

XI. L'aiuto allo sviluppo dell'UE nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del 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 africani⁶³, 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 furono disciplinati da accordi quadro o convenzioni. Alla prima Convenzione, chiamata SAMA (Stati Africani Malgasci Associati), seguirono nel 1965 Yaounde I, e nel 1970 Yaounde II, dal nome della capitale del Cameroun dove furono firmate. Nel periodo 1957-1975, corrispondente ai primi tre FES la maggiore parte degli interventi si concentrò nelle infrastrutture (scuole, ospedali, aeroporti, porti e, soprattutto, strade) e nel settore dell'agricoltura.

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 ad un radicale cambiamento, si tradusse nella prima Convenzione di Lomé (capitale del Togo).

Firmata il 25 febbraio 1975, Lomé fu aperta anche ai paesi africani membri del Commonwealth dell'Africa Sub-Sahariana e ad alcuni paesi dei Caraibi e del Pacifico (ACP): 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 Lomé fu rinnovata più volte, fino alla Lomé 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 Lomé 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 i progetti di sviluppo dovevano coinvolgere le popolazioni e quindi avere una componente sociale dove il ruolo delle donne era fondamentale.

Anche la II e III Convenzione di Lomé si focalizzarono sul settore agricolo e l'autosufficienza alimentare. Lomé 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

⁶³ Per lo più ex colonie della Francia e del Belgio.

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 Lomé 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 iniziarono i negoziati per la nuova Convenzione, conclusisi nel febbraio 2000. La storica Convenzione di Lomé 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 Leste⁶⁴.

L'Accordo di Cotonou, entrato in vigore il 1° aprile 2003, ha durata ventennale (2000-2020) e costituisce il nuovo quadro giuridico del FES. 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 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 FES⁶⁵, 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 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, poche e di contenuto "minore" furono le modifiche apportate: nella parte relativa alle strategie di sviluppo, è stato inserito un riferimento ai *Millennium Development Goals* (MDGs), che riafferma l'impegno di tutti i partner al loro raggiungimento, e 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 entrato in vigore il 1 novembre 2010 ha aggiunto 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.

⁶⁴ 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 dello stesso.

⁶⁵ Il primo protocollo finanziario varato nell'ambito dell'Accordo di Cotonou.

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.

2. II FES

Lo strumento finanziario degli accordi di partenariato tra l'UE e i paesi ACP è il FES, alimentato dai contributi degli Stati membri, che dai sei iniziali sono divenuti quindici e poi, dal 1° gennaio 2007, ventisette⁶⁶. 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. 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 speciali⁶⁷, 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 2013, è divenuto operativo, in termini di programmazione e approvazione degli interventi da finanziare, dal 1° luglio 2008⁶⁸, dopo l'avvenuta ratifica del Protocollo Finanziario e dell'Accordo Interno da parte di tutti gli SM e di due terzi degli Stati ACP. 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.

Il Protocollo finanziario del X FES prevede una dotazione di 22.682 milioni di euro ripartiti nel modo seguente: a) paesi ACP: 21.966 milioni di euro; b) Paesi e Territori

⁶⁶ I 12 paesi che sono entrati a far parte della UE nel 2005 hanno cominciato a contribuire finanziariamente a partire dal X FES.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

d'Oltremare (PTOM)⁶⁹: 286 milioni; c) spese di sostegno 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.

Importi in milioni di euro	
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
TOTALE X FES	22.682
Fondi propri BEI	2.030

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. Per l'Italia la chiave è passata dal 12,54 al 12,86 per cento corrispondente a 2.916 milioni per tutto il periodo (a fronte di 1.730 milioni del IX FES).

Inoltre 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).

Per quanto riguarda gli **aspetti normativi** del X FES⁷⁰ sono state introdotte numerose innovazioni rispetto ai precedenti FES, sia sotto il profilo della programmazione, sia sotto il profilo finanziario.

Il Regolamento di Attuazione 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.

⁶⁹ 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 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.

⁷⁰ 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.

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. 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 una parte programmabile (*envelope A*), una parte non programmabile (*envelope B*) destinata a coprire esigenze imprevedute.

Un'altra 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 e 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.

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.

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.

Negoziati per il FES XI

Nella prima metà del 2012 si sono svolte le riunioni del Consiglio ACP per negoziare la bozza di Accordo Interno per il periodo 2014-2020 (FES XI). L'accordo interno è un accordo intergovernativo e come tale soggetto a ratifica, e fornirà la base per la stesura del Regolamento di attuazione e del Regolamento finanziario dell'XI FES. Tutte le cifre della bozza di Accordo sono mantenute tra parentesi, in attesa dell'accordo complessivo del Consiglio Europeo (procedura che si applicherà a tutti gli strumenti finanziari). In particolare le cifre sui volumi finanziari dell'XI FES e le chiavi di contribuzione dei singoli Paesi verranno decise dal Consiglio Europeo.

Nel FES XI la chiave di contribuzione dell'Italia scenderebbe al 12,62 per cento (era pari al 12,86 per cento nel precedente X FES).

Il **volume di risorse finanziarie** proposto è pari a circa 34 miliardi di euro (prezzi correnti), calcolato sulla base dell'obiettivo collettivo UE e SM dello 0,7 nel rapporto APS/PIL entro il 2015. Tale ammontare rappresenta un incremento del 13 per cento in termini reali delle risorse rispetto al FES X, per tenere conto del fatto che la durata del Quadro Pluriennale Finanziario - MFF 2014-2020 sarà di sette anni contro i sei anni del X FES.

Importi in milioni di euro (prezzi correnti)	
Fondi destinati ai Paesi ACP	32.218,4
- Cooperazione Nazionale e Regionale (PIN e PIR)	27.658,2
- Cooperazione intra-ACP	3.960,2
- <i>Investment Facility</i>	600,0
Fondi destinati ai PTOM	343,4
Spese di gestione del Fondo	1.713,8
TOTALE XI FES	34.275,6

4. Attività del FES nel 2011

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, nel 2011, sono stati complessivamente impegnati dalla Commissione 2.888 milioni di euro, mentre le erogazioni sono state pari a 2.738 milioni di euro.

Per poter 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.

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 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 2011 per settore

Infrastrutture sociali	1.166 milioni di euro	40%
Infrastrutture e servizi economici	559 milioni di euro	19%
<i>General budget support, food aid, food security</i>	74 milioni di euro	3%
Produzione agricola, forestale, ittica, industriale, ecc.	397 milioni di euro	14%
Attività multisettoriali/trasversali	394 milioni di euro	14%
Altre (assistenza per l'emergenza, ricostruzione)	297 milioni di euro	10%

Tabella n. 2: Erogazioni 2011 per settore

Infrastrutture sociali	832 milioni di euro	31 %
<i>General budget support, food aid, food security</i>	520 milioni di euro	19%
Infrastrutture e servizi economici	719 milioni di euro	26%
Produzione agricola, forestale, ittica, industriale,	263 milioni di euro	10%
Altre (assistenza per l'emergenza, ricostruzione)	212 milioni di euro	8%
Attività multisettoriali/trasversali	172 milioni di euro	6%

Come si evince dalle tabelle n. 1 e 2, nel 2011 il principale settore in termini di risorse impegnate ed erogate 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 delle erogazioni 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.

Tabella n. 3: Impegni 2011 per aree geografiche

Africa Sub-sahariana	2.291 milioni di euro	79,3%
Caraibi	243 milioni di euro	8,4%
Pacifico	18 milioni di euro	0,6%
Territori e Paesi d'Oltremare	18 milioni di euro	0,6%
Risorse non ripartibili	318 milioni di euro	11,1%
Totale	2.888 milioni di euro	

Tabella n. 4: Erogazioni 2011 per aree geografiche

Africa Sub-sahariana	2.328 milioni di euro	85 %
Caraibi	199 milioni di euro	7 %
Pacifico	78 milioni di euro	3 %
Territori e Paesi d'Oltremare	15 milioni di euro	0,6%
Risorse non ripartibili	118 milioni di euro	4,4%
Totale	2.738 milioni di euro	

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse per aree geografiche (Tabelle n. 3 e 4), i principali destinatari degli impegni e delle erogazioni dei fondi FES sono sempre i paesi dell'Africa sub-sahariana, e vi è stato nel 2011 un aumento in termini di valori assoluti degli impegni destinati a questa regione (da 1.749 a 2.291 milioni di euro) e nelle erogazioni (da 2.480 a 2.328 milioni di euro).

Sono diminuiti gli impegni verso i Caraibi (da 257 nel 2010 a 243 milioni di euro nel 2011) e verso il Pacifico (da 131 a 18 milioni di euro).

Nel 2011 è iniziata la programmazione sotto il X FES relativa ai Paesi e Territori d'Oltremare, con un valore degli impegni pari a 18 milioni di euro ed erogazioni pari a 15 milioni di euro.

5. *L'Investment Facility*

L'*Investment Facility* (IF), avviata nel 2003 con una dotazione iniziale di 2.037 milioni 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 1.500 milioni 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 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. Le decisioni assunte in seno al Comitato sono poi sottoposte al voto del Consiglio di Amministrazione della BEI.

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 2011 si è modificato l'andamento dei finanziamenti BEI nell'area ACP. I prestiti effettivamente erogati hanno raggiunto un livello record, superando i 300 milioni di euro per la seconda volta dalla creazione della *facility* nel 2003. I prestiti firmati, invece, hanno impegnato un volume di risorse inferiore al passato, mentre sono stati relativamente numerosi. In termini del numero di progetti firmati (26) l'andamento è coerente con il *trend* evidenziato negli anni precedenti (25 nel 2010 e 29 nel 2009). Volumi inferiori si spiegano con il maggiore peso assunto dai progetti di natura finanziaria che per loro caratteristica interessano importi inferiori (trattandosi principalmente di linee di credito rivolte a piccole imprese).

Nel 2011 sono stati firmati impegni per circa 204 milioni di euro (rispetto ai 369 dell'anno precedente). Di contro, come detto, i prestiti effettivamente erogati hanno raggiunto la cifra record di 305,5 milioni, rispetto ai 260 milioni del 2010.

Nel 2011 si sono avuti da parte dell'Italia esborsi alla BEI per l'Investment Facility pari a 25,08 milioni di euro per il 2011.

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.

Nel dettaglio, i prestiti firmati nel 2011 articolati per settore: linee di credito 34 per cento, trasporti 30 per cento, operazioni nel settore idrico e di smaltimento acque 17 per cento, energia 10 per cento.

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 61 per cento sul totale nel 2011). Le altre voci rilevanti nel 2011 sono state: linee di credito (34 per cento) e sottoscrizioni azionarie (5 per cento).

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. (poi ridotto a 445,3 milioni di euro per lo stralcio di alcune iniziative ritenute non in linea con l'obiettivo di assicurare un aiuto ad elevato impatto),

A dicembre 2011 è stato approvato il programma annuale Intra-ACP del 2011 nell'ambito del X FES per un importo di 169 milioni di euro, ripartiti in 14 programmi nei settori della salute, cambiamento climatico, sviluppo del settore commerciale e privato, agricoltura e sviluppo rurale.

Tra i programmi finanziati si segnalano un contributo di 15 milioni al *Global Fund to fight AIDS, tuberculosis and malaria*, di 10 milioni per il rafforzamento del sistema farmaceutico e l'accesso a medicinali di qualità nei Paesi africani, mirante tra l'altro ad aumentare l'accesso ai medicinali essenziali e a monitorare e migliorare le politiche nazionali sui farmaci, e nel settore del cambiamento climatico 37 milioni per il programma MESA

(Monitoring of Environment and Security in Africa) in quattro regioni dell'Africa subsahariana; un contributo di 20 milioni al programma intra ACP di politica agricola a sostegno dei piccoli coltivatori.

6.1 La Peace Facility (PF)

La *Peace Facility* per l'Africa è il fondo istituito dal Consiglio dei Ministri ACP-UE⁷¹ 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 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 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.

⁷¹ 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.

6.2 La *Water Facility*

La *Water Facility* è stata istituita dal Consiglio europeo nel marzo del 2004 con uno stanziamento iniziale di 250 milioni di euro⁷² provenienti dal miliardo condizionale del IX FES, allo scopo di contribuire al raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs) in materia di acqua potabile e strutture igienico-sanitarie. La *facility*, in particolare, è destinata a finanziare due tipi di iniziative negli Stati ACP: i) interventi volti ad aumentare l'accesso alle risorse idriche attraverso il finanziamento di infrastrutture e servizi; ii) interventi finalizzati a 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.

Nel 2011, nel settore dell'acqua, la *water facility* ACP UE del X FES (212 milioni) ha approvato proposte a sostegno della governance dell'acqua, della gestione di risorse e dello sviluppo sostenibile delle infrastrutture idriche, con ulteriori progetti diretti al miglioramento dell'accesso ai servizi sanitari nelle aree urbane e periferiche.

6.3 L'*Energy Facility*

L'*Energy 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. Oltre a contribuire alla riduzione della povertà, attraverso il miglioramento dell'accesso ai servizi energetici, il nuovo strumento si concentra sulla gestione dell'energia, con particolare attenzione alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica.

La prima *Energy Facility* (220 milioni di euro) ha finanziato 71 attività nelle aree rurali e periferiche delle regioni ACP. Questi progetti nel 2011 sono entrati nella fase finale o si sono chiusi. Una valutazione di medio termine ha confermato il valore aggiunto della *energy facility* e l'impatto positivo sulla popolazione.

Nel 2009 sono stati allocati ulteriori 200 milioni per la seconda *Energy Facility*, corrispondenti all'intero importo stanziato per questa iniziativa nell'ambito della *envelope* Intra-ACP del X FES, con lo scopo di combattere la povertà attraverso l'accesso all'energia. Nel novembre dello stesso anno è stata lanciata la prima *call for proposals* dopo il *replenishment*, per un valore di 100 milioni di euro, nell'ambito della quale sono stati selezionati 66 progetti partiti nel 2011.

6.4 Il *Trust Fund* UE-Africa per le Infrastrutture

Il *Trust Fund* UE-Africa per le Infrastrutture è stato istituito il 23 aprile 2007⁷³ dalla Commissione con risorse FES, dalla BEI e da 9 Stati membri, tra i quali l'Italia, quale strumento strategico del Partenariato UE-Africa per le Infrastrutture previsto dalla Strategia UE per l'Africa, adottata dal Consiglio Europeo nel dicembre 2005.

⁷² 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.

⁷³ Nel febbraio 2006 la Commissione europea e la BEI avevano firmato un Memorandum d'Intesa volto a promuovere l'istituzione di un *Trust Fund* UE-Africa per le Infrastrutture.

Il TF, gestito dalla BEI, sostiene la realizzazione nell'Africa Sub-sahariana di progetti infrastrutturali aventi una dimensione regionale e transfrontaliera, nei settori dell'energia, dell'acqua, dei trasporti e delle telecomunicazioni, attraverso quattro diverse modalità di finanziamento: sussidi ai tassi di interesse, assistenza tecnica, doni a sostegno di progetti aventi una rilevanza ambientale o sociale e premi assicurativi.

Il TF finanzia i progetti impiegando i contributi a dono provenienti dalla Commissione europea e dagli Stati membri e i prestiti a lungo termine resi disponibili dalla BEI e dai finanziatori dello sviluppo europei, ai quali si è aggiunta, dal novembre 2010, l'*African Development Bank*. I progetti da finanziare vengono proposti dalla BEI⁷⁴, 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 internazionale⁷⁵.

Il *Trust Fund*, al momento della sua istituzione, ha ricevuto 108,7 milioni dall'Unione Europea e 27 milioni dagli Stati membri come contributi volontari, di cui 5 milioni dall'Italia, ma la BEI e altri donatori si erano impegnati a fornire risorse aggiuntive per un importo di 250 milioni di euro.

Nel 2011 la dotazione complessiva del Fondo era pari a 343 milioni di euro (di cui contributo dell'Italia pari a 5 milioni di euro) e il totale dei progetti finanziati nei diversi paesi africani ammontava a 17,5 milioni di euro.

Gli organi del TF sono: a) il Comitato Esecutivo, formato da rappresentanti dei donatori, che decide in merito alla compatibilità con i criteri di eleggibilità definiti nell'Accordo istitutivo, dei progetti proposti dalla BEI e da istituzioni, agenzie di sviluppo e banche nominate dai donatori, valutando inoltre l'efficacia delle attività finanziate dal Fondo; b) lo *Steering Committee*, che elabora le linee strategiche del TF e include 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.

7. I contributi dell'Italia

Nel 2011 si sono avute le seguenti attività finanziarie da parte dell'Italia:

- esborsi per il FES che vengono fatti in tre rate l'anno su richiesta della Commissione: 396,55 milioni di euro;
- esborsi alla BEI per l'*Investment Facility*: 25,08 milioni di euro;
- copertura di garanzie per finanziamenti concessi dalla BEI ai Paesi ACP per un importo di 256.109 euro.

8. L'attività di cooperazione allo sviluppo dell'UE

L'attività di cooperazione allo sviluppo dell'UE si realizza, oltre che con il FES, anche attraverso il DCI (*Development Cooperation Instrument*), finanziato con risorse del bilancio comunitario, che è dedicato all'assistenza ai PVS dell'Asia e dell'America Latina e ad alcune tematiche trasversali a tutti i PVS.

⁷⁴ I progetti saranno selezionati tenendo conto delle priorità dell'Unione Africana e del suo programma NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*).

⁷⁵ L'Italia è rappresentata nel Gruppo dei Finanziatori dalla SIMEST S.p.A.

Il FES, il DCI, assieme all'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), relativo ai Paesi del Mediterraneo, e all'IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), che riguarda i Paesi candidati ad entrare nell'Unione Europea, costituiscono nel complesso gli strumenti dell'assistenza esterna della Commissione.

Nel 2011, l'UE ha destinato complessivamente alle attività di assistenza esterna 12 329 milioni di euro, corrispondenti a circa il 9 per cento del bilancio totale dell'UE.

8.1 Il Development Cooperation Instrument

Il *Development Cooperation Instrument* (DCI), entrato in vigore il 1° gennaio 2007, ha una dotazione di 16,90 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Esso si articola in tre linee di intervento: geografica, settoriale e tematica.

La prima riguarda l'assistenza al Sudafrica e a 47 paesi dell'America Latina, dell'Asia (compresa l'Asia centrale) e del Medio Oriente (Iran, Iraq e Yemen), che non beneficiano degli altri strumenti finanziari dell'UE (FES, ENPI o IPA) con una allocazione di 10,6 miliardi di euro, corrispondenti al 60 per cento del totale.

La seconda è dedicata al sostegno del processo di adattamento di 18 paesi ACP alla riforma del regime dello zucchero a seguito della firma del relativo Protocollo con l'UE.

La terza, infine, riguarda il finanziamento di 5 programmi tematici: sviluppo del capitale umano; ambiente e gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa l'energia; attori non statali e autorità locali nello sviluppo; sicurezza alimentare; migrazione e asilo. Questi programmi, che riguardano settori trasversali, vanno a beneficio anche dei paesi FES ed ENPI, con una allocazione di 5,6 miliardi di euro, corrispondenti al 33 per cento del totale.

Per i programmi geografici del DCI, nel 2011 sono stati impegnati complessivamente 1.414 milioni di euro (a fronte dei 1.422 milioni del 2010) e sono stati erogati 1.100 milioni (contro i 1.127 milioni dell'anno precedente). Le risorse impegnate, anche nel 2011, sono state destinate in prevalenza (59 per cento, pari a 824 milioni di euro) al settore delle infrastrutture sociali.

Per i programmi tematici, nel 2011 gli impegni ammontano a 1.173 milioni di euro (a fronte di 1.204 milioni nel 2010), mentre le erogazioni sono state pari a 1.044 milioni (1210 milioni nel 2010).

Per quanto riguarda l'area asiatica, le relazioni di cooperazione allo sviluppo tra la UE e l'Asia continuano a rappresentare una delle priorità dell'attività di assistenza esterna europea. Infatti, anche se l'Asia ospita le principali economie emergenti a rapida crescita, essa continua ad essere il continente con la maggiore concentrazione di persone che vivono in povertà estrema. La UE, attraverso il DCI, per il periodo 2007-2013, ha messo a disposizione 5,2 miliardi di euro.

Per l'Asia Centrale, che comprende le cinque Repubbliche del Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan, nell'ambito del DCI è stato stanziato un pacchetto complessivo di 719 milioni, che contribuiranno a dare attuazione alla Strategia adottata nel 2007 dal Consiglio europeo.

Per la cooperazione con l'America Latina, il DCI prevede uno stanziamento complessivo di 2.690 milioni di euro per il periodo 2007-2013, destinati agli obiettivi principali della coesione sociale, dell'integrazione regionale e del rafforzamento della *good governance*.

Nel corso degli ultimi anni, il sostegno al bilancio, in particolare quello settoriale, è diventato lo strumento preferito di cooperazione con i paesi dell'America Latina ed è stato già attuato nei settori della riduzione della povertà, dell'educazione, della gestione delle risorse idriche, del decentramento istituzionale e della sostenibilità economica in Nicaragua, Bolivia, Honduras, El Salvador, Paraguay ed Ecuador.

Per il Sudafrica, paese con il quale l'UE ha costantemente rafforzato le sue relazioni negli ultimi 15 anni, nell'ambito dei programmi geografici del DCI, nel 2011 sono stati assunti impegni con la modalità dell'aiuto generale al bilancio per 75 milioni di euro e con la modalità dell'aiuto settoriale al bilancio per 5 milioni di euro.

Nell'ambito del *Multiannual Financial Framework* 2014-2020 è in corso il negoziato per il nuovo *Development Cooperation Instrument*.

9. L'approccio della Commissione all'*aid delivery*: il *Budget Support*

Il sostegno al bilancio (*Budget Support*, BS) è uno strumento importante della politica complessiva di sviluppo dell'UE nei confronti dei paesi partner. È un mezzo per migliorare la qualità degli aiuti e realizzare gli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile.

Negli ultimi anni, l'approccio settoriale (*Sector Budget Support*, SBS) e il sostegno al bilancio generale (*General Budget Support*, GBS) sono diventati le due modalità che la Commissione privilegia nella concessione dell'assistenza finanziaria. Essi, infatti, permettono il rafforzamento dell'*ownership*, l'allineamento e l'armonizzazione con le strategie di riduzione della povertà e con il sistema paese dei beneficiari, il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche e la riduzione dei costi di transazione collegati all'erogazione degli aiuti. Queste modalità di finanziamento, quindi, stanno gradualmente sostituendo il finanziamento legato ai progetti, quando ne ricorrono le condizioni.

I criteri di ammissibilità ai programmi di sostegno generale al bilancio sono i seguenti:

- stabilità del quadro macroeconomico: la politica e gli obiettivi in materia di bilancio devono essere coerenti con la stabilità macroeconomica e gestiti secondo regole sane in materia di trasparenza fiscale e sostenibilità del debito.
- politiche e riforme settoriali/nazionali: dovranno essere incentrate sulla crescita sostenibile e sulla riduzione della povertà, in linea con la strategia proposta nella comunicazione sul Programma di cambiamento - Agenda for Change. Inoltre un solido tessuto sociale richiede un grado elevato di giustizia ed equità nella riscossione delle imposte e nell'assegnazione dei fondi (a favore dei poveri, della parità tra uomini e donne e dei minori), un'efficace protezione sociale e progressi nel miglioramento dell'occupazione e della qualità del lavoro.
- gestione delle finanze pubbliche: valutazione del quadro istituzionale, legislativo e regolamentare e delle prestazioni del sistema di gestione delle finanze pubbliche nel paese partner.
- trasparenza e controllo del bilancio: i paesi dovranno dimostrare che rendono pubbliche le informazioni sul bilancio pertinenti o che si stanno impegnando per farlo in tempi brevi.

Condizioni particolari di eleggibilità sono previste per gli Stati fragili, in cui i programmi di aiuto al bilancio devono essere adattati alle specificità e alle problematiche dei singoli paesi, che incidono, in particolare, sull'ammontare delle risorse erogate, sulla durata del programma e sulle condizioni di esborso dei fondi.

Il sostegno al bilancio nel 2011

Nel 2011, la Commissione ha continuato a erogare una quota significativa di aiuto ai PVS (ACP, Asia, America Latina) attraverso la modalità del sostegno al bilancio. Le risorse impegnate a tal fine sono state pari a 1,25 miliardi di euro corrispondenti al 17 per cento di tutti gli impegni assunti nell'ambito del bilancio comunitario e al 5 per cento nell'ambito del FES.

Si rileva, tuttavia, una contrazione rispetto al 2010 (1,8 miliardi di euro) e anche rispetto agli anni precedenti (2,32 miliardi nel 2009 e soprattutto 3,86 miliardi di euro nel 2008). In particolare, il sostegno generale al bilancio (*General Budget Support*, GBS) ha previsto impegni per 205 milioni di euro (rispetto ai 494 milioni di euro del 2010), e impegni per programmi di aiuto settoriale al bilancio (*Sector Budget Support* - SBS) per un totale di 1,04 miliardi (rispetto a 1,3 miliardi di euro nel 2010).

Nel 2011, gli impegni per il sostegno al bilancio sono così suddivisi tra i vari strumenti di aiuto:

- nell'ambito dello Strumento di Partenariato (ENPI *European Neighbourhood and Partnership Instrument*) 513 milioni, solo per il sostegno settoriale al bilancio;
- nell'ambito del DCI Geografico (*Development Cooperation Instrument*) 76 milioni per il sostegno generale al bilancio e 383 milioni per il sostegno settoriale al bilancio;
- nell'ambito del DCI Tematico (*Development Cooperation Instrument*) 56 milioni per il sostegno generale al bilancio e 67 milioni per il sostegno settoriale al bilancio;
- nell'ambito del FES (EDF) 74 milioni per il sostegno generale al bilancio e 84 milioni per il sostegno settoriale al bilancio.

Nell'ottobre 2011 la Commissione ha pubblicato la comunicazione “*Il futuro approccio al sostegno dell'Unione Europea al bilancio dei Paesi terzi*”, in cui stabilisce una nuova politica in materia di sostegno al bilancio e presenta proposte politiche per un approccio coordinato a livello dell'UE, allo scopo di adeguare il sostegno al bilancio al nuovo quadro politico e strategico, in particolare al trattato di Lisbona, facendone uno strumento più efficace. Nella comunicazione viene indicato inoltre, che gli Stati membri possono anche considerare queste proposte come raccomandazioni per il loro sostegno al bilancio bilaterale, al fine di ottenere un'impostazione coordinata a livello dell'intera UE.

Un'altra modalità di aiuto al bilancio, introdotta nel 2008 nell'ambito del X FES è il *Contratto MDG*. Questa evoluzione del BS, la cui denominazione intende sottolineare la natura contrattuale dell'impegno finanziario a lungo termine e il *focus* sui risultati correlati agli MDGs, è volta a rendere gli aiuti più prevedibili ed efficaci e ad aumentare l'*ownership* dei paesi beneficiari.

Mentre il sostegno al bilancio “usuale” opera su un periodo massimo di tre anni, l'*MDG Contract* si articola su un orizzonte di sei anni e garantisce l'erogazione del finanziamento fino al 70 per cento (contro il 65 per cento “garantito” dell'attuale *budget support*), purché il paese beneficiario continui a soddisfare nel tempo le condizioni fondamentali di eleggibilità, che rimangono quelle fissate dall'Accordo di Cotonou. Il restante 30 per cento dell'*MDG Contract* è subordinato, fino al 15 per cento, ai risultati della valutazione della *performance* del paese relativa all'attuazione del *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), al progresso compiuto nella gestione della finanza pubblica e nella

stabilizzazione macroeconomica; almeno per il 15 percento ai risultati della valutazione di medio periodo (dopo i primi tre anni) della *performance* del paese relativa al progresso verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (in particolare nei settori della salute e dell'istruzione).

I paesi eleggibili all'*MDG Contract* sono quelli la cui programmazione prevede l'uso del sostegno generale al bilancio sotto il X FES, che hanno un positivo *track record* nell'attuazione del *budget support* e mostrano un impegno a monitorare e a raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e a migliorare la gestione del bilancio e della finanza pubblica. Sotto il X FES, quest'iniziativa è stata adottata a favore di 8 Paesi ACP.

10. Il Trattato di Lisbona e i cambiamenti istituzionali nel settore della politica di assistenza esterna e di sviluppo dell'UE

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre del 2009, ha introdotto importanti cambiamenti nella politica estera dell'Unione Europea, quindi anche nella politica di cooperazione allo sviluppo, accompagnati da alcune modifiche istituzionali. Sono stati, infatti, introdotti due nuovi organi:

- il Presidente del Consiglio Europeo, che coopera con la Presidenza del Consiglio di turno e assicura la rappresentanza esterna dell'Unione su questioni concernenti la Politica Estera e di Sicurezza Comune;
- l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (HR), che è anche vice-Presidente della Commissione (VP), il quale deve assicurare la coerenza e il coordinamento tra le azioni esterne dell'Unione ed è responsabile nell'ambito della Commissione per le relazioni esterne. L'Alto Rappresentante presiede inoltre il Consiglio Affari Esteri e conduce la Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Nel 2010 è stato inoltre istituito il Servizio per l'Azione Esterna Europea (SEAE), con il compito principale di assistere l'Alto Rappresentante, dal quale dipende funzionalmente, nell'adempimento del suo mandato. Assiste, inoltre, il Presidente del Consiglio europeo e la Commissione nell'esercizio delle loro funzioni nel campo delle relazioni esterne. Il SEAE, che, come servizio diplomatico dell'UE, avrà delegazioni in tutto il mondo, è costituito da personale proveniente dai corpi diplomatici degli SM e dalle strutture della Commissione e del Consiglio che finora hanno gestito l'azione esterna dell'UE, comprese quelle che si occupano della programmazione strategica degli strumenti finanziari di cooperazione allo sviluppo. L'istituzione del SEAE nasce dall'esigenza di sostenere l'azione dell'HR/VP e di rafforzare la coerenza tra i diversi aspetti e strumenti della politica estera europea. A questo organismo sono stati attribuiti, inoltre, sostanziali poteri nel campo della gestione dei fondi UE per la cooperazione esterna, tra cui quelli per lo sviluppo e il vicinato: esso, infatti, avrà la responsabilità di preparare le decisioni della Commissione concernenti il ciclo di programmazione della spesa dei fondi e sarà associato alla loro gestione.

La creazione di queste nuove strutture istituzionali avrà quindi dei riflessi anche sulle politiche di cooperazione allo sviluppo comunitarie, traducendosi in una migliore programmazione e gestione dell'aiuto dell'UE e, conseguentemente, nel rafforzamento della sua posizione di principale attore dello sviluppo globale.

11. Il futuro della politica di sviluppo dell'UE

Nel 2010 la Commissione ha lanciato diverse iniziative di consultazione per avviare una riflessione congiunta sul futuro della politica allo sviluppo dell'UE, alla luce sia del