi su 21,2 miliardi disponibili), rendendo possibile il raggiungimento dell'obiettivo della Commissione di impegnare tutte le risorse dell'attuale ciclo entro la fine del 2013. Il Comitato FES, che nel 2010 si è riunito 7 volte, ha approvato 39 Programmi d'azione annuali (AAP), tra cui 6 Programmi d'azione regionali, oltre a numerose misure speciali/misure non previste nelle programmazioni annuali⁶⁵.

⁶⁴ Anche la BEI potrà gestire cofinanziamenti congiunti.

⁶⁵ Il Regolamento di Attuazione del X FES prevede che la Commissione, oltre alle Strategie paese e ai Programmi d'azione annuali, possa adottare misure speciali e misure non previste nella programmazione annuale. Le misure speciali (Art. 8), non previste nelle Strategie paese, possono essere adottate quando il paese non ha accesso ai fondi programmabili o quando l'autorità nazionale competente non può assolvere ai propri compiti; le misure speciali possono essere adottate anche per far fronte a esigenze impreviste, attingendo i relativi fondi alla *envelope* B. La Commissione può inoltre adottare misure non previste nella programmazione

La Revisione di Medio Termine del X FES (MTR) e l'Iniziativa MDGs

Nel 2010 è proseguita la procedura di revisione di medio periodo delle Strategie Paese del X FES (*Mid-Term Review* - MTR), prevista dall'Art. 5 dell'Allegato IV all'Accordo di Cotonou, che aveva avuto inizio nel 2009. La MTR ha riguardato solo le Strategie Paese e non le Strategie Regionali, che sono state adottate solo alla fine del 2008 e saranno sottoposte a revisione nel 2011.

La revisione di medio termine ha una duplice finalità: i) adattare le Strategie Paese alla luce di nuove esigenze emerse dopo la loro adozione, rivedendo gli obiettivi e i settori prioritari di intervento; ii) valutare la *performance* del paese relativa ai target di sviluppo fissati e, in base ai risultati conseguiti, aumentare, ridurre o mantenere invariata l'allocazione della *envelope A*.

Per questo esercizio sono stati stanziati circa 300 milioni di euro, provenienti in parte dalla riduzione degli stanziamenti per i paesi ACP (*envelope A*), che hanno conseguito una valutazione negativa, in parte dalle riserve del FES.

La Commissione, come annunciato nella Comunicazione di aprile 2009 "*Supporting development countries in coping with the crisis*" (COM(2009)160), aveva deciso di anticipare l'avvio della procedura di revisione, previsto per la fine del 2009, per mettere a disposizione dei paesi ACP altre risorse per far fronte alla crisi finanziaria ed economica, con il cd. *frontloading* delle erogazioni collegate alla MTR. Il processo di revisione è iniziato quindi in anticipo e nell'estate del 2009 si è svolta la fase delle consultazioni *in-country* tra le delegazioni della Commissione e i rappresentanti dei Governi dei paesi ACP, per valutare i risultati conseguiti e verificare l'attualità delle strategie paese.

La valutazione della *performance* è stata condotta in base a quattro criteri: 1) la *governance* (un criterio non adottato nelle precedenti revisioni); 2) la situazione economica; 3) la situazione sociale e la lotta alla povertà; 4) l'implementazione della cooperazione europea. I risultati conseguiti con l'applicazione di questi criteri sono stati, tuttavia, mitigati alla luce di speciali circostanze (*special considerations*) che hanno influito sulla *performance*, tra cui, in particolare, l'impatto della crisi finanziaria. Le valutazioni condotte dalle delegazioni UE, successivamente armonizzate a livello centrale, si sono concluse con l'individuazione di 19 paesi "*good performing*", che beneficeranno di un incremento del 20% della *envelope A*, e solo 3 "*bad performing*", che invece subiranno una decurtazione del 20%, mentre per tutti gli altri paesi sottoposti a revisione la dotazione resterà invariata.

Tuttavia, a dispetto delle iniziali intenzioni, l'erogazione delle risorse collegate alla MTR è stata poi rinviata, poiché la Commissione, all'inizio del 2010, ha deciso di abbinare la MTR a una nuova iniziativa, la *MDGs Initiative*, volta ad aiutare i paesi ACP nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, che si basa sui risultati della MTR.

L'Iniziativa MDGs, annunciata all'*High Level Meeting* dell'Assemblea Generale dell'ONU sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio del settembre 2010, come contributo dell'UE per conseguire i target collettivi del 2015, si focalizzerà sugli MDG 4 (riduzione della mortalità infantile), 5 (miglioramento della salute materna), 7 c (dimezzamento della percentuale di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari di base) e 1c (dimezzamento della percentuale di persone che soffrono la fame), con un pacchetto di 700 milioni di euro, provenienti anch'essi dalle riserve del FES.

Di questa iniziativa potranno beneficiare tutti i paesi ACP, compresi quelli sottoposti a misure speciali ex Art. 96⁶⁶, sulla base delle proposte presentate dai paesi partner, nelle quali essi dovranno spiegare come queste risorse aggiuntive consentiranno di migliorare il trend nel raggiungimento degli MDGs sui cui sono *off-track*. Al di là della componente finanziaria, l'importanza di questa iniziativa va individuata nell'occasione fornita per rafforzare il dialogo dell'UE con i paesi partner sulle *policies* di sviluppo in atto e individuare gli ostacoli da eliminare e le riforme strutturali da intraprendere per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

La decisione della Commissione sulle proposte pervenute entro la scadenza di giugno 2011 è attesa per la fine del 2011.

annuale (Art. 7 comma 2) ma solo in casi eccezionali, per esempio quando il piano annuale non è stato ancora adottato.

⁶⁶ L'Art. 96 dell'Accordo di Cotonou prevede che, quando un paese non abbia soddisfatto un obbligo derivante dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici o dello Stato di diritto, vengano avviate delle consultazioni vertenti sulle misure da adottare per porre rimedio alla situazione, che possono arrivare alla sospensione della cooperazione finanziaria. Tali misure sono revocate non appena vengono meno le ragioni che hanno condotto alla loro adozione.

4.2 Aspetti finanziari

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, la Commissione, a differenza del 2008 e del 2009, non è riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati in termini di impegni e di pagamenti. Nel 2010, sono stati **impegnati 2.662 milioni di euro** (a fronte del livello record di 3.502 milioni del 2009), che sono al di sotto delle previsioni effettuate a inizio anno e l'obiettivo posto di 3.074 milioni (-13%). Ciò è dipeso dalla decisione di rinviare alcune misure che erano state previste nell'ambito della programmazione Intra-ACP e V-Flex, nonché dal ritardo nella procedura di revisione di medio termine dei CSP e nella finalizzazione dei documenti di programmazione per i PTOM.

Le **erogazioni** effettuate dalla Commissione, invece, hanno raggiunto un livello record: esse infatti, sono state pari a 3.321 milioni di euro, a fronte dei 3.127 milioni del 2009, anche se sono state inferiori all'obiettivo programmato di 3.596 milioni di euro (-6%). L'aumento delle erogazioni è dovuto, in particolare, all'elevato livello di impegni raggiunto nel 2008 e soprattutto nel 2009, che si stanno traducendo progressivamente in pagamenti.⁶⁷

Anche nel 2010, tuttavia, la Commissione non è ancora riuscita a ridurre il pesante *backloading*, sia per gli impegni sia per le erogazioni, che si sono infatti concentrati nella parte finale dell'anno. Tuttavia, nell'ottica di un'accelerazione dei tempi della programmazione, i *Quality Support Groups* (QSGs) di EuropeAid, che valutano le operazioni prima che vengano sottoposte all'approvazione del Comitato FES, nel 2010 hanno anticipato alla fine di giugno 2010 la scadenza per la presentazione delle schede di azione dei Programmi di Azione Annuali per il 2010, mentre per le schede di azione dei Programmi d'Azione Annuali per il 2011 la scadenza è stata ulteriormente anticipata a gennaio 2011.

Nel corso del 2010, il **RAL** (*reste à liquider*), ovvero lo stock di impegni, vecchi o dormienti⁶⁸, che non sono ancora stati erogati, si è ridotto, passando dai 12.490 milioni del 2009 agli 11.445 milioni del 2010 (-8%), grazie al livello record raggiunto per i pagamenti.

In conclusione, alla fine del 2010, a due anni dall'entrata in vigore del X FES, sono stati impegnati in totale 10,55 miliardi di euro dei 21,2 miliardi dell'*envelope* complessiva gestita dalla Commissione, pari al 52% delle risorse disponibili. Si tratta, tuttavia, di un valore medio, che varia in modo significativo tra le varie *envelopes* del X FES: si va dal 53% dei Programmi indicativi nazionali (PIN), includendo le risorse programmabili (A) e le risorse per necessità impreviste (B), al 50% della programmazione Intra-ACP e al 20% dei programmi indicativi regionali (PIR), fino ad arrivare all'3% dell'allocazione per i PTOM. Per poter quindi raggiungere l'obiettivo di impegnare tutte le risorse del X FES entro la fine del 2013, le priorità della Commissione dovranno essere l'accelerazione nell'attuazione dei programmi regionali e dei programmi per i PTOMs e la conclusione della procedura di revisione dei CSP.

4.3 Settori di intervento

Gli interventi del FES si basano sui documenti strategici, elaborati congiuntamente dai paesi beneficiari e dalla Commissione, nei quali, per evitare la frammentazione dell'assistenza e massimizzarne l'efficacia, sono previsti al massimo tre settori prioritari di intervento, con

⁶⁷ Per quanto riguarda i tempi di esecuzione dei progetti, nel 2010 sono stati necessari in media 3,7 anni, con una riduzione dell'8% rispetto al 2009 (4anni), grazie al costante aumento del livello delle erogazioni.

⁶⁸ Gli impegni vecchi (*Old RAL*) si riferiscono ai fondi impegnati ma non erogati da più di 5 anni, mentre gli impegni dormienti (*Dormant RAL*) riguardano i fondi impegnati ma non erogati da più di 2 anni. Nel 2010, gli impegni dormienti sono arrivati a 394 milioni di euro, pari all'83% in più rispetto all'obiettivo prefissato di 215 milioni, mentre gli impegni vecchi sono aumentati del 50% rispetto al target di 874 milioni, arrivando a 959 milioni di euro.

limitati interventi in settori non focali. L'individuazione dei settori riflette le priorità di programmazione concordate a livello paese, con il paese beneficiario e gli altri donatori, in attuazione del principio della divisione del lavoro.

Tabella n. 1: Impegni 2010 per settore

Infrastrutture sociali	1.046 milioni di euro	39%
Infrastrutture e servizi economici	529 milioni di euro	20%
<i>General budget support, food aid, food security</i>	458 milioni di euro	17%
Produzione agricola, forestale, ittica, industriale, ecc.	259 milioni di euro	10%
Attività multisettoriali/trasversali	229 milioni di euro	9%
Altre (assistenza per l'emergenza, ricostruzione)	125 milioni di euro	5%

Tabella n. 2: Erogazioni 2010 per settore

Infrastrutture sociali	876 milioni di euro	28%
<i>General budget support, food aid, food security</i>	840 milioni di euro	27%
Infrastrutture e servizi economici	653 milioni di euro	21%
Produzione agricola, forestale, ittica, industriale, ecc.	290 milioni di euro	9%
Altre (assistenza per l'emergenza, ricostruzione)	239 milioni di euro	8%
Attività multisettoriali/trasversali	236 milioni di euro	7%

Come si evince dalla tabella n. 1, nel 2010 il principale settore in termini di risorse impegnate è stato quello delle infrastrutture sociali, che ha superato i settori delle infrastrutture e dei servizi economici, tradizionalmente aree prioritarie del FES.

Il terzo settore in ordine di ammontare degli impegni, ma secondo in termini di erogazioni, in virtù degli impegni assunti nel 2008 e nel 2009, è stato quello dell'aiuto al bilancio (Budget Support - BS), che negli ultimi anni è diventato uno strumento di punta della Commissione, in linea con le raccomandazioni di Parigi e di Accra sull'efficacia degli aiuti. L'Accordo di Cotonou attribuisce particolare rilievo al BS, che consente di erogare l'aiuto direttamente ai bilanci dei Governi ACP. Esso presuppone l'esistenza di strategie di riduzione della povertà e una buona gestione delle risorse pubbliche e prevede il raggiungimento di specifici criteri di performance come condizione dell'esborso della quota variabile, fornendo un incentivo finanziario per produrre risultati. Nel 2010, sono stati approvati programmi di aiuto generale al bilancio (General Budget Support – GBS) in 21 paesi, per un importo di 397,81 milioni di euro, e programmi di aiuto settoriale al bilancio (Sector Budget Support –

SBS) in 13 paesi, per un totale di 276,64 milioni di euro⁶⁹. Essi rappresentano, rispettivamente, il 15% e il 10% degli impegni totali.

Rispetto al 2009, si riscontra, tuttavia, una riduzione di circa il 44% dell'aiuto generale al bilancio (397,81 milioni contro i 716,25 milioni del 2009) e una riduzione del 28% dell'aiuto settoriale (276,64 milioni contro i 383,7 milioni del 2009). In termini generali, c'è stata una riduzione del 39% delle risorse del FES erogate per l'aiuto al bilancio (da 1.099 milioni del 2009 a 674,45 milioni del 2010). Ciò è dovuto alla circostanza che molti programmi di aiuto al bilancio, che hanno una durata pluriennale, sono stati già approvati negli anni precedenti nell'ambito della programmazione del X FES. In particolare, nell'ambito dei programmi di BS, non sono stati approvati nuovi Contratti MDGs⁷⁰.

L'aiuto al bilancio è stata anche la modalità di finanziamento adottata nell'attuazione dell'iniziativa *Vulnerability FLEX*, avviata nel 2009 e proseguita nel 2010, per aiutare i paesi ACP maggiormente colpiti dalla crisi finanziaria a ridurre il gap finanziario determinato dal calo delle entrate (vedi paragrafo 8 per ulteriori dettagli). Del pacchetto complessivo di 500 milioni di euro stanziati per l'iniziativa in questione, nel 2010 la Commissione ha impegnato l'importo residuo di 239,5 milioni a favore di 17 paesi ACP, di cui 174 milioni sono stati erogati nel 2010, mentre i rimanenti 65,5 saranno erogati nel 2011.

Tabella n. 3: Impegni 2010 per aree geografiche

Africa Sub-sahariana	1.749 milioni di euro	66,1 %
Caraibi	257 milioni di euro	9,7 %
Pacifico	131 milioni di euro	4,9 %
Territori e Paesi d'Oltremare	0 milioni di euro	0,0 %
Risorse non ripartibili	509 milioni di euro	19,3 %
Totale	2.646 milioni di euro	

Tabella n. 4: Erogazioni 2010 per aree geografiche

Africa Sub-sahariana	2.480 milioni di euro	77,4 %
Caraibi	303 milioni di euro	9,5 %
Pacifico	86 milioni di euro	2,7 %
Territori e Paesi d'Oltremare	17 milioni di euro	0,5 %
Risorse non ripartibili	316 milioni di euro	9,9 %
Totale	3.202 milioni di euro	

⁶⁹ I programmi di SBS hanno riguardato soprattutto i settori dello sviluppo delle risorse umane, dell'ambiente, della giustizia, dell'acqua e del risanamento e dello sviluppo rurale.

⁷⁰ Nel 2008, nell'ottica di un ricorso sempre più ampio al sostegno al bilancio sotto il X FES, la Commissione ha introdotto una nuova modalità di aiuto al bilancio, costituita dai Contratti MDGs, che assicurano una maggiore prevedibilità dei finanziamenti, coprendo un arco temporale di 6 anni (per i dettagli vedi infra). Questo nuovo strumento, che richiede condizioni di eleggibilità più rigorose rispetto all'ordinario BS, è stato adottato, finora, a favore di 8 paesi (Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambico, Rwanda, Uganda e Zambia nel 2008 e Tanzania nel 2009), per un impegno complessivo di 1,82 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse per aree geografiche, anche se i principali destinatari degli impegni e delle erogazioni dei fondi FES sono sempre i paesi dell'Africa sub-sahariana, vi è stata tuttavia anche nel 2010 un'ulteriore riduzione in termini di valori assoluti degli impegni destinati a questa regione (da 3.070 a 1.749 milioni di euro) mentre le erogazioni sono rimaste sostanzialmente invariate (da 2.496 a 2.480 milioni di euro). Il dato delle erogazioni si spiega, in particolare, per l'elevato numero di programmi di aiuto al bilancio, anche sotto forma di Contratti MDGs, che sono stati approvati, per il loro valore totale, nel 2008 e nel 2009, mentre le erogazioni avvengono in tranche negli anni successivi.

Nell'ambito dell'Africa sub-sahariana, il paese beneficiario del maggior numero di risorse del FES in termini di impegni è stato il Malawi (181,50 milioni), seguito dal Burkina Faso (112,91 milioni), dal Rwanda e dalla Nigeria (92 milioni).

Sono diminuiti anche gli impegni verso i Caraibi (da 333 a 257 milioni di euro) mentre sono aumentati gli impegni verso il Pacifico (da 87 a 131 milioni di euro). Come nei due anni precedenti non sono stati assunti impegni verso i Paesi e Territori d'Oltremare, la cui programmazione sotto il X FES è iniziata solo nel 2011.

5. *L'Investment Facility*

L'*Investment Facility* (IF), avviata nel 2003 con una dotazione iniziale di 2,037 miliardi di euro a valere sulle risorse del IX FES, si configura come un fondo rotativo che opera a condizioni di mercato, con l'obiettivo di favorire l'afflusso di capitali privati nei paesi ACP e di promuovere lo sviluppo del settore finanziario locale. Nell'ambito del X FES, destinato a coprire il periodo 2008 -2013, all'IF è stata allocata un'ulteriore dotazione di 1,5 miliardi di euro, a cui si aggiungono i rimborsi e i dividendi provenienti dai prestiti e dagli investimenti in capitale di rischio.

La *Facility* è volta a sostenere iniziative progettuali di imprese private e pubbliche gestite con criteri di mercato nei Paesi ACP ed è affiancata dalle operazioni finanziate dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) con prestiti a valere sulle risorse proprie (pari a 1,7 miliardi di euro nel IX FES e a poco più di 2 miliardi nel X FES). In particolare, le risorse dell'IF possono essere impiegate per fornire prestiti, capitali di rischio e garanzie. I prestiti possono essere diretti (prestiti *senior*), per progetti superiori ai 25 milioni di euro, e intermediati. Quelli diretti sono principalmente indirizzati verso le grandi opere infrastrutturali e industriali, quelli intermediati sono prestiti globali (*Global Loans*), ovvero linee di credito concesse a istituzioni finanziarie volte a promuovere lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

L'organo decisionale a cui sono sottoposte per l'approvazione le operazioni dell'IF è l'*Investment Committee*, cui partecipa l'Italia, con i 27 paesi dell'Unione azionisti della BEI e la Commissione europea.

In linea con gli obiettivi definiti nei *Millenium Development Goals*, l'IF finanzia progetti con un impatto atteso in termini sociali, economici, ambientali. A tale proposito, la BEI ha introdotto nel 2007 l'*Economic and Social Impact Assessment Framework* (ESIAF), una metodologia di valutazione dell'impatto complessivo dell'investimento e che, applicata a tutte le operazioni IF, agevola il confronto tra i risultati attesi e quelli conseguiti. La valutazione si basa su tre pilastri fondamentali: la conformità delle operazioni con gli obiettivi del Mandato di Cotonou; la qualità delle operazioni sotto il profilo ambientale, sociale, istituzionale, economico; il valore aggiunto dei prestiti BEI sotto il profilo finanziario.

Nel corso del 2010 sono stati firmati impegni per 374 milioni di euro, in calo rispetto agli impegni firmati nel 2009, pari a 450 milioni di euro. I prestiti effettivamente erogati ammontano a 257 milioni di euro, superiori alle erogazioni del 2009, pari a 198 milioni di euro.

Negli anni più recenti una demarcazione più netta si è delineata tra le operazioni IF e le OR (*own resources*), in virtù della quale l'IF si rivolge principalmente a iniziative del settore privato, mentre le OR hanno come obiettivo progetti del settore pubblico. In questo modo si valorizza la complementarità di questi due strumenti, con l'IF rivolto al finanziamento di progetti con un margine di rischio più elevato che non potrebbero accedere alle risorse proprie della BEI in ragione dei limiti prudenziali cui la Banca si deve attenere. In linea con quanto previsto dall'accordo di Cotonou, il *focus* dei finanziamenti e degli investimenti della Banca nei paesi ACP sono le infrastrutture e lo sviluppo del settore finanziario.

La *Facility* nel 2010 ha finanziato prevalentemente operazioni di investimento nel settore dei servizi (per un 30%) e in quello finanziario, attraverso la concessione di linee di credito (31%), il settore energetico e l'industria, - rispettivamente per il 17 e 15% del totale.

La ripartizione per strumento finanziario evidenzia l'uso dello strumento delle linee di credito soprattutto a sostegno dello sviluppo dei mercati finanziari locali e destinati a favorire le PMI mentre i grandi progetti infrastrutturali sono finanziati attraverso *senior loans* (questi ultimi pesano per un 37% sul totale nel 2010). Le altre voci rilevanti nel 2010 sono state: sottoscrizioni azionarie per un 20%, linee di credito (18%) e accordi di agenzia (14%).

6. I Programmi Intra-ACP

Oltre alla cooperazione con i paesi ACP a livello nazionale e regionale, il FES finanzia anche una serie di iniziative che interessano indistintamente tutti i paesi partner, attraverso i programmi Intra-ACP, che consistono in iniziative di tipo trasversale volte a promuovere la cooperazione e l'integrazione regionale. Con il X FES si è deciso di seguire un approccio più strategico nella gestione delle risorse Intra-ACP. Infatti, mentre sotto il IX FES le risorse disponibili venivano impegnate con un approccio a programma (*ad hoc basis*), nell'ambito del X FES è stata predisposta una specifica Strategia Intra-ACP con il relativo Programma indicativo, che ha fornito la cornice per la programmazione di 2,7 miliardi di euro.

Nella Strategia Intra-ACP possono individuarsi tre gruppi di azioni: i) le iniziative globali, che riguardano il settore della salute, in particolare, la lotta alle pandemie; ii) le iniziative "All-ACP", che riguardano i settori dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, della cultura, dell'educazione e della ricerca, del commercio e dello sviluppo del settore privato; iii) le iniziative Pan-Africane, che prevedono attività di mantenimento della pace, di *capacity building* per le istituzioni dell'Unione Africana e di assistenza nell'elaborazione delle strategie per affrontare problemi specifici comuni.

La Strategia Intra-ACP viene attuata attraverso Programmi d'azione annuali (AAP), articolati in più iniziative riconducibili alle 3 aree sopra indicate, che vengono identificate dalla Commissione in partnership con il Gruppo ACP. La Strategia Intra-ACP del X FES è stata adottata nel marzo del 2009 e ad essa hanno fatto seguito i Programmi d'azione annuali: il primo AAP Intra-ACP è stato approvato a fine 2008 (in anticipo rispetto all'approvazione della Strategia) per un valore di 212 milioni; il secondo nel 2009, come sopra menzionato, per una cifra record di 880,92 milioni di euro; il terzo AAP è stato approvato nel settembre 2010 per un importo iniziale di 482,3 milioni di euro, ripartiti su 16 progetti. Tuttavia, a seguito delle perplessità manifestate dal Commissario allo Sviluppo Piebalgs su 3 iniziative, ritenute

non in linea con l'obiettivo di assicurare un aiuto ad elevato impatto, a dicembre questi 3 programmi sono stati stralciati e il pacchetto complessivo per il 2010 è stato ridotto a 445, 3 milioni di euro. Tra i programmi finanziati, si segnala un contributo di 150 milioni al *Global Fund to fight AIDS, tuberculosis and malaria*, 20 milioni per l'accesso a nuovi vaccini nei *Least Developed Countries* e 60 milioni nel settore climatico per il programma UE-ACP per la riduzione dei rischi derivanti da disastri naturali.

Tabella n. 5: Programmazione Intra-ACP del X FES

Iniziative Globali	330
- Public Health	330
• GFATM ⁷¹	300
• Altre priorità della sanità pubblica	30
Iniziative All-ACP	1200
- Climate Change	490
- Infrastrutture e reti	500
• Acqua	200
• Infrastrutture (interconnettività)	300
- Scienza, Ricerca e Tecnologia	20
- Educazione e Cultura	70
- Commercio e Settore privato	80
- Migrazione	40
Iniziative pan-africane	480
- Pace e Sicurezza	300
- Sostegno all'Unione Africana	40
- Sostegno a tematiche specifiche	140
Spese istituzionali e di sostegno	300
- Spese istituzionali	214
- Spese di sostegno e visibilità	63
- Importo non allocato	23
Riserva	390
- Riserva per Pace e Stabilità	300
- Riserva non allocata	90
TOTALE	2.700

6.1 La Peace Facility (PF)

La *Peace Facility* per l'Africa è il fondo istituito dal Consiglio dei Ministri ACP-UE⁷² a seguito di un'iniziativa lanciata dall'Unione Africana in occasione del *Summit* di Maputo del 2003, al fine di promuovere una politica continentale per la pace e la sicurezza, attraverso

⁷¹ GFATM = *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*

⁷² 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.

lo sviluppo delle capacità dell'Unione Africana e di altre organizzazioni sub-regionali africane 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 IX FES per una durata di tre anni (fino al 2006) e nel 2007 è stata rifinanziata con altri 139,2 milioni di euro, arrivando ad un totale di 439,2 milioni di euro, di cui 39,2 milioni forniti dagli Stati membri come contributi aggiuntivi volontari. Nel maggio 2007, il Consiglio ACP-UE aveva infatti adottato una decisione che consentiva agli SM di versare alla Commissione, fino al 30 settembre 2007, contributi volontari a sostegno degli obiettivi della *facility*. Il X FES, nell'ambito della programmazione Intra-ACP, ha destinato alla PF un ammontare di 300 milioni di euro per un periodo di 3 anni (2008-2010) e ha creato una riserva di ulteriori 300 milioni di euro per l'eventuale continuazione della *facility* dopo il 2010. Rimane comunque aperta la questione di come essa 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.

La PF finanzia due tipi di attività: le operazioni a sostegno della pace (*peace support operations* – PSO) e i programmi di *capacity building*.

Per quanto riguarda il primo nucleo di attività, nel 2010 l'*African Union Mission* in Somalia (AMISOM), che ha svolto un ruolo fondamentale per il mantenimento della pace a Mogadiscio e per la stabilizzazione del paese attraverso il sostegno al governo federale di transizione, ha ottenuto un ulteriore stanziamento aggiuntivo di 73 milioni di euro, che ha portato a 142 milioni di euro il sostegno complessivo ricevuto finora dall'UE. Sono stati destinati, inoltre, ulteriori 15 milioni per la forza multinazionale MICOPAX, dispiegata nella Repubblica Centrafricana per consolidare la pace e la sicurezza del paese.

Sono stati destinati altri 15 milioni di euro all'*Early Response Mechanism* (ERM), un meccanismo di risposta immediata creato –per finanziare le fasi preparatorie delle operazioni a sostegno della pace e le fasi iniziali dei processi di mediazione, per il quale era stata già stanziata una somma di 15 milioni di euro nel 2009. Attualmente, l'ERM supporta questi processi di mediazione in Madagascar, Guinea, Sudan, Niger e Guinea-Bissau.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di attività, in linea con le priorità stabilite nella Strategia congiunta UE-Africa e nella relativa Partnership per la Pace e la Sicurezza, la PF attualmente finanzia tre programmi di *capacity building*, volti a rafforzare le capacità di pianificazione e di gestione delle operazioni dell'Unione Africana e delle organizzazioni sub-regionali che sono parte dell'architettura africana per la pace e la sicurezza, per un importo complessivo di 37 milioni di euro. Il primo pacchetto di programmi di *capacity building* è terminato nel giugno 2009, ma, per consolidare i risultati conseguiti a partire dal 2004, la durata è stata estesa fino al mese di aprile del 2011, con uno stanziamento aggiuntivo di 65 milioni di euro.

In aggiunta alle risorse della PF, è stato approvato un programma di sostegno all'Unione Africana di 55 milioni per il rafforzamento della Partnership UE-Africa e delle capacità istituzionali dell'UA.