



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.2.2007
COM(2007) 72 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica
di sviluppo**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti
nell'ambito della politica di sviluppo**

1.	Opportunità inedite.....	3
1.1.	Le problematiche.....	4
1.2.	Le opportunità	4
2.	Un insieme complesso di concetti interconnessi.....	5
2.1.	Le differenti dimensioni della complementarità	5
2.2.	Principi in materia di attuazione	6
3.	La strada da seguire: una divisione dei compiti più efficace	8
3.1.	Un'impostazione pragmatica e informata.....	8
3.2.	La metodologia: un codice di condotta	8
3.2.1.	Natura.....	9
3.2.2.	Campo d'applicazione	9
3.2.3.	Principi	10
3.2.4.	Iniziative future	12
	Conclusioni.....	12

INTRODUZIONE

I cittadini europei vogliono un'Europa più forte, in grado di garantire ai poveri del mondo condizioni di vita migliori; un'Europa che, nella lotta contro la povertà mondiale, sia capace di realizzazioni maggiori, migliori e più veloci; un'Europa in grado di esprimere in modo più incisivo la propria opinione, con risultati politici all'altezza della sua generosità finanziaria.

Ma i cittadini europei chiedono anche all'Europa maggior efficacia ed efficienza. Nell'ultimo decennio, il moltiplicarsi di attività e strutture di assistenza allo sviluppo ha visto sorgere un'industria degli aiuti complessa e costosa. In ogni paese in via di sviluppo, ci sono in media, ogni anno, 350 missioni di donatori. Troppi donatori si concentrano sui medesimi paesi e intervengono negli stessi comparti. In Mozambico, ad esempio, si contano almeno 27 donatori attivi nella lotta contro l'AIDS. Risultato: spesso i paesi in via di sviluppo si districano a malapena tra numerose missioni, costi amministrativi inutili, accavallamenti, doppioni e diversi requisiti, regole e condizioni posti dai singoli donatori. Una situazione questa che va a discapito della trasparenza e lascia spazio alla corruzione. Mentre ci sono paesi, quali la Repubblica centrafricana o la Somalia, lasciati quasi completamente a se stessi dai donatori che portano altrove il loro interesse.

Si accredita sempre più l'opinione che la situazione attuale, poco trasparente e complessa, non sia più sostenibile e che l'Unione europea (UE) debba intervenire per risolvere il problema. L'arrivo di nuovi donatori in seno all'Unione e l'impegno di raddoppiare gli aiuti comunitari hanno portato ad una maggiore consapevolezza del riordino necessario. Con l'adozione del consenso europeo in materia di sviluppo¹ nel 2005, l'UE ha trovato un nuovo slancio. Per la prima volta, il Consiglio, il Parlamento e la Commissione hanno convenuto una serie di valori, principi e obiettivi comuni per la politica di sviluppo dell'UE, conferendo all'Unione un ruolo di leader mondiale in questo settore. Pochi mesi dopo, nell'aprile 2006, l'UE adottava un pacchetto di misure finalizzate a realizzazioni maggiori, migliori e più veloci in materia di aiuti.

È giunto il tempo di passare dalle parole ai fatti. Se si vogliono conseguire progressi nell'attuazione della nuova politica di sviluppo dell'UE, è fondamentale individuare i differenti attori. L'intento della presente comunicazione consiste pertanto nel presentare una serie di misure concrete *volte ad ottimizzare la complementarità e la divisione dei compiti tra i donatori comunitari*. A tal fine, l'Unione deve analizzare le principali problematiche e opportunità che le si prospettano (parte 1) e ridefinire i concetti e i principi dell'azione comunitaria (parte 2) e, su questa base, tracciare la strada da seguire (parte 3).

1. OPPORTUNITÀ INEDITE

La complementarità non è un tema politico nuovo. I donatori e le organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, le Nazioni Unite e la Banca mondiale vantano una lunga esperienza nel tentare di innalzare i livelli di complementarità. A livello europeo, le comunicazioni e le risoluzioni del Consiglio del 1995²

¹ GU C 46 del 24.2.2006.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla complementarità fra la politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità e le politiche degli Stati membri, Bruxelles, maggio 1995. Risoluzione del Consiglio sulla complementarità fra la politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità e le politiche degli Stati membri, Bruxelles, giugno 1995.

e del 1999³, le numerose relazioni e le diverse iniziative pilota testimoniano l'impegno dell'UE volto a promuovere la divisione dei compiti. La dichiarazione congiunta del novembre 2000 in materia di politica di sviluppo⁴ ha rappresentato il primo tentativo di garantire una complementarità operativa tra la Commissione e gli Stati membri basandosi sull'individuazione di settori dall'indiscusso valore aggiunto per gli aiuti comunitari. Molte di queste iniziative politiche non si sono tuttavia tradotte nella realtà a causa delle difficoltà politiche e operative connesse ad una tale impostazione.

1.1. Le problematiche

Politica e visibilità. La cooperazione allo sviluppo rientra tra gli strumenti di politica estera dei paesi donatori. Questi potrebbero mostrarsi reticenti a rinunciare alla cooperazione in un determinato ambito o in un certo paese per paura che il loro operato perda visibilità. La visibilità presenta peraltro una dimensione interna: il parlamento e l'opinione pubblica potrebbero non vedere di buon occhio misure volte al disimpegno in settori direttamente connessi alla riduzione della povertà (quali l'istruzione, la salute infantile, ecc.).

Questioni operative. Anche quando sostenuta dalla volontà politica dai donatori, una divisione dei compiti ottimale pone comunque problemi di natura operativa. Vi sono esempi in cui sono stati assunti degli impegni nei paesi partner e i governi hanno promosso processi di armonizzazione e di divisione dei compiti tra donatori. Nei primi mesi del 2006, in circa 15 paesi, sono stati avviati processi locali, tra cui le cosiddette *Joint Assistance Strategies* (strategie comuni di assistenza). Tuttavia, per quanto meritevoli, queste iniziative non hanno necessariamente prodotto grandi progressi tangibili a causa delle difficoltà operative incontrate.

Valorizzazione delle competenze. Qualsiasi strategia in materia di divisione dei compiti deve tener conto delle notevoli differenze tra i donatori comunitari. Alcuni paesi garantiscono da tempo elevati livelli di assistenza ufficiale allo sviluppo (AUS). Altri vantano con i paesi partner forti legami politici e culturali che affondano le radici nel passato coloniale. Per altri ancora, la cooperazione allo sviluppo è storia recente. Ogni donatore comunitario presenta competenze specifiche che, nel definire il ruolo di ciascuno nella divisione dei compiti, non vanno perse, bensì valorizzate. La divisione dei compiti non dovrebbe condurre ad una rigida impostazione burocratica, ma dare spazio alla flessibilità.

1.2. Le opportunità

Creare un nuovo consenso mondiale ed europeo. Nel 2005, tutti i donatori hanno sottoscritto la dichiarazione di Parigi che ha posto l'accento sulla complementarità e sulla necessità di sfruttare a pieno i vantaggi comparativi di ciascuno, nel rispetto della titolarità dei paesi partner. L'impegno europeo è andato oltre. Nel suo contributo alla dichiarazione di Parigi, basato sulla relazione del comitato di lavoro *ad hoc* sull'armonizzazione⁵, l'UE ha deciso di mettere a punto una strategia operativa finalizzata alla complementarità. L'impegno è divenuto in seguito parte integrante del consenso europeo in materia di sviluppo del 2005 e

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla complementarità delle politiche della Comunità e degli Stati membri nel settore della cooperazione allo sviluppo, COM(1999) 218, del 6.5.1999. Risoluzione del Consiglio sulla complementarità delle politiche della Comunità e degli Stati membri nel settore della cooperazione allo sviluppo, Bruxelles, maggio 1999.

⁴ *Joint statement on EC development policy by the Council and the Commission*, novembre 2000.

⁵ Adottata dal Consiglio nel novembre del 2004.

costituisce la chiave di volta del piano d'azione per l'efficacia degli aiuti comunitari presentato nel 2006. Sulla base di questa proposta, i ministri dell'UE hanno concordato l'elaborazione di principi operativi mirati ad una migliore organizzazione della divisione dei compiti in un paese terzo o tra paesi. La presente comunicazione, elaborata progressivamente dal 2004 nel corso di sette presidenze e con il concorso degli esperti degli Stati membri, va inquadrata in questa prospettiva.

Possibile ruolo guida e doverosa responsabilità dell'UE. La crescente consapevolezza europea è connessa alle specifiche responsabilità dell'UE, fornitrice per il 52% dell'AUS mondiale e per l'80% dell'aumento previsto degli aiuti. Tutti i donatori comunitari condividono obiettivi di sviluppo, una visione, valori e principi comuni. Questa visione, sancita dal consenso europeo in materia di sviluppo, costituisce la base per la condivisione delle responsabilità. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri possono già contare, nella pratica, su un coordinamento e un dialogo costante nel paese terzo. A livello comunitario, prende piede la programmazione congiunta. Riconoscendo il sostegno di bilancio e il sostegno settoriale quali modalità di assistenza preferenziali, il consenso europeo ha offerto nuove possibilità per promuovere ulteriormente il coordinamento, l'armonizzazione e la divisione dei compiti.

Risultati migliori. L'atlante degli aiuti dell'UE ha individuato lacune, sovrapposizioni e inutili costi amministrativi che inibiscono l'efficacia degli aiuti forniti dai donatori comunitari e gravano sui paesi partner. Una maggiore complementarità delle attività dei donatori comunitari è fondamentale al fine di potenziare i risultati conseguiti dall'Europa, quale riferimento tra i donatori.

2. UN INSIEME COMPLESSO DI CONCETTI INTERCONNESSI

La complementarità copre una vasta gamma di principi e di concetti ed è importante che, a livello comunitario, tutte queste dimensioni vengano valutate e definite attentamente. Accordarsi sul quadro concettuale è infatti un prerequisito dell'azione comune. Allo stadio attuale, non sono disponibili chiare definizioni internazionalmente riconosciute della complementarità, solo brevemente delineata nella dichiarazione di Parigi. È pertanto importante che l'Unione europea metta a disposizione della comunità internazionale la definizione dei concetti e dei principi chiave.

2.1. Le differenti dimensioni della complementarità

Concetto di natura organizzativa, più che un ulteriore esercizio di programmazione, la complementarità va vista come un approccio completo e equilibrato ad uso dei donatori che agiscono all'unisono. La complementarità parte dal coordinamento ma non si limita ad esso: essa presuppone che ogni attore eroghi assistenza concentrandosi nei settori in cui può rendere al meglio, tenuto conto dell'operato degli altri. *La complementarità consente pertanto una divisione ideale dei compiti tra i diversi attori mirata ad un impiego ottimale delle risorse umane e finanziarie.* La complementarità può abbracciare cinque dimensioni, illustrate di seguito, ciascuna interconnessa con l'altra e tutte da considerare nell'insieme.

Complementarità all'interno del paese: come su illustrato, la frammentazione degli aiuti comporta un aumento degli oneri amministrativi e dei costi di transazione per i paesi partner, una dispersione del dialogo politico e possibili stanziamenti impropri delle risorse. Alcuni settori politicamente attraenti potrebbero ricevere finanziamenti eccessivi mentre altri, non

meno rilevanti, si vedrebbero attribuire pochi fondi. Il caso del Kenya, in cui i canali per l'acquisto dei farmaci vedono coinvolti 20 donatori tramite 13 enti appaltanti, illustra perfettamente come il sistema possa rivelarsi irrazionale (vedi allegato 7).

Complementarità tra i paesi: un numero elevato di donatori si concentra su alcuni paesi, spesso dal successo assicurato, mentre vengono trascurate altre realtà nazionali più vulnerabili, una tendenza che rende ancora più profondo il divario tra beniamini e emarginati dell'assistenza. Esperienze interessanti vengono tentate per assicurare un sostegno internazionale minimo nei paesi dall'esigua capacità interna, in cui è difficile sviluppare partenariati. Sotto questo aspetto, l'UE è incaricata di un ruolo speciale. La Comunità è un attore internazionale dalla presenza mondiale, gli Stati membri hanno stretti legami con tutti i paesi in via di sviluppo e, con molti di essi, l'UE ha siglato accordi formali.

Complementarità tra i settori: non tutti i donatori devono essere specializzati in tutti i settori. Alcuni donatori vantano specifiche competenze che andrebbero messe pienamente a frutto. Ad esempio, il consenso europeo in materia di sviluppo ha individuato i settori e i temi nell'ambito dei quali la Commissione europea dovrebbe concentrare le proprie attività. Altri donatori hanno sfruttato a pieno il proprio vantaggio comparativo a livello di agenzie definendo settori prioritari. L'UE nel suo insieme dovrebbe poter fornire un set completo di strumenti per operazioni tematiche e settoriali, facendo perno sulle specifiche competenze dei singoli donatori.

Complementarità verticale: il diffondersi a livello mondiale di iniziative di assistenza e di organizzazioni regionali quali attori principali ha portato ad una complessa stratificazione degli aiuti allo sviluppo. Attività simili vengono intraprese simultaneamente in diversi settori a livello nazionale (e subnazionale), regionale o internazionale. Occorre ripensare in termini di sinergie. Accade ad esempio spesso che attività transfrontaliere, progetti di ampio respiro o di potenziamento istituzionale siano previsti tanto a livello nazionale che regionale.

Complementarità relativa a modalità e strumenti: alcune iniziative fanno appello ad una combinazione di modalità o strumenti per i quali occorre potenziare le sinergie. Spesso occorre, ad esempio, decidere come combinare sovvenzioni e prestiti o afflusso di capitale privato. Alcuni donatori sono inoltre specializzati in determinati modalità e strumenti o vi fanno ricorso di preferenza (es. sostegno di bilancio, progetti, assistenza tecnica, sostegno alle ONG).

2.2. Principi in materia di attuazione

Titolarità: nella divisione dei compiti a livello dei paesi, il ruolo principale in termini di leadership e di titolarità dovrebbe spettare al governo del paese partner. In assenza di un tale ruolo, l'UE dovrebbe stimolare questo processo. In entrambi i casi, l'UE dovrebbe avere un ruolo attivo nell'incentivare la complementarità e la divisione dei compiti. Ove possibile, tutte le iniziative dovrebbero ispirarsi a processi esistenti e essere trasferite quanto prima al governo nazionale. L'UE dovrebbe fornire ai paesi partner aiuti mirati al potenziamento della capacità istituzionale onde consentire loro di farsi carico del processo⁶.

⁶ Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sugli orientamenti dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti (17.10.2006) – Principi generali.

Ripercussioni sul flusso di aiuti: è fondamentale che la divisione dei compiti non avvenga a scapito del volume totale di aiuto o della prevedibilità dell'assistenza. Un'estrema volatilità può confrontare l'economia del paese beneficiario con notevoli difficoltà. In questo ambito, il previsto aumento degli aiuti offre delle possibilità ma i donatori comunitari dovrebbero evitare improvvise perturbazioni del flusso. Cambiamenti di rotta politici andrebbero decisi coinvolgendo i paesi partner.

Le dimensioni dell'UE come donatore mondiale: come già indicato sopra, l'UE porta responsabilità speciali in quanto fornitrice per circa il 50% dell'AUS mondiale. Inoltre, la visione e gli obiettivi di sviluppo condivisi dell'UE, nonché le sue aspirazioni politiche comuni, sono la base ideale per una migliore divisione dei compiti. L'UE deve pertanto provvedere come prima cosa alla divisione dei compiti al suo interno. Elevati livelli di leadership e complementarità consentiranno quindi all'Unione di fare da base per una migliore divisione internazionale dei compiti. Il consenso europeo in materia di sviluppo detta i principi per interagire nell'ambito di queste due dimensioni che si rinforzano a vicenda.

Vantaggi comparativi e valore aggiunto: la complementarità dovrebbe essere imperniata sul vantaggio comparativo dei donatori nel fornire sostegno ai governi partner (vedi definizione all'allegato 2). I donatori comunitari dovrebbero sfruttare a pieno i rispettivi vantaggi comparativi per: a) promuovere la divisione dei compiti; b) potenziare la concentrazione delle attività; c) sviluppare la cooperazione delegata. I vantaggi comparativi si rinvengono anche in sottosectori o in tematiche di *nicchia* all'interno dei settori. Si pensi all'istruzione inclusiva nel settore della scuola, alla pesca nell'ambito della gestione delle risorse naturali, all'amministrazione locale nel quadro del riassetto della pubblica amministrazione, ecc. Il consenso europeo individua i ruoli tramite i quali la Commissione si impegnerà ad apportare un valore aggiunto (paragrafi da 46 a 55). Oltre al ruolo di donatore, la Commissione può apportare valore aggiunto nel mettere a punto linee strategiche, nel diffondere migliori prassi in materia di sviluppo e nel promuovere il coordinamento e l'armonizzazione (paragrafi 50 e 51), nonché nel conferire una risonanza estera alle politiche comunitarie interne.

Donatore leader e cooperazione delegata: la cooperazione delegata è un accorgimento pratico in base al quale un donatore (donatore leader) è autorizzato ad agire a nome di uno o più donatori (donatori deleganti o partner silenti). Occorre definire tra autorità leader e deleganti le modalità pratiche di attuazione, tra cui quelle connesse alla visibilità. Il livello e le forme di delega possono andare dalla responsabilità limitata ad un unico elemento del ciclo del progetto (es. una revisione specifica) fino ad un programma settoriale o addirittura nazionale completo⁷.

Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENP): l'ENP è inteso ad intessere partenariati privilegiati con i paesi vicini avvalendosi di strumenti adeguati (sviluppo compreso) volti a promuovere una gestione e un'attuazione effettive. L'ENP e i relativi strumenti finanziari contemplano pertanto disposizioni specifiche per la programmazione degli aiuti comunitari nell'insieme, sia a livello nazionale che regionale, per il dialogo politico e settoriale, per il coinvolgimento di particolari risorse da parte degli Stati membri (es. tramite programmi di gemellaggio), e per il coordinamento ad opera della Commissione. Nel conciliare il codice con dette disposizioni, e conformemente all'articolo 62 del consenso europeo, verrà tenuto

⁷ Definizione degli orientamenti e dei documenti di riferimento del CAS: *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Good Practice Papers.*

debitamente conto del più ampio quadro politico e della natura tecnica (allineamento all'*acquis* comunitario) dell'ENP.

3. LA STRADA DA SEGUIRE: UNA DIVISIONE DEI COMPITI PIÙ EFFICACE

Una migliore complementarità implica un cambiamento di rotta sia da parte dei donatori che dei paesi beneficiari, con conseguenze profonde sui processi di pianificazione e sui partenariati di lungo respiro a livello nazionale e settoriale. Non ci si può attendere ad una trasformazione immediata e servono una prospettiva di lungo periodo e un'impostazione a più fasi.

3.1. Un'impostazione pragmatica e informata

Analisi e apporto delle esperienze precedenti. Una serie di politiche nazionali di sviluppo si sono poste l'obiettivo di ottimizzare la complementarità e la divisione dei compiti, processo attualmente in corso. È possibile trarre insegnamento dalle buone prassi, ma anche da quelle iniziative che non hanno prodotto i risultati attesi (vedi allegato 3).

Definire un mandato politico. La cooperazione allo sviluppo si basa su decisioni politiche e gli stanziamenti di bilancio a favore degli aiuti sono soggetti allo scrutinio parlamentare. Le modifiche si traducono in decisioni politiche di alto impatto e gli interventi dovrebbero essere guidati da un chiaro mandato politico dal vertice.

Definire modalità operative adeguate. La complementarità è strettamente connessa alle modalità organizzative dei donatori in termini di pianificazione politica, programmazione e attuazione della cooperazione allo sviluppo. I lavori in corso sulle metodologie di erogazione degli aiuti ricoprono temi quali il ruolo del donatore leader, dei donatori attivi e dei partner deleganti, la programmazione congiunta e le soluzioni di finanziamento congiunto.

Un'impostazione pragmatica dell'attuazione. Nell'incentivare la complementarità, occorrerebbe assumere un'impostazione pragmatica mirata a risultati tangibili e concreti. Essendo stata ampiamente dibattuta negli ultimi anni, la complementarità all'interno del paese dovrebbe essere di pronta attuazione. Quanto alla complementarità tra i paesi e tra i settori, per dare il via all'attuazione occorrono ulteriori scambi di opinioni a livello politico. A tutti gli stadi, il lavoro dovrebbe essere impostato alla razionalità, alla trasparenza e all'equilibrio.

Sistemi di monitoraggio effettivi. Per i firmatari della dichiarazione di Parigi, i sistemi di monitoraggio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico/Comitato di assistenza allo sviluppo (CAS) costituiscono una buona base per una verifica permanente dei progressi. In altri paesi, i sistemi nazionali esistenti andrebbero utilizzati introducendo quanto meno possibile nuovi sistemi. L'atlante degli aiuti dell'UE e la relazione annua sull'attuazione forniscono una panoramica a livello europeo.

3.2. La metodologia: un codice di condotta

Viene proposto di adottare un codice di condotta che sancisca i principi operativi intesi a garantire una migliore divisione dei compiti tra i donatori comunitari. Ispirato alla migliore prassi sul campo, il codice è stato elaborato in stretta collaborazione con gli esperti degli Stati membri. *Il codice fa propri i principi della titolarità, dell'allineamento, dell'armonizzazione e della gestione mirata ai risultati* sanciti dalla dichiarazione di Parigi, nonché gli obiettivi e i valori ulteriormente evidenziati dal consenso europeo.

Il codice verrà applicato dalla Commissione europea sulla base degli obiettivi e dei principi stabiliti dal quadro normativo in materia di sviluppo e assistenza esterna, segnatamente lo strumento per la cooperazione allo sviluppo e il Fondo europeo di sviluppo.

3.2.1. *Natura*

Spontanea volontà, flessibilità e autovigilanza. Il codice detta norme non vincolanti che fanno da guida a politiche e interventi e sono volte a favorire la coerenza con gli impegni assunti dall'UE. Per quanto applicabili agli aiuti allo sviluppo in ambito comunitario, i principi e le norme individuati possono essere inglobati e far parte di un qualsiasi codice di condotta simile convenuto a livello locale o interregionale.

Uno strumento dinamico. Il codice individua la meta da raggiungere progressivamente da parte dei donatori comunitari. Esso verrà periodicamente valutato e rivisto man mano che si renderanno disponibili le informazioni nelle fasi di attuazione e monitoraggio dei risultati.

Genericità e grandi linee. Il codice è elaborato in funzione dei risultati desiderati piuttosto che di una serie prescrittiva di procedure per arrivarvi. Questa impostazione flessibile si presta ad equilibrare la necessità di risultati rapidi con i vincoli cui saranno soggetti alcuni donatori comunitari nell'attuazione dei principi emananti dal codice.

Il codice si rivolge a tutti i responsabili politici dell'UE, in vario modo impegnati a definire ed attuare interventi di aiuto allo sviluppo, affinché adottino i principi ivi sanciti.

Un contributo agli impegni internazionali. Ci si augura che, trovandolo utile, i donatori di tutto il mondo decidano di sottoscrivere un impegno pubblico al rispetto del codice. Esso potrebbe essere assunto dai governi e dagli enti donatori quale metro per misurare l'operato delle agenzie con cui lavorano. Ispirandosi al codice, i paesi partner potranno legittimamente aspettarsi che coloro che intendono fornire loro assistenza rispettino gli standard ivi sanciti.

3.2.2. *Campo d'applicazione*

Le iniziative e la cooperazione della società civile con le fondazioni private costituiscono un elemento importante in materia di erogazione degli aiuti in un determinato paese; la complementarità tra pubblico e privato esula tuttavia dal presente dibattito. Pertanto, pur riconoscendo a pieno l'importanza di questa dimensione, il codice si concentra unicamente sulla complementarità tra enti pubblici.

Allo stadio attuale, pur facendo riferimento alle cinque componenti su illustrate, il codice si concentra principalmente sulle prime tre dimensioni della complementarità (all'interno del paese, tra i paesi e tra i settori), connesse alla divisione dei compiti tra i donatori comunitari e ai possibili modi di completarne reciprocamente l'operato. Viene tuttavia ribadita la necessità di affrontare le rimanenti dimensioni nell'ambito dei contesti pertinenti.

In fine, il presente codice si occupa della complementarità operativa, senza voler mettere in discussione gli assetti istituzionali. Tuttavia, perché la divisione dei compiti possa avanzare, occorrerà modificare e rivedere attività e metodi di lavoro, fino ad apportare eventuali accorgimenti strutturali, che andranno favoriti e caldeggiati tramite provvedimenti di sostegno.

3.2.3. Principi

Viene proposto che i donatori comunitari si impegnino al rispetto dei seguenti principi (per ulteriori dettagli, vedi allegato 1):

- *Principio guida 1: concentrare le proprie attività all'interno del paese su settori focali*

I donatori comunitari concentrano le proprie attività su due settori focali in funzione dei rispettivi vantaggi comparativi. Essi sollecitano un ruolo attivo dei paesi partner nell'identificazione di detti settori. Il consenso europeo definisce i ruoli attraverso i quali la Commissione si sforza di apportare valore aggiunto (paragrafi da 46 a 55). Il trattato ne riconosce il valore aggiunto per quanto riguarda la dimensione esterna delle politiche comunitarie interne. In aggiunta ai due settori focali, che dovrebbero assorbire buona parte dei fondi disponibili, i donatori possono, ove fattibile, fornire contributi generali al bilancio e svolgere attività finanziarie in altri ambiti, quali l'assistenza alla società civile, la ricerca, la cooperazione con scuole e/o università.

Riquadro 1: i documenti di strategia per paese della Commissione europea, istituiti nel 2001 e rivisti nel 2005, indicano la programmazione strategica per quanto riguarda lo stanziamento degli aiuti a favore di tutti i paesi in via di sviluppo. Essi sono improntati alla concentrazione delle attività e dell'assistenza finanziaria in due settori, principio che ha contribuito notevolmente a rendere la cooperazione con la Commissione più mirata ed efficiente.

- *Principio guida 2: riconvertire le altre attività all'interno del paese*

I donatori comunitari provvedono a riconvertire le attività di assistenza estranee ai propri settori focali in due modi: continuando ad impegnarsi tramite intese del tipo donatore leader e accordi di cooperazione delegata/partenariati, riconvertendo gli aiuti in contributi generali al bilancio, oppure disimpegnandosi in modo responsabile.

a) Sottoprincipio 2a: intese del tipo donatore leader

I donatori comunitari si impegnano a stabilire intese di tipo donatore leader in base ad un mandato sostanziale.

b) Sottoprincipio 2b: cooperazione delegata/partenariati

Se un determinato settore, considerato strategico per il paese partner o per il donatore, è scarsamente finanziato, i donatori comunitari possono sottoscrivere accordi di cooperazione delegata/partenariato con un altro donatore.

Riquadro 2: in Sudafrica, il DFID (il ministero per lo sviluppo internazionale del Regno Unito) ha delegato al Belgio l'attuazione dell'assistenza britannica alla riforma agraria. In Ruanda, la Svezia ha delegato il monitoraggio e l'audit dei finanziamenti a favore del settore dell'istruzione al DFID che fornisce contributi generali al bilancio.

- *Principio guida 3: garantire un'adeguata presenza comunitaria nei settori strategici*

I donatori comunitari garantiscono che almeno uno di loro sia attivo in ciascun settore strategico ritenuto rilevante ai fini della riduzione della povertà. I donatori comunitari si

impegnano inoltre a limitare il numero di donatori attivi ad un massimo di 3 per settore entro il 2010.

- *Principio guida 4: stesse pratiche nella cooperazione con le istituzioni partner regionali*

Tenuto conto del volume degli aiuti e delle attività crescenti a livello regionale, i donatori comunitari applicano i summenzionati principi relativi alla divisione dei compiti anche nell'ambito delle attività con le istituzioni partner regionali.

- *Principio guida 5: individuare i paesi prioritari*

I donatori comunitari si impegnano a mirare maggiormente il proprio operato sul piano geografico grazie al dialogo con l'UE e tenendo conto dell'impegno della comunità dei donatori nel suo insieme. Come affermato nel consenso europeo, gli aiuti comunitari conservano il loro carattere universale.

Riquadro 3: a titolo di esempio, i Paesi Bassi hanno operato una drastica riduzione dei paesi prioritari (da oltre 70 a circa 20), avvalendosi, nelle grandi linee, di tre criteri di selezione: a) livello di povertà; b) risultati macro-economici; c) risultati in termini di buone pratiche di governo.

- *Principio guida 6: provvedere ai paesi emarginati dagli aiuti*

I donatori comunitari si impegnano a destinare parte degli stanziamenti per l'assistenza a favore dei paesi emarginati dagli aiuti. Si tratta spesso di Stati "fragili" la cui stabilizzazione ha effetti positivi che si estendono a macchia d'olio nella regione.

Riquadro 4: la strategia di aiuti di ECHO, l'ufficio della Commissione europea per gli aiuti umanitari, si concentra specificatamente sulle situazioni di crisi dimenticate. Nel 2002, ECHO si è posto come obiettivo di indirizzare a questo tipo di crisi il 10% dei propri fondi, obiettivo oggi ampiamente raggiunto. Già durante il 2004, gli aiuti a tal fine ammontavano a 239 milioni di euro (ovvero il 42% dei fondi totali).

- *Principio guida 7: analizzare ed espandere i settori di forza mondiali*

I donatori comunitari si impegnano ad un'autovalutazione più profonda dei propri vantaggi comparativi. L'intento è una maggiore specializzazione preservando al tempo stesso la diversità delle competenze dell'UE nel suo insieme.

La Commissione si impegna ad approfondire le proprie competenze e capacità nei settori in cui vanta vantaggi comparativi, prestando particolare attenzione affinché il paese partner sviluppi le capacità e le competenze necessarie.

- *Principio guida 8: avanzare sul piano della complementarità verticale e della complementarità relativa a modalità e strumenti*

I donatori comunitari si impegnano a conseguire progressi in merito alle altre dimensioni della complementarità, principalmente nell'ambito dei rilevanti forum e partenariati internazionali.

- *Principio guida 9: promuovere insieme la divisione dei compiti*

I donatori comunitari si avvalgono sempre più di dichiarazioni comuni volte a chiarire scopi, modalità e risultati della divisione dei compiti, al fine di dare più efficacia allo sforzo collettivo dell'Unione.

- *Principio guida 10: riformare maggiormente i sistemi di erogazione degli aiuti*

I donatori comunitari riconoscono che la divisione dei compiti comporta cambiamenti strutturali, riasseti e riduzione di personale effettivi.

3.2.4. *Iniziative future*

Per le ragioni fin qui esposte, si propone che il presente codice di condotta venga in primo luogo adottato dall'Unione e quindi esteso a tutti i donatori desiderosi di adottare queste buone prassi. Affinché il codice venga attuato con successo, gli Stati membri e la Commissione sono chiamati a compiere uno sforzo comune e si rendono necessarie istruzioni chiare. In tal senso, il ruolo delle delegazioni della Commissione e delle sedi in loco degli Stati membri si rivela fondamentale.

L'attuazione del codice di condotta va fortemente caldeggiata e attentamente monitorata. Inserita in un dibattito annuo sugli orientamenti della politica comunitaria di sviluppo, essa andrebbe incentrata su tre elementi: una campionatura, su base annua, dei casi di singoli paesi; un atlante degli aiuti comunitari adattato ad un uso più politico; la relazione comunitaria sullo sviluppo in fase di elaborazione. È auspicabile una revisione del codice nel 2010.

CONCLUSIONI

La mancanza di efficacia dell'impegno collettivo dei donatori è una situazione insostenibile. L'UE ha il dovere di essere proattiva e affrontare il problema. Oggi si offre un'opportunità unica di intervenire progressivamente verso un impegno di ampio respiro volto a promuovere la complementarità e ad organizzare una reale divisione dei compiti tra i donatori. I donatori comunitari sono invitati ad adottare il codice di condotta proposto e a cominciare sin d'ora ad attuarne i principi, tanto per le attività in corso che per quelle future in espansione. La Commissione intende monitorare e valutare lo stato di attuazione tramite le relazioni annue in corso e regolari campionamenti sui paesi.

È tempo per l'UE di passare dalle dichiarazioni politiche ai fatti. Accordi sulla divisione dei compiti permetterebbero di conferire maggior efficienza agli aiuti, di potenziare il ruolo della cooperazione allo sviluppo nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione e di contribuire alla costruzione dell'identità europea sulla base dei valori sanciti nel consenso europeo in materia di sviluppo. L'Unione europea ha le capacità di promuovere la divisione dei compiti su scala mondiale e ne porta al tempo stesso la responsabilità.