COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 10.11.2010
COM(2010) 629 definitivo

LIBRO VERDE

La politica di sviluppo dell'Unione europea a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile

Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'UE

INDICE

1. Introduzione 3

2. Una politica di sviluppo ad elevato impatto 6

2.1. La cooperazione ad "elevato impatto" nella pratica 6

2.2. Una crescita mirata allo sviluppo umano 7

2.3. Promuovere la governance 8

2.4. Sicurezza e fragilità 9

2.5. Tradurre il coordinamento degli aiuti in realtà 10

2.6. La coerenza delle politiche per lo sviluppo 11

2.7. Dare più incisività al sostegno al bilancio 11

3. La politica di sviluppo come catalizzatore di una crescita inclusiva e sostenibile 12

3.1. Partenariati per la crescita inclusiva 13

3.2. Incentivare l'integrazione e regionale continuare a garantire scambi favorevoli allo sviluppo 15

4. Lo sviluppo sostenibile: un nuovo motore 16

4.1. Cambiamenti climatici, biodiversità e sviluppo 17

4.2. Energia e sviluppo 18

5. Agricoltura e sicurezza alimentare 20

6. Conclusione 22

1. INTRODUZIONE

Nel 2000 i paesi in via di sviluppo e i paesi sviluppati hanno adottato gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), individuando così 8 obiettivi principali e relativi scopi per ridurre la povertà entro il 2015. Come riconosciuto lo scorso 20-22 settembre 2010 dai leader mondiali riuniti a New York in occasione della riunione plenaria ad alto livello dell'Assemblea generale dell'ONU, sebbene i progressi conseguiti non siano uguali per tutti gli obiettivi e in tutti i paesi, i notevoli passi avanti realizzati hanno permesso a milioni di persone di uscire dalla povertà.

Tuttavia, mentre nell'ultimo decennio molte regioni del mondo hanno registrato livelli di crescita economica sostenuti, c'è ancora molta strada da fare e numerosi paesi in via di sviluppo rischiano di rimanere indietro nella ripresa dagli effetti negativi della crisi economica e finanziaria mondiale. Tutt'oggi la povertà estrema affligge circa 1,5 miliardi di persone (di cui la metà nell'Africa subsahariana) mentre un sesto della popolazione mondiale è sottonutrita. Molti paesi meno sviluppati hanno mostrato scarsa capacità di resistenza all'attuale crisi economica e nel 2009 il loro PIL ha registrato un calo generale. Pochissimi progressi si registrano nella realizzazione degli OSM sulla riduzione della mortalità materna e infantile, mentre la qualità dell'istruzione e le prospettive di accesso alle strutture igienico-sanitarie rimangono fonte di apprensione. I progressi variano peraltro notevolmente da regione a regione e in alcuni casi buona parte della popolazione non ha avuto accesso ai benefici della crescita, anche a fronte di livelli sostenuti.

Quanto all'Unione europea (UE) e agli Stati membri, negli ultimi dieci anni, in particolare dall'adozione del consenso europeo in materia di sviluppo[1] nel 2005, sono stati raddoppiati gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS), sono migliorate le prestazioni in termini di erogazione e gli Stati membri si sono allineati intorno ad approcci strategici condivisi. L'efficacia degli aiuti[2] è andata migliorando, i partenariati, gli accordi di cooperazione e gli strumenti finanziari sono stati modernizzati e sono stati adottati dispositivi atti a rendere più coerenti le politiche per lo sviluppo (CPS)[3]. L'Unione, che riconosce la responsabilità primaria dei paesi partner nella definizione delle strategie nazionali di sviluppo e insiste al tempo stesso sull'importanza del buon governo, si è lasciata sempre più alle spalle la vecchia impostazione donatore-beneficiario andando via via impostando relazioni di partenariato[4] che, partendo da un approccio contrattuale improntato al dialogo politico, ancorano i risultati a specifici programmi o strumenti di cooperazione.

Nel 2010 l'UE ha adottato un'ambiziosa posizione a sostegno degli OSM e ha ribadito l'obiettivo collettivo di destinare lo 0,7% dell'RNL agli aiuti pubblici allo sviluppo entro il 2015. Principale donatore mondiale, l'UE ha saputo intervenire in maniera efficace aiutando sul posto milioni di persone in tutto il mondo. Pur riconoscendo che gli sforzi vanno intensificati, l'Unione è fiera delle sue realizzazioni, perché per l'Europa gli aiuti allo sviluppo rimangono una questione di solidarietà, impegno e interesse reciproco. L'articolo 208 del

---

1 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf.

2 http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_en.cfm

3 http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm

4 Negli ultimi anni, l'UE ha siglato una serie di accordi di partenariato che ne regolano le relazioni con i paesi in via di sviluppo e con i paesi emergenti: si pensi, ad esempio, al partenariato strategico Africa-UE, all'accordo di Cotonou riveduto con gli Stati ACP, ai partenariati strategici tra l'UE e le economie emergenti e di transizione, o alla strategia per l'Asia centrale.

trattato di Lisbona dà infatti centralità alla politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo specificando che "L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo.".

Gli aiuti allo sviluppo continueranno a richiedere un impegno finanziario di lungo termine ed è quindi particolarmente importante dimostrarne la rilevanza ai cittadini europei, per una serie di motivi, in particolare per la necessità di ridurre la povertà e far fronte ad altre sfide mondiali. Il cambiamento climatico è strettamente interconnesso allo sviluppo in quanto rende gli aiuti ancor più necessari e pone l'accento su altre questioni importanti, quali l'accesso a fonti energetiche sicure, la carenza delle risorse idriche e la sicurezza alimentare. Gli aiuti allo sviluppo servono a potenziare forme di governo carenti o a porre rimedio al malgoverno, fattori che spianano il terreno al terrorismo, alla pirateria, ai traffici e alla criminalità; a gestire meglio i flussi migratori agevolando la migrazione legale, in linea con i bisogni del mercato del lavoro, combattendo la migrazione illegale e rendendo la migrazione favorevole allo sviluppo; a promuovere la crescita economica dei paesi in via di sviluppo e ad accompagnarne l'integrazione nell'economia mondiale. In tal senso, l'educazione e la sensibilizzazione ai temi dello sviluppo sono di capitale importanza per garantire che i cittadini europei abbraccino la causa della cooperazione allo sviluppo.

Dall'esame dei progressi verso il raggiungimento degli OSM si evince quindi la necessità di fare di più a livello mondiale per aiutare i paesi impegnati a conseguire gli OSM, non solo per quanto riguarda i livelli di APS, ma anche in termini di erogazione e utilizzo degli aiuti. Gli aiuti da soli non riusciranno mai a mettere fine alla povertà che affligge milioni di persone. L'assistenza allo sviluppo può garantire e migliorare i servizi essenziali, ma per essere veramente efficaci dobbiamo risalire alle cause che impediscono un adeguato progresso verso la realizzazione degli OSM. Lungi dall'essere una panacea, gli aiuti sono solo un modo in cui i fondi affluiscono verso i paesi in via di sviluppo. Più che guarire i sintomi, gli aiuti devono risalire alle cause della povertà cercando innanzi tutto di catalizzare la capacità dei paesi in via di sviluppo di generare una crescita inclusiva, che consenta alla popolazione di contribuire alla crescita economica e di trarne beneficio, e di mettere le proprie risorse economiche, naturali e umane a disposizione di strategie mirate alla riduzione della povertà. Appare pertanto sempre più evidente che, in assenza di una crescita sempre più inclusiva, gli OSM non potranno realizzarsi. Nei paesi in via di sviluppo, un aumento dell'1% del reddito nazionale lordo può essere molto più efficace di un ulteriore apporto in aiuti perché può incidere notevolmente sulla capacità del paese stesso di ridurre la povertà e indurre un effetto moltiplicatore attraverso la crescita occupazionale e la protezione sociale.

Il raggiungimento degli OSM entro il 2015 deve pertanto rimanere una priorità principale e fondamentale dell'Europa e a tal fine il consenso europeo in materia di sviluppo individua i principi di base dell'azione futura[5]. La lotta contro la povertà mondiale è al centro dei valori, degli obiettivi e degli interessi dell'Europa ed è dato di ritenere che il perseguimento di questo obiettivo a livello dell'UE garantisca un valore aggiunto più elevato, soprattutto perché consentirebbe un'azione e una presenza mondiale coerenti, maggior peso politico e una divisione dei compiti in grado di potenziare l'efficienza degli aiuti sia per l'Unione che per i paesi partner.

---

[5] Segnatamente la definizione di approcci globali per quanto riguarda la riduzione della povertà, la titolarità e l'allineamento con i paesi partner, il coordinamento e la coerenza politica.

Alla luce delle attuali sfide, il presente libro verde apre il dibattito su come migliorare il sostegno dell'UE affinché i paesi in via di sviluppo possano raggiungere più velocemente il traguardo degli OSM e su come creare nuove opportunità per ridurre la povertà. Il presente libro verde formula una serie di quesiti sugli obiettivi principali che l'Unione e gli Stati membri dovranno perseguire di concerto:

- **come conferire massima incisività alla politica di sviluppo dell'UE** affinché ogni euro speso sia impiegato nel modo più redditizio e proficuo possibile, massimizzando l'effetto leva e garantendo alle generazioni future un ventaglio di opportunità quanto più esteso;

- **come favorire nei paesi in via di sviluppo una crescita maggiore e più inclusiva** quale mezzo per ridurre la povertà e offrire a tutti la possibilità di condurre un'esistenza dignitosa e la speranza di un futuro;

- **come promuovere lo sviluppo sostenibile come motore del progresso, e infine**

- **come realizzare risultati durevoli in termini di sviluppo agricolo e sicurezza alimentare.**

Il presente libro verde sarà pubblicato sul sito web della Commissione al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/yourvoice. La consultazione, che si svolgerà tra il 15 novembre 2010 e il 17 febbraio 2011, è aperta a tutti gli interessati: singoli cittadini, organizzazioni e paesi sono invitati ad esprimersi rispondendo alle domande formulate nel documento e/o fornendo osservazioni generali sulle questioni affrontate. In particolare saranno molto apprezzati i contributi dei partner dell'Unione nei paesi in via di sviluppo.

I contributi pervenuti saranno pubblicati, eventualmente in forma sintetica, salvo opposizione dell'autore motivata dal fatto che la pubblicazione dei suoi dati personali potrebbe lederne gli interessi legittimi. In tal caso, il contributo potrebbe essere pubblicato in forma anonima. Altrimenti, il contributo non sarà pubblicato e, in linea di principio, il suo contenuto non sarà preso in considerazione. Inoltre, dall'istituzione nel giugno 2008 del Registro dei rappresentanti di interessi (lobbisti) nell'ambito dell'iniziativa europea per la trasparenza, le organizzazioni sono invitate a utilizzare il registro per comunicare alla Commissione europea e al pubblico informazioni riguardanti i loro obiettivi e finanziamenti e le loro strutture. È prassi della Commissione considerare come individuali i contributi delle organizzazioni che non si siano registrate.

I contributi vanno inviati al seguente indirizzo: DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Le richieste di informazioni relative alla consultazione possono essere rivolte al summenzionato indirizzo e-mail oppure alla Commissione europea, DG Sviluppo, Unità A/1, Ufficio SC-15 03/70, 1049 Bruxelles, Belgio.

L'esito della presente consultazione indirizzerà le proposte che la Commissione intende presentare nel secondo semestre del 2011 su come modernizzare la politica di sviluppo europea e altre iniziative nei settori ivi connessi.

2. UNA POLITICA DI SVILUPPO AD ELEVATO IMPATTO

La capacità di impatto della cooperazione è condizionata da una serie di fattori che delineano il più vasto ambito della cooperazione allo sviluppo dell'Unione: il contesto economico mondiale, le politiche nazionali dei paesi partner, la coerenza delle politiche dei donatori (in materia di scambi, agricoltura, migrazione, politiche umanitarie, mitigazione dei cambiamenti climatici), il dialogo politico a monte delle decisioni di programmazione degli aiuti. In alcuni paesi, la dimensione esterna delle politiche dell'Unione risulta più incisiva ai fini dello sviluppo degli aiuti stessi.

Detto ciò, la realizzazione degli OSM richiede risorse finanziarie di gran lunga superiori ai fondi pubblici oggi disponibili, sia a livello nazionale nei paesi in via di sviluppo che a livello internazionale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo o dell'emergente cooperazione sud-sud. Peraltro, le politiche di risanamento delle finanze pubbliche dettate dall'attuale contesto economico-finanziario sono destinate ad esercitare una crescente pressione sui fondi che i donatori potranno destinare agli aiuti. È assolutamente necessario pensare a soluzioni innovative che, oltre a comprendere le possibilità emerse dal dibattito sulle nuove fonti di finanziamento[6] "con un notevole potenziale di creazione di reddito"[7], individuino altresì quali sforzi sono necessari per dare maggiore incisività agli attuali flussi di APS.

È chiaro che gli aiuti europei dovranno essere utilizzati nel modo più redditizio e proficuo possibile, prestando attenzione a quei settori in cui è più facile dimostrarne il valore aggiunto. In parole povere, l'UE deve dimostrare, con tutti i mezzi e in tutti i settori pertinenti, che i suoi programmi di aiuti saranno in grado di garantire il maggiore impatto nel lungo termine e verranno utilizzati come strumento chiave per raggiungere gli OSM e oltre. Bisogna porsi innanzitutto come obiettivo i quattro prerequisiti fondamentali: lo sviluppo umano e la sicurezza quali presupposti dello sviluppo di tutti i paesi e la crescita e l'inclusione sociale quali punti di partenza di un impegno duraturo. Sono queste le condizioni necessarie e complementari su cui siamo chiamati a lavorare in modo coerente.

2.1. La cooperazione ad "elevato impatto" nella pratica

È importante che gli obiettivi su delineati trovino riscontro in tutte le fasi del ciclo di programmazione e di spesa e che vengano quindi finanziati quei progetti in grado di garantire che ogni euro speso, sia esso sotto forma di aiuti allo sviluppo, misure climatiche o altri stanziamenti destinati agli aiuti, produca un effetto leva e risultati di crescita nel paese partner. In tal senso, l'Unione e gli Stati membri potrebbero individuare una serie di criteri applicabili a tutti i programmi, progetti, interventi di sostegno tenendo conto:

i) del valore aggiunto;

ii) del coordinamento UE quale prerequisito all'approvazione di sovvenzioni/programmi, ad esempio elaborando documenti europei di strategia per paese;

---

6 COM(2010) 549 e COM(2010) 700.

7 Conclusioni del Consiglio sugli obiettivi di sviluppo del Millennio in vista della riunione plenaria di alto livello di New York e oltre - Sostenere il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio 2015, 11080/10, 14 giugno 2010.

iii) del fatto che i programmi/le sovvenzioni/gli interventi di sostegno al bilancio proposti facciano leva, da un lato, sul processo di riforma e sul risanamento delle politiche, e attraggano dall'altro altre fonti di finanziamento (coinvolgimento del settore privato o mobilitazione di risorse di bilancio nazionali).

Peraltro, tenuto conto delle pressioni che le politiche di risanamento delle finanze pubbliche in corso potrebbero esercitare sui fondi stanziati per gli aiuti, diventa vieppiù necessario monitorare, valutare e comunicare i risultati dell'assistenza. Una maggiore responsabilità e visibilità del contributo UE serve anche a mostrare ai paesi partner che gli impegni internazionali sono stati onorati. Si tratta quindi di illustrare in modo convincente quali sono le prestazioni della cooperazione allo sviluppo dell'UE. A tal fine, occorrono ulteriori sforzi intesi a potenziare i sistemi di monitoraggio e di valutazione e i requisiti di rendicontazione dell'UE e dei paesi partner.

1.	*In che modo l'Unione e gli Stati membri possono individuare raccomandazioni da seguire nel ciclo di programmazione e di spesa che pongano una serie di condizioni applicabili a tutti i programmi, progetti, interventi di sostegno (valore aggiunto, coordinamento, impatto)?*
2.	*Quali sono attualmente le buone pratiche a livello dell'Unione e degli Stati membri che potrebbero fungere da modello?*
3.	*In che modo i diversi flussi di aiuti (da fonti pubbliche e private, da stanziamenti nell'ambito delle varie politiche dell'azione esterna) possono essere adeguatamente combinati, rintracciati e rendicontati onde ottimizzarne l'impatto, la responsabilità e la visibilità?*

2.2. Una crescita mirata allo sviluppo umano

La sicurezza alimentare, l'istruzione e buone condizioni di salute della popolazione sono condizioni imprescindibili perché un paese possa crescere e uscire dalla povertà. Per poter garantire benefici durevoli in termini di sviluppo, la crescita economica deve essere socialmente inclusiva e le politiche coerenti e equilibrate. Per ridurre la povertà, raggiungere gli OSM e contribuire alla coesione sociale, al rispetto dei diritti umani e alla pace, è fondamentale ripianare le disuguaglianze sociali con interventi a sostegno del reddito, che assicurino forme di occupazione produttive e dignitose, della parità di genere, della tutela sociale, di un accesso universale ad un'istruzione e a una formazione di qualità, di un sistema di istruzione superiore reattivo che sappia formare la forza lavoro necessaria, dell'assistenza sanitaria.

Questi aspetti devono essere e dovranno rimanere prioritari nell'ambito degli sforzi dell'Unione e degli Stati membri a favore dello sviluppo dei paesi più bisognosi.

L'Unione, che vanta una lunga esperienza nel sostenere lo sviluppo umano e sociale e si pone in un’ottica che travalica gli attuali settori di intervento, è attualmente nella posizione ideale per delineare un approccio globale alle politiche sociali che dia centralità alle competenze, all'innovazione, alla creatività e all'imprenditorialità, e per esaminare in che modo è possibile fornire sostegno a politiche del mercato del lavoro attive, al programma "lavoro dignitoso per tutti" e all'istituzione di sistemi nazionali di protezione sociale efficaci.

4.	*Come possono l'UE e gli Stati membri garantire meglio che gli aiuti all'istruzione e alla sanità siano più mirati e più incisivi e vengano impiegati in modo più efficace in termini di crescita e sviluppo umano?*
5.	*In che modo l'UE può sostenere lo sviluppo delle competenze nei paesi partner tenendo conto delle caratteristiche e del fabbisogno del mercato del lavoro locale, anche nel settore informale? In che modo l'approccio globale dell'UE in materia di migrazione può contribuire a tal fine?*

2.3. Promuovere la governance

L'esperienza mostra che, in assenza di buon governo, i programmi di aiuti sono destinati a produrre effetti limitati e la cooperazione potrà difficilmente raggiungere un impatto elevato. La governance democratica, il rispetto dei diritti umani, la lotta alla corruzione, lo Stato di diritto e la costruzione dello Stato e delle istituzioni sono parte integrante delle strategie di cooperazione dell'UE.

Una governance efficace necessita di una sana gestione dei fondi e di dispositivi efficienti di prevenzione, controllo, sanzione e/o riparazione che consentano di combattere le frodi e la corruzione. In tal senso, è fondamentale promuovere la trasparenza, la responsabilità e il carattere partecipativo del processo decisionale, segnatamente garantendo il ruolo del parlamento, l'indipendenza del sistema giudiziario e la presenza di istituzioni preposte ai controlli contabili. È inoltre necessario potenziare la capacità di regolamentazione dell'esecutivo per creare un clima favorevole agli affari, che consenta di sfruttare al meglio le risorse nazionali e attrarre investimenti nazionali e esteri, e porre in essere i dispositivi atti a garantire che la crescita vada a beneficio di tutte le fasce sociali. In tal senso, potrebbe rivelarsi utile l'esperienza maturata dall'Unione in fatto di transizione. Peraltro anche le organizzazioni della società civile sono partner vitali di questo processo. Nell'ambito del dialogo politico con le autorità nazionali, l'Unione incoraggia l'adozione di norme minime atte a facilitare l'associazionismo e promuove un dialogo genuino tra attori statali e non statali.

L'attuale approccio UE si fonda su due principi di base: il dialogo tra i partner e incentivi a riforme mirate ai risultati. In pratica, nelle revisioni periodiche sullo stanziamento degli aiuti e nei programmi specifici o di sostegno al bilancio vengono inseriti indicatori che misurano i progressi in tal senso. La programmazione degli aiuti UE ha già adottato un orientamento più contrattuale e maggiormente mirato alla domanda: si pensi all'iniziativa governance[8] con i paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (Stati ACP), al contratto OSM[9] e all'inserimento di clausole sulla governance negli accordi di partenariato tra l'UE e i partner ACP, asiatici e dell'America Latina, o ancora con i paesi interessati dalla politica di vicinato. Per favorire l'accettazione e la legittimità delle riforme, è importante promuovere la governance nella sua dimensione regionale.

Rimane che la politica di sviluppo dell'UE dovrà continuare ad utilizzare gli aiuti per spronare forme migliori di governance e questo obiettivo dovrà costituire parte integrante dei partenariati per lo sviluppo. Si noti tuttavia che in alcuni paesi partner la strada da percorrere è ancora lunga. Questa considerazione fa sorgere una serie di questioni su come perfezionare

---

8 Si veda in particolare il documento di lavoro della Commissione dal titolo "*Supporting democratic governance through the governance initiative: A review and the way forward*", SEC(2009) 58 del 19.11.2009.

9 http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm

l'uso degli aiuti in funzione della governance. Si pensi, ad esempio, che sebbene gli stanziamenti pluriennali *ex ante* abbiano senz'altro il pregio di garantire ai paesi in via di sviluppo un certo grado di prevedibilità dei finanziamenti, nuovi approcci potrebbero incentivare il processo di riforma e la mobilitazione delle risorse nazionali.

6.	*In che modo l'approccio, gli strumenti e gli indicatori dell'UE possono essere modificati per sostenere le riforme della governance nei paesi o nelle regioni in via di sviluppo?*
7.	*In che modo e in quale misura è opportuno che l'Unione introduca nuovi incentivi alle riforme nel processo di stanziamento degli aiuti, sia per i programmi nazionali che per quelli tematici?*
8.	*In che modo l'Unione dovrebbe promuovere un quadro chiaro per la valutazione e il monitoraggio dei risultati conseguiti dai paesi destinatari ai fini dello sviluppo?*

2.4. Sicurezza e fragilità

La pace e la sicurezza, lo Stato di diritto, una normativa adeguata e prevedibile e la solidità delle finanze pubbliche sono tutti ingredienti di base degli aiuti affinché la popolazione possa avere prospettive future. Su questo principio si fondano sia la strategia europea in materia di sicurezza che il consenso europeo in materia di sviluppo. Per garantire l'efficacia degli aiuti tramite un approccio ben coordinato e proficuo a livello dell'Unione e degli Stati membri, è peraltro fondamentale che la politica di sviluppo dell'UE e la sua più vasta azione esterna siano strettamente collegate. Queste considerazioni sono quanto mai vere per gli Stati fragili, per le situazioni postbelliche e per i paesi in cui una combinazione di fattori crea un terreno fertile all'insorgere o al perdurare di violenze sociali e dell'estremismo violento.

Le intese tra le istituzioni dell'Unione all'indomani del trattato di Lisbona offrono la possibilità di garantire un approccio europeo più globale e coordinato che permetta di risalire alla radice dei conflitti e sostenere i paesi partner nello sforzo di creare Stati pacifici, democratici, legittimi e partecipativi.

Nello specifico, l'Unione, tramite il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e i servizi competenti della Commissione che con esso collaborano, potrebbe ritenere opportuno elaborare strategie politiche coerenti e globali che colleghino l'allarme rapido e la diplomazia preventiva con le misure di risposta immediata alle crisi (gestione umanitaria, diplomatica, civile e militare delle crisi) e con le politiche e gli strumenti a più lungo termine (cooperazione allo sviluppo, commercio, ambiente, adattamento ai cambiamenti climatici per ridurre la vulnerabilità alle calamità naturali, migrazione, ecc.). Un tale approccio potrebbe comprendere peraltro una "componente sviluppo" che consenta di abbordare le riforme in materia di governance, costruzione statale e altri temi connessi allo sviluppo, necessarie al mantenimento della pace e della stabilità e alla promozione dei diritti umani.

Per poter ridurre i fattori di vulnerabilità dei paesi esposti alle crisi, potenziarne la capacità di resistenza e garantire un'efficace transizione dagli interventi d'urgenza a quelli di ripresa, è inoltre fondamentale che un siffatto approccio sia coerente e adeguatamente articolato con le attività umanitarie.

9.	*In che modo l'UE dovrebbe tener conto del nesso sicurezza-sviluppo, soprattutto nei paesi fragili e esposti ai conflitti, e dare maggior risalto, in fase di programmazione degli interventi per lo sviluppo, alla governance democratica, ai diritti umani, allo Stato di diritto, alla giustizia e alle riforme del settore della sicurezza?*
10.	*Nel programmare gli interventi a favore della sicurezza, in che modo l'UE potrebbe garantire un miglior coordinamento con le azioni per lo sviluppo?*
11.	*In che modo l'UE può vincere la scommessa di collegare aiuti, risanamento e sviluppo nelle situazioni di transizione e di ripresa?*

2.5. Tradurre il coordinamento degli aiuti in realtà

L'Unione e gli Stati membri sono giuridicamente tenuti a garantire l'efficace coordinamento dei programmi di aiuto. L'articolo 210 del trattato di Lisbona stabilisce infatti: "Per favorire la complementarità e l'efficacia delle azioni, l'Unione e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concertano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali.". L'importanza del coordinamento degli aiuti con gli altri donatori è sancita dal consenso europeo in materia di sviluppo, dal codice di condotta[10] e dal quadro operativo[11], sviluppati sulla base del programma internazionale sull'efficacia degli aiuti (dichiarazione di Parigi e programma d'azione di Accra)[12].

Finora tuttavia un coordinamento degli aiuti realmente efficace durante la fase di programmazione ha costituito l'eccezione e non la regola.

Il coordinamento dovrà essere molto più sistematico ed efficace, come auspicato dal Consiglio[13] che ha esortato la Commissione a presentare entro il 2011 "*una proposta per la progressiva sincronizzazione dei cicli di programmazione nazionale e dell'UE a livello di paese partner e sulla base delle strategie di sviluppo dei paesi partner, tenendo altresì conto dei loro cicli di programmazione"*. La Commissione proporrà un dispositivo in tal senso nel 2011.

12.	*Quali sono le modalità e le strutture giuridiche e pratiche più adeguate per tradurre in realtà l'efficacia degli aiuti e i documenti europei di strategia per paese? Come tradurre meglio nella pratica il dettato del trattato di Lisbona e le conclusioni del Consiglio del 14 giugno in questo settore?*

---

10 Conclusioni del Consiglio sul "Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo", documento 9090/07 del 15.5.2007.

11 Codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo e quadro operativo sull'efficacia degli aiuti.

12 http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf

13 Conclusioni del Consiglio sugli OSM del 14 giugno 2010.

2.6. La coerenza delle politiche per lo sviluppo

La coerenza delle politiche per lo sviluppo è un requisito giuridico posto dal trattato di Lisbona[14]. Le politiche in materia di scambi, pesca, agricoltura, migrazione, clima o energia, per citare qualche esempio, possono incidere notevolmente sulla capacità dei paesi più poveri di ridurre la povertà e di svilupparsi.

Nella comunicazione dal titolo "Un piano d'azione in dodici punti a sostegno degli obiettivi di sviluppo del millennio" pubblicata il 21 aprile 2010 dalla Commissione[15], quest'ultima sottolinea che "L'UE sostiene la realizzazione degli OSM anche prevedendo un maggiore sostegno a favore degli obiettivi di sviluppo nelle politiche in settori diversi da quello degli aiuti. Negli ultimi cinque anni l'UE ha istituito meccanismi ex ante ed ex post a tal fine, tra cui le valutazioni d'impatto che analizzano l'incidenza esterna delle proposte strategiche. Il programma di lavoro sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo definisce obiettivi e indicatori di progresso concreti per l'attuazione degli impegni UE sulla CPS trasversalmente a un'intera serie di politiche che hanno un'incidenza sulle cinque sfide globali seguenti: commercio e finanza, cambiamento climatico, sicurezza alimentare, migrazione e sicurezza.". Il programma di lavoro serve ad orientare il processo decisionale dell'UE – che ha segnatamente come attori la Commissione, il Consiglio e il Parlamento – nelle molte decisioni che prescindono dagli aiuti e incidono sui paesi in via di sviluppo.

Per assicurare ulteriori progressi, si potrebbe pensare ad un utilizzo più proattivo del programma di lavoro sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo già durante la fase iniziale di preparazione delle nuove iniziative. Occorrerà quindi lavorare e consultarsi ulteriormente per tradurre questo impegno in un programma d'azione concreto, tenendo presente, in particolare, che vanno ancora ulteriormente sviluppati gli attuali approcci per valutare gli effetti concreti delle politiche UE sugli obiettivi di sviluppo.

13.	*Quali misure pratiche o strategiche l'UE potrebbe adottare per migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo? In che modo i progressi e gli effetti sarebbero meglio valutati?*

2.7. Dare più incisività al sostegno al bilancio

Il sostegno al bilancio è una modalità di erogazione degli aiuti allo sviluppo tramite finanziamenti al bilancio pubblico dei paesi beneficiari. Negli ultimi anni, il sostegno al bilancio (generale o settoriale) è andato acquisendo centralità a livello UE come strumento atto a sostenere politiche economiche e di bilancio sane e stimolare il processo di riforma dei paesi partner. La Commissione è impegnata a garantire che il sostegno al bilancio venga utilizzato in modo selettivo e garantendo la massima efficacia, efficienza e incisività.

Data la necessità di riesaminare globalmente l'impiego di questo importante strumento, il 19 ottobre 2010 la Commissione ha adottato un libro verde sul futuro del sostegno al bilancio dell'UE a favore dei paesi terzi[16] e ha lanciato un'ampia consultazione pubblica per conoscere

---

14 Articolo 208 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: "(...) L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo.".

15 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0159:FIN:IT:PDF.

16 COM(2010) 586. http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221.

la visione degli interessati e raccogliere elementi fattuali su come, in base agli insegnamenti tratti, si può garantire in futuro un uso migliore del sostegno al bilancio tanto a livello UE che degli Stati membri.

3. LA POLITICA DI SVILUPPO COME CATALIZZATORE DI UNA CRESCITA INCLUSIVA E SOSTENIBILE

Gli aiuti perseguono l'obiettivo di base di agire come catalizzatore della crescita dei paesi partner, in particolare aiutandoli a creare un clima favorevole alla crescita sostenibile e inclusiva e consentendo loro di uscire dalla povertà. Se socialmente inclusiva, la crescita economica ha un impatto, in termini di riduzione della povertà, decisamente superiore ad apporti di APS sempre maggiori.

Numerosi sono i fattori che influiscono su un clima favorevole alla crescita: la stabilità politica e macroeconomica, il buon governo, la sicurezza, il rispetto dei diritti umani, un quadro regolamentare e strategico propizio alle imprese che faciliti forme di occupazione produttive e dignitose, un buon livello di istruzione, di salute e di capacità creativa della popolazione, l'uso sostenibile di risorse naturali insufficienti, le infrastrutture economiche, il rispetto di norme fondamentali in materia di lavoro e una partecipazione proficua agli scambi internazionali.

Nell'ambito dei partenariati in corso con i paesi in via di sviluppo, l'azione dell'Unione abbraccia già tutti questi aspetti. Occorre tuttavia riflettere su come gli interventi possano incidere maggiormente sulla crescita, non come fine in sé ma come mezzo per sconfiggere la povertà.

Non tutti i paesi in via di sviluppo vantano ovviamente la stessa capacità di perseguire politiche intese a favorire la crescita e il buon governo. Nei paesi che si accingono a varare politiche mirate a stimolare una crescita socialmente inclusiva, si riveleranno più adeguate forme di cooperazione orientate alla crescita, mentre in quelli più bisognosi o che vivono situazioni di conflitto o di fragilità saranno preferibili strumenti di sostegno allo sviluppo più tradizionali. La differenziazione tra i paesi e le regioni apre quindi il campo a nuovi approcci in grado di agevolare la cooperazione con i paesi disposti ad impegnarsi in nuove forme di partenariato, pur continuando a sostenere, dove necessario, strategie mirate alla costruzione statale, al buon governo o a combattere la povertà. Ne consegue pertanto l'importanza di una modulazione strategica in funzione del paese che, pur agendo in partenariato e nel rispetto della titolarità, tenga conto delle problematiche nazionali specifiche, sia orientata ai risultati e garantisca che ogni parte renda conto del proprio operato all'altra.

È inoltre opportuno coordinare meglio l'azione dell'Unione indirizzandola verso settori in cui può apportare un reale valore aggiunto. Il trattato di Lisbona e la nuova compagine istituzionale della politica estera e di sicurezza comune, unitamente alle nuove competenze nei settori di interesse per lo sviluppo[17], offrono la possibilità di perfezionare la politica strategica per lo sviluppo nell'ambito più esteso di un'azione esterna maggiormente efficace.

Per promuovere il ruolo della politica di sviluppo come catalizzatore della crescita inclusiva, acquistano particolare rilevanza i temi qui elaborati.

---

[17] Quali gli investimenti e la migrazione.

3.1. Partenariati per la crescita inclusiva

Per attrarre e preservare gli investimenti nazionali ed esteri è necessario: garantire un clima degli affari prevedibile, trasparente, regolamentato e non discriminatorio; sostenere gli investimenti nel settore produttivo; creare opportunità di mercato. È quindi lecito chiedersi se l'UE non debba valutare nuove **strategie comuni per la crescita inclusiva** in partenariato con singoli paesi in via di sviluppo o raggruppamenti regionali e con la partecipazione degli attori privati – imprese, fondazioni, mondo accademico e organizzazioni della società civile in generale – nell'intento comune di realizzare progressi quantificabili in quegli ambiti che consentono di agire di concerto. Queste strategie comuni possono essere elaborate nell'ambito degli attuali accordi formali di partenariato tra l'UE e gruppi di paesi in via di sviluppo, oppure con singoli paesi.

Forza e componente dello sviluppo, gli attori non statali rivestono molteplici ruoli, da promotori e difensori di interessi a fornitori di servizi e donatori o finanziatori a pieno titolo, contribuendo alla causa con perspicacia e con una marcia in più. È quindi necessario sostenere un dialogo regolare con gli attori non statali, quale quello che la Commissione ha varato[18] per raggiungere un consenso sulle sfide future e sui settori che necessitano maggiori cambiamenti.

Queste strategie comuni, nell'ambito delle quali l'Unione e i paesi partner definirebbero chiaramente le responsabilità reciproche, potrebbero porsi una serie di priorità diverse:

– incentivare e sostenere investimenti produttivi e durevoli, esteri e nazionali, a favore dei paesi in via di sviluppo più poveri, soprattutto quelli che non beneficiano dell'aumento degli scambi o di grandi flussi di investimenti. Si potrebbe pensare a forme di aiuti che catalizzano investimenti infrastrutturali ausiliari per accompagnare gli investimenti privati (ad es. per commercializzare prodotti), al finanziamento di progetti che attraggano difficilmente fondi privati perché comportano un certo grado di rischio o eventualmente a forme di finanziamento con ripartizione dei rischi. Più che sostenere lo sviluppo di attività industriali esistenti, soprattutto quelle estrattive, questi investimenti dovrebbero favorire attività a più elevato valore aggiunto, segnatamente le industrie post estrattive, andando al tempo stesso a beneficio del maggior numero di cittadini del paese interessato;

– l'accesso al capitale e al credito a condizioni abbordabili, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI) e le microimprese, è fondamentale per sostenere lo sviluppo dei settori agricolo, industriale e dei servizi locali, favorendo sinergie tra aiuti e altre forme di finanziamento. Nelle situazioni in cui le fonti di finanziamento nazionali risultano difficilmente accessibili o inesistenti, l'Unione potrebbe favorire ulteriormente la graduale evoluzione del sistema bancario nazionale e del mercato locale dei capitali consentendo agli investitori nazionali e stranieri di effettuare transazioni aventi un chiaro impatto sullo sviluppo e che sarebbero altrimenti disincentivate, dati i rischi ad esse connessi. Per promuovere gli investimenti privati nei paesi in via di sviluppo, si potrebbe pensare, ad esempio, ad un fondo o ad un dispositivo integrato UE, gestito di concerto dalle istituzioni UE e dalle banche e istituzioni finanziarie europee per lo sviluppo, che fornisca prestiti agevolati, eventuale assistenza tecnica e finanziaria e finanziamenti comprendenti garanzie contro i rischi e assicuri uno stretto coordinamento;

---

[18] Il dialogo strutturato sul coinvolgimento della società civile e delle autorità locali nella cooperazione allo sviluppo è stato lanciato a marzo 2010 e si chiuderà a maggio 2011: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue.

– il contesto giuridico e regolamentare: le procedure e i costi necessari per la costituzione di imprese, sopratutto PMI, o per la gestione di imprese giocano un ruolo molto importante. Non si tratta solo delle formalità iniziali di iscrizione ma anche, ad esempio, dei successivi adempimenti fiscali, della lotta contro la corruzione, della fuga di capitali o delle questioni connesse alle licenze. L'assistenza UE, tanto tecnica quanto finanziaria, può favorire le riforme in questo settore se condizionata all'impegno e alla determinazione del paese partner di apportare i necessari miglioramenti. Altri elementi importanti sono la protezione degli investimenti, la definizione di procedure trasparenti e aperte per l'avviamento e la cessazione di imprese e procedure abbordabili e affidabili che garantiscano l'esecuzione dei contratti. Data la crescente domanda mondiale, la gestione dei diritti connessi allo sfruttamento, alla gestione o all'alienazione delle risorse naturali, tra cui le terre, le acque, le materie prime e i prodotti della pesca, diventa sempre più importante. I progressi in questi ambiti dipendono tuttavia in larga misura dalla determinazione del paese partner;

– l'innovazione: la cooperazione e il potenziamento della capacità in ambito scientifico e tecnologico, così come gli investimenti in conoscenza, innovazione e nuove tecnologie, possono svolgere un ruolo centrale nell'accelerare la crescita inclusiva e ridurre la povertà. Per poter competere con i grandi paesi emergenti, i paesi in via di sviluppo si trovano nella necessità di individuare e sfruttare settori in cui godono di un vantaggio comparato. Misure a valenza nazionale che incoraggino lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie traducibili in attività redditizie rivestono pertanto un'importanza fondamentale per poter moltiplicare le opportunità di investimento. Particolare attenzione andrebbe inoltre prestata all'impatto che l'industria culturale e creativa può avere sulla crescita economica di molti paesi in via di sviluppo. La tutela e l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, in linea con gli obblighi internazionali e prendendo in considerazione il grado di sviluppo e le necessità in tal senso, possono svolgere un ruolo importante a sostegno dell'innovazione. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), in grado di operare trasformazioni rapide e profonde in tutti i comparti socio-economici, garantiscono un'elevata efficienza economica per la fornitura di servizi in settori quali quello sanitario, dell'istruzione, dell'energia, della gestione ambientale, dei sistemi di trasporto, della pubblica amministrazione, degli scambi e dei servizi finanziari[19];

– il lavoro dignitoso e la protezione sociale: le grosse disuguaglianze rallentano notevolmente il processo di riduzione della povertà e influenzano pesantemente la crescita economica. La protezione sociale, che riduce le disuguaglianze e sostiene le fasce più svantaggiate, è in grado di promuovere gli investimenti in capitale umano, favorire la produttività, potenziare la stabilità socio-politica e contribuire a creare istituzioni solide. È quindi necessario un programma integrato che favorisca l'occupazione e la crescita inclusiva mirando allo sviluppo delle competenze, della produttività e di un clima regolamentare favorevole alle imprese. Nell'ambito della cooperazione UE con i paesi latinoamericani, ad esempio, la coesione sociale, obiettivo centrale, è ritenuta un ingrediente di base della crescita inclusiva.

In tutti questi settori, occorrerà garantire il rispetto dei diritti umani e delle norme sulla sostenibilità sociale e ambientale con riferimento al *Global compact* delle Nazioni Unite e agli orientamenti OCSE, tramite intese e regolamenti settoriali, quali quelli nell'ambito degli accordi riguardanti l'applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore

[19] Grazie ai notevoli sviluppi tecnologici e commerciali, nei paesi in via di sviluppo la telefonia cellulare conta attualmente oltre 3 miliardi di utenti, mentre gli utenti internet sono più che decuplicati rispetto al 2000.

forestale[20], degli accordi di partenariato nel settore della pesca, dell'iniziativa per la trasparenza delle industrie estrattive[21] o del processo di Kimberley[22], oppure sotto forma di responsabilità sociale delle imprese[23] e pratiche commerciali responsabili. Tali iniziative dovrebbero completare più che sostituire gli sforzi intrapresi per promuovere il clima degli affari a livello nazionale e contribuire a colmare le lacune in materia regolamentare e di applicazione della legge.

14.	*In che modo e in che misura gli aiuti UE dovrebbero sostenere i progetti di investimento industriale nei paesi in via di sviluppo e come raggiungere il giusto mezzo tra lo sviluppo di interessi estrattivi/energetici e la promozione del settore post estrattivo e industriale?*
15.	*In che modo l'UE può far sì che gli aiuti allo sviluppo economico garantiscano un'equa distribuzione sociale dei benefici, rafforzino la protezione sociale e i diritti economici, anche tramite l'attuazione delle norme fondamentali sul lavoro, e favoriscano una maggiore responsabilità delle imprese?*
16.	*Quali provvedimenti dovrebbero essere adottati – e come differenziarli meglio – per aiutare i paesi in via di sviluppo nello sforzo di creare un clima economico che stimoli le imprese e in particolare le PMI?*
17.	*Per fornire sostegno finanziario, eventuali finanziamenti a basso costo e garanzie finanziarie atti a favorire una tale crescita, quali misure o strutture potrebbero essere elaborate insieme ai paesi partner e alle istituzioni finanziarie europee e internazionali?*
18.	*Di quali strumenti potrebbe avvalersi l'UE per promuovere la creatività, l'innovazione e il trasferimento di tecnologia e garantirne un'applicazione redditizia nei paesi in via di sviluppo?*

3.2. Incentivare l'integrazione regionale e continuare a garantire scambi favorevoli allo sviluppo

Incentivare l'integrazione regionale

L'Unione europea è riuscita a creare una società pacifica e prospera e ad espandersi geograficamente integrando progressivamente i propri mercati sotto il profilo giuridico, economico, finanziario, politico e fiscale. La centralità data alle infrastrutture, siano esse dei trasporti, delle telecomunicazioni o dell'energia, ha garantito l'espansione degli scambi e dell'economia. L'esistenza di un mercato regionale integrato e dinamico si è rivelata la chiave di volta della crescita e dello sviluppo.

Nei paesi in via di sviluppo, siano essi africani, del sud-est asiatico, dell'Asia orientale e dell'America Latina, va delineandosi un processo simile, anche se in una fase più precoce dello sviluppo. Gli scambi in Africa, diretti nella stragrande maggioranza dei casi verso paesi

---

20 http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm.
21 http://eiti.org/.
22 http://www.kimberleyprocess.com/
23 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

non africani, si svolgono sullo sfondo di frammentazioni e sovrapposizioni tra raggruppamenti regionali e di connessioni infrastrutturali carenti tra i membri degli stessi.

Negli ultimi anni sono stati compiuti tuttavia ulteriori progressi verso una reale integrazione regionale in molte regioni; l'integrazione regionale ha privilegiato soprattutto le questioni economiche (così come è avvenuto agli inizi per l'integrazione europea), anche se si riscontrano progressi in campo politico, come nel caso dell'Unione Africana che ha compiuto di recente notevoli passi avanti per quanto riguarda l'architettura di pace e sicurezza e la mediazione regionale.

19.	*In che modo l'esperienza dell'Unione può orientare le regioni che perseguono una maggiore integrazione?*

Continuare a garantire scambi favorevoli allo sviluppo

L'esperienza mostra che, per sfruttare a pieno le potenzialità economiche dei paesi in via di sviluppo, la miscela e la tempistica delle riforme nazionali e i provvedimenti strategici internazionali devono essere funzionali ai bisogni dei singoli paesi. Lo sviluppo implica di norma la graduale liberalizzazione degli scambi di beni e servizi, in un clima favorevole alle imprese e in modo da facilitare l'inserimento del paese nell'economia mondiale e l'integrazione regionale.

Per i paesi in via di sviluppo, il mercato dell'Unione è tra i più aperti al mondo. Insieme agli Stati membri, l'UE è uno dei principali fornitori di aiuti al commercio, con un contributo record di 10,4 miliardi di euro nel 2008, ovvero un aumento di 3,4 miliardi di euro (48%) rispetto al 2007. Negli anni, l'Unione si è dotata di dispositivi commerciali a sostegno del benessere sociale e economico dei paesi in via di sviluppo.

I principali obiettivi per i prossimi anni consisteranno nel continuare a garantire la coerenza tra la politica commerciale dell'UE e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, nel concludere con una serie di paesi in via di sviluppo accordi commerciali e di cooperazione globali che agevolino la crescita, nel continuare a potenziare gli sforzi e l'incisività sul posto degli aiuti al commercio e nell'esplorare le sinergie tra le strategie commerciali nazionali e regionali.

20.	*Come garantire maggiore coerenza tra le politiche commerciali e di sviluppo dell'Unione?*
21.	*Come sfruttare appieno l'effetto leva potenziale del dispositivo di aiuti al commercio in modo da sviluppare le attività economiche sostenibili nei paesi in via di sviluppo e garantirne l'ulteriore crescita?*

4. LO SVILUPPO SOSTENIBILE: UN NUOVO MOTORE

Nei prossimi decenni i paesi in via di sviluppo sono destinati a diventare uno dei principali motori della crescita mondiale, sia in termini economici che demografici. Garantire livelli di crescita estesi e sostenuti pone enormi sfide in termini di sostenibilità ambientale e di misure di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici; tuttavia la necessità di far fronte ai cambiamenti climatici non può ovviamente essere un deterrente per la lotta contro la povertà delle popolazioni più indigenti del mondo.

4.1. Cambiamenti climatici, biodiversità e sviluppo

Tra le principali sfide del nostro secolo a ripercuotersi sui paesi in via di sviluppo, i cambiamenti climatici costituiscono uno dei maggiori fattori di rischio per la realizzazione degli OSM. La lotta alla povertà implica l'accesso all'energia per un numero maggiore di persone, da cui un aumento notevole dei consumi energetici e relative ripercussioni sulle emissioni di gas a effetto serra e sull'ecosistema mondiale. Per garantire che l'azione di contrasto dei cambiamenti climatici vada a beneficio dei paesi più poveri senza metterne ulteriormente a repentaglio il potenziale di crescita, è necessario che le politiche che si occupano di sviluppo e di cambiamenti climatici mirino ad uno sviluppo sostenibile.

Lo sviluppo mirato all'economia sostenibile potrebbe offrire al terzo mondo numerose opportunità di crescita, scopo che potrebbe essere efficacemente perseguito integrando i cambiamenti climatici nelle politiche di sviluppo. A tal fine è centrale un approccio strategico mirato ad uno sviluppo "a prova di cambiamenti climatici" – che coniughi attività di mitigazione, adattamento e riduzione o prevenzione del rischio di catastrofi – e i paesi in via di sviluppo potrebbero trarre notevoli benefici da iniziative che combinano lo sviluppo a basse emissioni di carbonio con una pianificazione strategica alla resilienza[24].

Lo sviluppo sostenibile fa appello a strategie che abbraccino questioni economiche, sociali e ambientali. Dal punto di vista ambientale, la sostenibilità pone l'accento sull'uso e sulla gestione delle risorse naturali e in particolare delle terre, delle acque, delle foreste e della biodiversità. Per garantire la sostenibilità, sarà fondamentale assicurare l'integrazione tra priorità di adattamento e uno sviluppo a basse emissioni di carbonio.

Le economie dei paesi in via di sviluppo dipendono in larga misura dallo sfruttamento delle risorse naturali, siano esse materie prime o risorse agricole; al tempo stesso viene sempre più riconosciuto il ruolo importante che gli ecosistemi, quali le foreste o le zone umide, svolgono quali fattori economicamente produttivi in grado di generare flussi di beni e servizi vantaggiosi. È pertanto fondamentale capire in che misura le imprese possono dipendere dai servizi dell'ecosistema e della biodiversità e valutare a pieno l'impatto che la perdita di biodiversità può avere sulla capacità potenziale di sviluppare nuovi prodotti, posti di lavoro e tecnologie. Questa sfida è stata sottolineata dallo studio sull'economia degli ecosistemi e della biodiversità (TEEB) che ha attribuito un valore economico ad una vasta gamma di servizi forniti dalla natura di cui i modelli economici convenzionali non avevano finora tenuto conto.

La gestione degli ecosistemi naturali quali pozzi naturali di assorbimento del carbonio e delle risorse necessarie all'adattamento viene sempre più riconosciuta come una soluzione climatica necessaria, efficiente e relativamente efficace in termini di costi. Per ridurre le emissioni di gas a effetto serra indotte dalla diversa destinazione d'uso dei terreni e per sostenere quei servizi ecosistemici vitali per l'adattamento ai cambiamenti climatici, occorrono strategie diverse per la gestione dell'uso dei suoli. Si noti in particolare l'importantissimo ruolo che le aree protette svolgono per l'elaborazione delle misure nazionali di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, da cui la necessità di garantirvi una tutela sempre maggiore, estendendone al tempo stesso la copertura totale e potenziandone la gestione.

L'incorporazione e l'integrazione delle problematiche legate al clima nella politica di sviluppo presenta una serie di aspetti finanziari. Alla conferenza di Copenaghen, l'UE si è impegnata a

---

[24] Come sottolineato dall'*Africa Progress Report 2010*, è imperativo che i paesi africani elaborino strategie resistenti ai cambiamenti climatici.

stanziare, per il periodo 2010-2012, 7,2 miliardi di euro in finanziamenti rapidi in favore delle misure di attenuazione e adattamento, anche a sostegno di attività di riduzione dei rischi di calamità e di prevenzione nei paesi ad essi esposti. I paesi sviluppati si sono inoltre impegnati a stanziare insieme 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020, provenienti da diverse fonti, comprese quelle alternative, a condizione che i paesi in via di sviluppo adottino azioni di mitigazione considerevoli e rendano trasparenti i dati sulle emissioni nazionali dei gas a effetto serra. Una distribuzione equilibrata dei fondi tra adattamento e mitigazione potrebbe contribuire a rendere le economie dei paesi in via di sviluppo più resistenti ai cambiamenti climatici e sostenere uno sviluppo a basse emissioni di carbonio[25]. Mentre le misure di adattamento continueranno ad essere finanziate principalmente tramite sovvenzioni e mireranno in una prima fase ad aiutare i paesi in via di sviluppo ad elaborare piani d'azione nazionali di adattamento, le azioni di mitigazione dovranno attingere anche a prestiti agevolati e a cofinanziamenti del settore privato. I fondi per il clima e per lo sviluppo dovrebbero quindi mirare anche a potenziare, a tutti i livelli sociali, la capacità di attrarre investimenti in tecnologie a basse emissioni e in pratiche sostenibili di utilizzo dei suoli. Nel corso della conferenza di Nagoya, svoltasi nell'ottobre 2010, tutte le parti firmatarie della convenzione sulla diversità biologica hanno convenuto sulla necessità di mobilitare risorse a sostegno della biodiversità, segnatamente per aiutare i paesi in via di sviluppo ad attuare il nuovo piano strategico decennale adottato in tale occasione.

22.	*Data la stretta interconnessione tra cambiamenti climatici, biodiversità e sviluppo e considerate le nuove opportunità offerte dai finanziamenti e dai mercati in materia di clima, in che modo le tematiche dell'adattamento climatico e della riduzione dei rischi di calamità possono essere maggiormente integrate nella politica di sviluppo dell'UE onde garantire economie più sostenibili e resistenti al clima e tutelare al tempo stesso le foreste e la biodiversità?*

4.2. Energia e sviluppo

Tra le tante sfide poste dallo sviluppo sostenibile, la necessità di garantire a tutti l'accesso a fonti di energia sostenibili occupa un posto di rilievo. L'accesso generalizzato all'energia costituisce in effetti un prerequisito per il raggiungimento della maggior parte degli OSM: un approvvigionamento energetico affidabile e a prezzi stabili, soprattutto in energia elettrica, è un fattore chiave per la riduzione della povertà e per lo sviluppo del sistema sanitario, dell'istruzione, dell'agricoltura e dell'economia. Queste sfide rendono necessarie soluzioni innovative e l'obiettivo di elaborare strategie di sviluppo e di cooperazione "a prova di clima" e di investire nello sviluppo sostenibile può offrire molte opportunità.

Nell'Africa subsahariana, ad esempio, meno del 30% della popolazione ha accesso alla rete elettrica e spesso gli utenti non possono contare su una fonte energetica affidabile perché i blackout e le interruzioni sono fin troppo frequenti e prolungati. Questa situazione, comune a molti paesi in via di sviluppo, si ripercuote pesantemente sullo sviluppo economico e sociale, soprattutto sulla possibilità di raggiungere gli OSM.

Negli ultimi decenni si è assistito ad un'enorme volatilità dei prezzi del petrolio, volatilità che ha avuto immense ripercussioni sulle economie dei paesi vulnerabili e in via di sviluppo, soprattutto nei casi di elevata dipendenza dal petrolio o laddove i generatori a petrolio

---

[25] Ai fini di una migliore gestione delle foreste nei paesi partner, rivestono particolare rilevanza i lavori in corso nell'ambito della UNFCCC sulla riduzione delle emissioni nelle aree forestali, soprattutto in combinazione con iniziative come la FLEGT (*Forest, Law Enforcement, Governance and Trade*).

vengono privilegiati per ovviare ad un approvvigionamento energetico poco affidabile. Peraltro, l'inaffidabilità dell'approvvigionamento elettrico porta ad un uso diffuso del carbone come combustibile domestico di base, con conseguenze negative in termini di salute e deforestazione.

Si noti in particolare come, grazie alla presenza di risorse naturali particolarmente vantaggiose (acqua, sole), molte zone del terzo mondo siano luoghi ideali per la produzione di energia rinnovabile, quale quella idroelettrica, eolica, fotovoltaica o solare concentrata. Inoltre, laddove le infrastrutture energetiche sono assenti e l'energia da fonti rinnovabili può essere fornita senza il ricorso alla rete, è possibile ridurre i costi globali. Sotto diversi aspetti, in molti paesi in via di sviluppo gli investimenti in fonti locali di energia rinnovabile e competitiva permettono di operare un salto generazionale in termini tecnologici. La produzione e la distribuzione di energia tramite soluzioni moderne permetterebbe inoltre di raggiungere un elevato grado di efficienza energetica. La tecnologia moderna può consentire peraltro di ridurre notevolmente le emissioni a effetto serra e migliorare sostanzialmente le condizioni ambientali locali e, in tal senso, l'Europa ha un ruolo chiave quale fornitore di know-how. Laddove invece le infrastrutture esistono, potrebbe essere garantito un accesso energetico più esteso migliorando e interconnettendo i sistemi esistenti.

Nella fornitura di energia sostenibile ai paesi più poveri del mondo si possono realizzare notevoli passi avanti combinando l'utilizzo dei fondi UE per lo sviluppo ad elevata leva finanziaria e i finanziamenti rapidi sottoscritti a Copenaghen intesi a promuovere gli investimenti in energie rinnovabili nei paesi in via di sviluppo. Lo sviluppo di energie rinnovabili nei paesi in via di sviluppo e soprattutto in quelli meno sviluppati presenta un ulteriore importantissimo vantaggio ai fini della crescita perché permetterebbe di ridurne la dipendenza e la vulnerabilità dall'elevata volatilità dei prezzi del petrolio.

L'UE ha più di tutti le carte in regola per fornire questo tipo di assistenza: leader tra i produttori di tecnologie in materia di energie rinnovabili, l'Europa vanta una particolare esperienza per quanto riguarda i provvedimenti giuridico-amministrativi che consentono di catalizzare gli investimenti in energie rinnovabili, anche perché è l'unica regione al mondo che impone obiettivi giuridicamente vincolanti ai propri Stati membri. Entro il 2020 l'UE si è infatti impegnata a coprire il 20% del fabbisogno energetico con fonti rinnovabili.

Infine gli investimenti energetici non implicano di per sé l'erogazione di ingenti aiuti. È importante sottolineare che i finanziamenti per lo sviluppo da soli non potranno mai riuscire a coprire le centinaia di miliardi di euro in investimenti necessari a fornire elettricità sostenibile a tutta la popolazione, investimenti che, in linea di principio, possono invece essere redditizi. Pertanto, in questo settore più che in altri, dovrebbe risultare più facile mobilitare, oltre ai fondi UE, quelli provenienti dai donatori, dalle istituzioni finanziarie e dal settore privato.

Occorre quindi valutare la possibilità di sviluppare, nell'ambito dei partenariati esistenti tra l'UE e singoli paesi in via di sviluppo e/o raggruppamenti regionali, **programmi comuni per la fornitura progressiva e universale di energia sostenibile**.

Utilizzando i fondi ad elevata leva finanziaria che l'UE destina allo sviluppo e ai cambiamenti climatici, questi programmi, svolti in comune dall'Unione e dai paesi in via di sviluppo, dall'industria energetica e dalle istituzioni finanziarie dell'UE, potrebbero mirare ad individuare una scaletta di azioni congiunte, tra cui riforme volte a tutelare gli investimenti, la fiscalità e la collaborazione tra i poteri regionali nei paesi a basso reddito, partendo dalle azioni già in corso nell'ambito di partenariati per l'energia, quale quello UE-Africa. Per quanto

possano contribuire notevolmente a soddisfare il fabbisogno energetico dei paesi in via di sviluppo, gli interventi mirati alle energie rinnovabili andranno inquadrati in una politica energetica di più ampio raggio che abbracci questioni quali l'efficienza energetica, le reti e le infrastrutture e che garantisca l'approvvigionamento energetico e lo sviluppo di altre fonti più "tradizionali". Tra le questioni al centro della cooperazione, aperta ai donatori non-UE e alle istituzioni internazionali, dovrebbero figurare:

- i finanziamenti: durante la recente crisi finanziaria, gli ideatori di progetti per le energie rinnovabili hanno avuto difficoltà a reperire finanziamenti commerciali all'interno dell'Unione, a dispetto di un quadro giuridico-amministrativo stabile e favorevole all'energia rinnovabile. Procurarsi fondi per progetti più rischiosi nei paesi in via di sviluppo, dove non sussistono le suddette condizioni, è un'impresa praticamente impossibile;

- condizioni regolamentari e amministrative stabili: anche in presenza di strumenti finanziari adeguati, gli investimenti non prendono piede se non vi sono condizioni stabili e prevedibili che incoraggino e mettano le imprese private in condizioni di investire. Tra queste figurano le questioni legate alle reti, alla fiscalità, al diritto societario e alle norme di pianificazione. I mercati dei servizi all'utenza devono essere peraltro regolamentati da disposizioni che ne garantiscano l'apertura e la concorrenza ed è inoltre necessaria una regolamentazione chiara, equa e efficiente che assicuri il recupero dei costi e tuteli i consumatori;

- le conoscenze, l'istruzione e la formazione in campo tecnologico: in molti paesi in via di sviluppo, le strutture per la formazione tecnologica sono carenti o inesistenti. Senza una manodopera competente, dagli ingegneri elettronici agli artigiani, non sarà mai possibile sfruttare le potenzialità delle energie rinnovabili. La creazione di posti di lavoro è uno dei principali effetti benefici indotti da questo tipo di sviluppo, ma a tal fine sono necessari reali sforzi mirati alla formazione e alla conoscenza;

- i mercati regionali: in molti casi sarà importante avere la possibilità di vendere energia oltre i confini nazionali, soprattutto per quanto riguarda i grandi progetti idroelettrici. A tal fine occorrerà sottoscrivere chiari accordi regionali e garantire la stabilità regolamentare.

23.	*In che modo l'UE può intervenire meglio a sostegno dei paesi in via di sviluppo che si sforzano di assicurare un approvvigionamento energetico sostenibile a tutta la popolazione? Quale ruolo potrebbe svolgere, ad esempio, un eventuale programma comune UE-Africa per la fornitura progressiva e universale di energia elettrica sostenibile, che combini i fondi destinati allo sviluppo e ai cambiamenti climatici e attragga prestiti da parte delle istituzioni finanziarie internazionali per lo sviluppo?*

5. AGRICOLTURA E SICUREZZA ALIMENTARE

La sicurezza alimentare rimane una sfida centrale per le popolazioni rurali e urbane di molti paesi in via di sviluppo, dove il 75% della popolazione dipende ancora dall'agricoltura. Secondo le stime, la produzione agricola mondiale dovrà aumentare del 70% per poter sfamare una popolazione mondiale che nelle previsioni dell'ONU dovrebbe raggiungere i 9 miliardi di persone entro il 2050. La fame condiziona lo sviluppo umano, la stabilità sociale e politica e qualsiasi possibilità di raggiungere gli OSM, una problematica resasi vieppiù

evidente in occasione dei recenti aumenti dei prezzi sui mercati alimentari mondiali, in particolare nei paesi importatori di derrate alimentari.

Sviluppo e sicurezza alimentare vanno di pari passo; l'esperienza dimostra che le riforme agricole e la capacità di sfamare la popolazione nazionale è un prerequisito per lo sviluppo in senso largo e per la riduzione della povertà. Le popolazioni povere e afflitte dalla fame si concentrano per lo più in quelle regioni caratterizzate da un'economica essenzialmente rurale dove le piccole aziende agricole sono predominanti.

In Africa, ad esempio, i piccoli agricoltori producono circa l'80% delle derrate alimentari consumate sul continente. L'agricoltura è tuttavia in grado di indurre un aumento diffuso del reddito: nei paesi in via di sviluppo, la crescita del PIL generata dall'agricoltura è fino a quattro volte più efficace ai fini della riduzione della povertà di quella generata da altri settori[26]. Investire nella sicurezza alimentare applicando gli standard sanitari e fitosanitari favorisce ulteriormente la sicurezza alimentare e la salute umana. La tutela della biodiversità e i servizi ecosistemici sono anch'essi fondamentali per garantire un'agricoltura sostenibile e un'alimentazione adeguata. L'agricoltura è strettamente connessa ad altri settori e la crescita agricola induce effetti moltiplicatori su tutta l'economia. Un'agricoltura ben gestita è inoltre un fattore importante per mitigare le problematiche legate al clima, quali la deforestazione, il degrado del suolo, la carenza delle risorse idriche e i cambiamenti climatici. L'accelerazione della produzione agricola a basse emissioni di carbonio può inoltre contribuire alla stabilità dei prezzi mondiali, diversificando le regioni produttrici e rendendo più affidabile la produzione.

Un'iniziativa UE concertata che capitalizzi gli investimenti in pratiche agricole inclusive, intensive, sostenibili e ecologicamente efficienti può indurre quindi una situazione doppiamente favorevole, accelerando da un lato la crescita verde a basse emissioni e garantendo dall'altro maggiore stabilità sociale[27]. Perché un tale approccio abbia successo, è necessario considerare la produzione in un contesto di catena di valore, con un accesso adeguato ai finanziamenti, alla trasformazione e ai mercati. In tal senso, i partenariati pubblico-privato possono svolgere un ruolo importante.

Per l'agricoltura e la sicurezza alimentare, è particolarmente pertinente che la cooperazione UE sia ad "elevato impatto" . L'esperienza ha dimostrato, in particolare, quanto sia necessario affrontare questa sfida in modo globale, con l'occhio rivolto all'intera catena di valore: ricerca e consulenza in materia di formazione agricola, accesso alla terra, fertilizzanti adeguati, metodi irrigui, trasporto verso i mercati, immagazzinamento, aspetti finanziari, bancari e assicurativi, capacità di trasformazione. Il potenziamento della produzione alimentare può avvalersi in larga misura della ricerca e dell'innovazione, purché orientate alla domanda e svolte in modo partecipativo e adeguato al fabbisogno e alle priorità dei beneficiari. L'Unione, che vanta una vasta esperienza in materia di agricoltura sostenibile in diverse condizioni, ha istituito con i paesi in via di sviluppo un esteso sistema di reti.

L'Unione dovrebbe quindi fare dell'agricoltura e della sicurezza alimentare un banco di prova per testare la propria capacità di conseguire una cooperazione ad elevato impatto e di

---

26 http://www.ifad.org/hfs/

27 Come sottolineato nella comunicazione dal titolo "Un quadro strategico dell'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare ", COM (2010)127 e dalle relative conclusioni del Consiglio del 10.05.2010, consultabili al seguente indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

promuovere una crescita verde e inclusiva, facendo in modo che l'erogazione di aiuti tenga sempre presente l'intera catena produttiva. Un tale obiettivo potrebbe essere conseguito tramite programmi UE incentrati sulla catena di valore, oppure collaborando meglio e a più stretto contatto con i paesi partner e gli altri donatori per coordinare gli sforzi. Tra le questioni al centro della cooperazione, in partenariato con i donatori non-UE e le istituzioni internazionali, dovrebbero figurare la ricerca orientata alla domanda, l'innovazione, la gestione settoriale e delle catene di valore, i mercati agricoli e alimentari regionali.

Un tale approccio globale all'agricoltura e alla sicurezza alimentare dovrebbe inoltre tener conto della dimensione nutrizionale. Recenti studi scientifici sottolineano come la malnutrizione ostacoli l'impegno per lo sviluppo e mini la crescita economica, occasionando una perdita in termini di PIL fino al 3%. La malnutrizione è la principale causa di mortalità infantile e può indurre conseguenze irreversibili sullo sviluppo psico-fisico di quanti sopravvivono. La dimensione nutrizionale ha un effetto moltiplicatore sul raggiungimento degli OSM.

Anche i prodotti della pesca possono svolgere infine in ruolo importante nella lotta globale all'insicurezza alimentare e per la dimensione nutrizionale. Tanto l'UE che i paesi in via di sviluppo hanno pertanto interesse a promuovere forme di pesca sostenibili, sistemi efficienti di monitoraggio, controllo e sorveglianza e favorire lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura. Il ruolo degli accordi di partenariato nel settore della pesca e le organizzazioni regionali di gestione della pesca rivestono a tal fine un ruolo essenziale.

24. In che modo la politica di sviluppo dell'UE può contribuire meglio a potenziare la sicurezza alimentare tutelando al tempo stesso l'ambiente? Quali sono le strategie e i programmi più atti a favorire i piccoli agricoltori e gli investimenti privati nel settore della pesca e dell'agricoltura?

25. In quali settori strategici dovrebbe impegnarsi l'UE, soprattutto in Africa? In che modo l'Unione può incentivare approcci agroecologici alla produzione rurale e all'intensificazione sostenibile dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura?

26. In che modo l'Unione dovrebbe sostenere la lotta contro la malnutrizione?

6. CONCLUSIONE

La Commissione intende continuare a modernizzare la politica di sviluppo dell'UE e i relativi programmi di spesa, al fine di potenziarne il valore aggiunto, la redditività e l'efficacia. Sulla scia del presente libro verde e in base alle risposte che le perverranno, la Commissione intende elaborare una comunicazione su come modernizzare la politica di sviluppo dell'Unione che prenderà in considerazione, tra le altre cose, l'eventuale riesame del consenso europeo in materia di sviluppo.