

**IL PIANO DELL'UNIONE EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI ESTERI
IN AFRICA E NEL MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE
NELL'AMBITO DELL'AGENDA SULLE MIGRAZIONI**

19 Settembre 2016

Il piano europeo per gli investimenti esteri era stato delineato nella Comunicazione della Commissione europea (CE) del 7.6.2016 “**Stabilire un nuovo quadro di partenariato con i Paesi Terzi nell’ambito dell’Agenda europea sulle migrazioni**” [COM(2016)385].

Il Consiglio dei capi di Stato e di Governo (28.6.2016) ha chiesto che fosse presentata, entro settembre 2016, una “proposta ambiziosa” relativa a tale piano.

Il presidente Juncker l’ha annunciato il 14.9.2016 nella relazione al Parlamento europeo (PE) sullo stato dell’Unione e lo stesso giorno la CE ha diffuso in merito due Comunicazioni. La prima [COM(2016)581] definisce, nella sua seconda parte, la proposta di “**un nuovo Piano di Investimenti Esteri**” indicandone la relativa articolazione e i relativi strumenti. La seconda [COM(2016)586] propone un testo di Regolamento (legge europea) per il **Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile** e l’istituzione della relativa **Garanzia pubblica** e del **Fondo di Garanzia**.

La CE ha mantenuto l’impegno affidatole, elaborando le Comunicazioni in coordinamento con l’Alto Rappresentante per gli affari esteri e le politiche di sicurezza. La delusione viene invece dal Consiglio europeo. La “**Bratislava Roadmap**”, firmata dai presidenti e primi ministri UE il 16 settembre scorso a Bratislava, lega le migrazioni alla sicurezza e al controllo delle frontiere esterne, all’attuazione dell’accordo con la Turchia, al sostegno ai Balcani occidentali, alla protezione della frontiera ungherese. Vi è solo un breve cenno agli “accordi migratori per la cooperazione e il dialogo con i paesi terzi al fine di ridurre i flussi dell’immigrazione illegale e di favorire i ritorni, da valutare nel Consiglio di dicembre”. Della richiesta di una “proposta ambiziosa per gli investimenti nei paesi terzi” i leader europei sembrano avere perso memoria. **Un brutto segnale, che vogliamo evidenziare.**

Le due Comunicazioni della CE continueranno comunque il loro iter e saranno valutate e perfezionate da istituzioni europee attente alle politiche comunitarie (diversamente dall’attuale Consiglio e dagli Stati membri frenati dai tanti contrapposti interessi nazionali): il Parlamento europeo (PE), il Comitato economico e sociale europeo (CESE), il Comitato delle regioni (CdR), la Banca europea degli investimenti (BEI).

Osservazioni e proposte di LINK 2007.

La rete di Ong LINK 2007 ha già espresso alcune valutazioni critiche sul “nuovo partenariato” di cooperazione con i Paesi terzi proposto dalla CE il 7 giugno scorso, finalizzato a politiche volte prevalentemente al contenimento dell’immigrazione, al contrasto al traffico di esseri umani, al controllo, alla sicurezza, oltre che alla salvezza e protezione dei migranti e ai fattori che causano le migrazioni. Ha in merito avanzato proposte per garantire una maggiore coerenza con le politiche di cooperazione e di vicinato definite dalla stessa UE. Ad esse rimandiamo (*Link 2007. “I nuovi partenariati europei in tema di migrazioni: opportunità o mutazione genetica?”*¹) perché rimangono valide e sono utili all’esame delle nuove Comunicazioni, i cui contenuti sintetizziamo e commentiamo:

¹ Sulla Comunicazione 385 (CE) del 7 giugno 2016 Link 2007 ha diffuso la nota di commenti critici e propositivi (14.6.2016) “I NUOVI PARTENARIATI EUROPEI IN TEMA DI MIGRAZIONI: OPPORTUNITÀ O MUTAZIONE GENETICA?”

<https://www.link2007.org/press/link-2007-sui-compact-migratori-europei/>

<http://www.vita.it/it/article/2016/06/17/migration-compact-ue-opportunita-o-mutazione-genetica/139824/>

<http://www.onuitalia.com/2016/06/17/migration-compact-ue-dalle-ong-opportunita-o-mutazione-genetica/>

1. La CE ricorda come nel mondo siano **più di 60 milioni le persone emigrate in cerca di una vita migliore** e che il Nord Africa e il Medio Oriente ne stanno accogliendo il 40% e l’Africa sub sahariana un altro 30%. Si tratta al tempo stesso di regioni con paesi colpiti da gravi problemi economici e sociali, povertà, debole sviluppo, disoccupazione e crescita demografica, aggravati dalla crisi e dalle tensioni politiche degli ultimi anni: tutte condizioni che favoriscono le migrazioni.

Nel solco dell’Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile, degli impegni assunti alla conferenza di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo, dell’Accordo di Parigi sul clima, dell’Agenda europea sulle migrazioni, del Piano di azione di La Valletta, della Strategia globale dell’UE per la politica estera e di sicurezza, la CE propone un **“ambizioso Piano di investimenti esteri”** che **“affronti i fattori che costituiscono le principali cause della migrazione e quelli che pesano particolarmente sui paesi di transito”**.

La connessione tra i problemi dello sviluppo e le migrazioni è indubbia² ma l’approccio europeo sembra non tener sufficientemente conto della complessità e dell’ampia articolazione dei fattori che provocano le migrazioni odierne con effetti negativi ma anche ampie convenienze per i paesi di esodo. Ci si sarebbe inoltre aspettato - anche per il richiamato ruolo primario dell’Alto Rappresentante e del SEAE, Servizio per l’azione esterna - un chiaro riferimento all’indispensabilità della parallela azione politica per la prevenzione e la soluzione dei conflitti che sono tra le più gravi cause delle migrazioni.

2. Il Piano propone nuovi accordi di partenariato **con i paesi dell’Africa sub sahariana e con quelli del Vicinato (in particolare Africa settentrionale e Vicino Oriente)** considerando che le migrazioni riguardano tanto i paesi di arrivo quanto quelli di partenza. Esso si basa essenzialmente su una più forte integrazione degli strumenti già esistenti, con tre innovazioni finalizzate a migliorare nei paesi partner le condizioni per lo sviluppo delle attività imprenditoriali e la creazione di occupazione, definire le iniziative in modo coerente e coordinato, facilitare gli interventi nelle aree a maggiore rischio per gli investimenti. Il *framework* integra istituzioni pubbliche e settore privato a livello europeo, nazionale e internazionale, fondi pubblici (in particolare CE, istituzioni finanziarie europee, internazionali e degli Stati membri) e fondi privati, investitori pubblici e investitori privati, avendo presenti le riforme necessarie per combattere la corruzione e gli ostacoli al sano sviluppo dell’imprenditoria e della governance economica.

Viene quindi deciso di orientare agli obiettivi dell’Agenda europea sulle migrazioni risorse finanziarie destinate alla cooperazione allo sviluppo e alle politiche di vicinato. Una mutazione genetica? Il rischio è reale ed è già stato evidenziato da molti osservatori e attori della cooperazione internazionale. Sembra però attenuato dalla parallela decisione di mantenere nella stessa CE (DG Sviluppo e Vicinato) la governance del Piano e del Fondo per gli investimenti e non affidarla alla Banca Europea per gli Investimenti come è per il programma di investimenti interni all’UE. La BEI opererà, in modo integrato, come strumento operativo di alta specializzazione e come indispensabile catalizzatore per l’ampliamento degli investimenti e delle risorse necessarie, ma non dovrà intervenire nella governance di un simile programma di sviluppo e di vicinato con una dimensione politico-diplomatica di partenariato così rilevante.

3. Il nuovo **Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD, European Fund for Sustainable Development)** avrà una dotazione per il quadriennio 2017-2020 di **€ 3,35 miliardi**, composti per € 2,6 miliardi da una miscela (*blending*) di fondi delle DG Sviluppo (AfIF, *Africa Investment Facility*) e Vicinato (NIF, *Neighbourhood Investment Facility*) e da un Fondo di garanzia di € 750 milioni (400 milioni dall’EDF, *European Development Fund* e 350 milioni di nuovi contributi UE). Questa cifra di € 3,35 miliardi sarà gestita in modo tale da incentivare **investimenti per un valore di almeno € 44 miliardi** grazie all’effetto leva atto a catalizzare nuovi prestiti e altre forme di investimento in coordinamento con gli strumenti della BEI ed di altre istituzioni comunitarie, con la partecipazione di istituzioni finanziarie internazionali e degli Stati membri, con il risparmio e il capitale degli investitori privati. Essi potrebbero raddoppiare a 88 miliardi se gli Stati membri si impegnassero per una cifra uguale a quella della CE.

² Sul tema, un’analisi di Link 2007 (2014): <http://www.link2007.org/assets/files/documenti/LINK2007Intersos-IMMIGRAZIONECOOPERAZIONEINTERNAZIONALE.pdf>

Il Fondo, con i suoi 3,35 miliardi di euro, non è certo sufficiente a realizzare quel “piano Marshall” da più parti considerato vitale per buona parte del continente africano. Si tratta di una somma corrispondente a circa il 5% dei fondi complessivi per Cooperazione allo sviluppo, ACP e Vicinato. Rappresenta comunque un significativo ammontare per il periodo di spesa relativo ai prossimi quattro anni (2017-2020) e un forte incentivo per favorire gli investimenti concordati con i paesi partner, in particolare quelli pur necessari ma poco appetibili negli Stati fragili con le difficoltà dei contesti e i rischi per gli investitori.

L’EFSD trova ispirazione nel Piano per gli investimenti strategici interni 2015-2017 lanciato dal presidente Juncker e gestito dalla BEI. Fatte salve le differenze, è utile valutarne l’effetto volano, quantificando il valore degli investimenti prodotti rispetto ai 21 miliardi di fondi-leva messi inizialmente a disposizione. I calcoli della CE e la relazione della Corte dei Conti europea relativi al primo anno di attuazione del ‘Piano Juncker’ sono confortanti, tanto che la CE ha proposto di prolungarlo e ampliarlo: i crediti approvati nel corso del primo anno (2015) hanno attivato investimenti pari a € 106,8 miliardi ed è molto probabile che si possano raggiungere nel triennio i 315 miliardi auspicati (15 volte le risorse UE)

Per il nuovo Piano di investimenti esteri è quindi alquanto credibile la previsione che l’EFSD - con uno strumento “dono” così consistente e un fondo di garanzia a copertura dei rischi - possa avere un effetto moltiplicatore di 11 volte, come previsto dalla CE, attirando e attivando prestiti e altre forme di investimento pubblico e privato, nazionale o internazionale.

4. Sono costituite **due Piattaforme regionali per gli investimenti**, una per l’Africa sub sahariana e l’altra per i paesi del Vicinato (Mediterraneo sud e est) che assorbiranno gli strumenti esistenti rifocalizzandone obiettivi e compiti. E ciò al fine di tenere nella massima considerazione la specificità dei contesti regionali e settoriali per potere definire al meglio gli investimenti e i progetti con tutte le parti interessate. E’ inoltre **ampliata la garanzia sovrana** per un valore di € 1,5 miliardi coperti con l’iniziale specifico Fondo di € 750 milioni. Gli Stati membri sono invitati a mettere in atto altre forme di garanzia al fine di moltiplicare i crediti e gli investimenti. La BEI avrà un importante ruolo a supporto del Piano grazie ai crediti e alle conoscenze tecniche che può mettere a disposizione e alla funzione catalizzatrice per attrarre ulteriori risorse pubbliche e private.

Le due Piattaforme regionali potranno garantire l’aderenza degli investimenti ai bisogni reali dei paesi partner e l’efficacia dei risultati solo se ai loro governi - ai livelli nazionale e territoriale - ne sarà garantita l’ownership nel pieno coinvolgimento e nella massima responsabilizzazione.

I principi della cooperazione e del co-sviluppo dovranno inoltre guidare ogni investimento, anche se orientato al contenimento (che sarà comunque limitato) delle migrazioni.

Così come è stato deciso per dare impulso al Piano di investimenti interni, è auspicabile che i fondi e le garanzie nazionali per gli investimenti nei Paesi terzi inseriti nell’EFSD non siano computati nella valutazione dell’aggiustamento di bilancio (Patto di stabilità).

Per quanto riguarda l’Italia, c’è un rilevante spazio per la Cassa Depositi e Prestiti, l’istituzione nazionale per la promozione degli investimenti a cui la Legge 125/2014 affida la gestione degli strumenti finanziari della cooperazione internazionale per lo sviluppo. Essa potrà utilizzare a pieno titolo il blending comunitario per integrare la propria capacità di promozione degli investimenti nei paesi prioritari per l’Italia.

5. **Governance.** La struttura dell’EFSD si compone di **un Consiglio strategico** (*Strategic Board*) e **due Comitati di gestione** (*Operational Boards*), uno per ogni Piattaforma regionale. Le linee strategiche, le finalità e gli obiettivi generali, la coerenza con i fini della politica estera e dei partenariati con i Paesi terzi sono garantiti dalla CE e dal SEAE, Servizio europeo per l’azione esterna. **Il Consiglio strategico è presieduto dai rappresentanti della CE e dell’Alto Rappresentante per gli Affari esteri e le politiche di sicurezza** ed è composto dagli Stati membri e dalla BEI.

I Comitati di gestione decidono, sulla base delle linee e finalità strategiche, con precisi criteri di eleggibilità e tenendo conto delle specificità geografiche, i programmi di investimento tematici e settoriali, le garanzie accordate, le relative convenzioni con le controparti ammesse, i controlli e le valutazioni. Ampi i settori di intervento presi in considerazione: infrastrutture, energia, acqua, trasporti, tecnologie dell’informazione e comunicazione, ambiente, infrastrutture sociali, istruzione e formazione,

accesso delle micro, piccole e medie imprese ai finanziamenti, puntando sulla creazione di occupazione con attenzione ai giovani e alle donne.

Pur essendo implicito nello stesso concetto di partenariato, dal testo della comunicazione non risulta chiaro il grado di partecipazione dei paesi partner alla governance dei piani di investimento. Saranno certamente seguiti i principi e le regole già in atto nelle politiche di cooperazione allo sviluppo e di vicinato, che non possono essere messe in discussione, ma questo punto andrebbe meglio specificato e precisato.

In ogni programma settoriale primaria attenzione dovrà essere data alla lotta alla povertà e alle disuguaglianze sociali, allo sviluppo sostenibile e inclusivo, alla stabilità del lavoro.

Nel Board strategico sarebbe di grande utilità la presenza, come osservatori, di esponenti qualificati della società civile a maggiore garanzia della corretta finalizzazione ed efficacia degli investimenti.

6. Assistenza tecnica. Per migliorare nei paesi partner le condizioni per lo sviluppo delle attività imprenditoriali e la creazione di occupazione, attrarre investimenti, identificare le opportunità, sostenere il settore privato nelle sue articolazioni (rappresentanze, in particolare delle PMI, delle imprese femminili, del settore informale, camere di commercio, partner sociali) e rafforzare il dialogo pubblico-privato, la Commissione prevede di impeginare un'adeguata disponibilità di fondi.

Uno dei problemi chiave, difficilmente risolvibile, è quello della corruzione (che non esiste solo nei Paesi terzi) concepita spesso come elemento strutturale dello 'sviluppo' economico. Su questo punto sarà necessario non arrendersi e mettere in atto, oltre alla formazione, una maggiore e più severa e efficace vigilanza istituzionale e della società civile.

7. Miglioramento della governance economica e del contesto imprenditoriale. Tale miglioramento va attuato attraverso il rafforzamento del dialogo politico tra l'UE e i paesi partner sulle politiche economiche e sociali al fine di sviluppare, con i necessari strumenti formativi, un quadro di riferimento legale, politiche e istituzioni più efficaci e di promuovere stabilità economica e crescita inclusiva. Da un migliore contesto imprenditoriale favorevole agli investimenti nei paesi partner trarrebbero beneficio sia il settore privato locale che le imprese europee che intendono investire, così come le relazioni tra gli stessi paesi partner e tra questi e l'UE.

Il miglioramento del contesto imprenditoriale impone che siano esplicitate regole e linee guida per gli investitori internazionali, verificandone l'attuazione. Occorre evitare gli errori del passato. Anche nelle imprese si è andata formando un'attenta sensibilità alla sostenibilità, alla responsabilità sociale, ai diritti, al bene comune, ritenuti ormai essenziali al business. Il Piano europeo di investimenti esteri dovrebbe quindi adottare, senza riserve, le Linee guida OCSE per gli investimenti internazionali. Oltre ad essere vincolanti per gli Stati che le hanno firmate, tra cui l'Italia e molti altri Stati membri, la loro adozione negli investimenti della cooperazione internazionale si impone al fine della coerenza con le sue finalità e con l'Agenda 2030 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il settore non profit, a partire dalle Ong di sviluppo e dalle organizzazioni delle diaspore, dovrà essere coinvolto per accompagnare, grazie all'esperienza acquisita e alle conoscenze, il sistema profit nel rispetto dei requisiti di sostenibilità sociale e ambientale, dei diritti umani e del lavoro, delle aspirazioni delle comunità e nel rispondere pienamente alle esigenze dei paesi partner.

“LINK 2007 – COOPERAZIONE IN RETE” promuove forme attive di collaborazione e coordinamento tra le Ong aderenti e contribuisce, con le altre reti di Ong, gli altri soggetti impegnati nella cooperazione internazionale allo sviluppo e nelle emergenze umanitarie, le istituzioni nazionali, europee ed internazionali, a promuovere e affermare la coerenza delle politiche e l'efficacia dello sviluppo e dell'azione umanitaria.
La Rete è formata dalle Ong: CCM, CESVI, CIAI, CISP, COOPI, COSV, ELIS, MEDICI CON L'AFRICA CUAMM, GVC, ICU, INTERSOS, LVIA, WORLD FRIENDS.
www.link2007.org - presidenza@link2007.org