



Bruxelles, 2.6.2020
COM(2020) 224 final

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

sull'attuazione del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile

Indice

1.	Sintesi	2
2.	Finalità e ambito di applicazione della relazione di attuazione	5
3.	Il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile e la sua attuazione	5
3.1.	Garanzia dell'EFSD.....	5
3.2.	Finanziamento misto.....	7
3.2.1.	Piattaforma di investimento per l'Africa	7
3.2.2.	Piattaforma di investimento per il vicinato	7
4.	Metodologia di valutazione	8
5.	Risultati e risposte alle domande della valutazione.....	8
5.1.	Pertinenza	8
5.2.	Efficacia e valore aggiunto	9
5.3.	Efficienza	10
5.4.	Coerenza e coordinamento.....	11
5.5.	Sostenibilità	11
6.	Conclusioni e Raccomandazioni	12

1. SINTESI

Il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), istituito con il regolamento (UE) 2017/1601 (il "regolamento EFSD")¹, fornisce la base giuridica per l'uso di strumenti finanziari innovativi nell'ambito del piano per gli investimenti esterni ("PIE" o il "Piano"), in particolare le garanzie di bilancio.

Il piano per gli investimenti esterni è costituito da tre pilastri. L'EFSD costituisce il primo pilastro del PIE, con l'obiettivo primario di fornire un pacchetto finanziario integrato per il finanziamento degli investimenti nelle regioni dell'Africa e del vicinato europeo. Include sia operazioni di finanziamento misto sia garanzie. Il secondo pilastro prevede l'offerta di assistenza tecnica alle autorità locali e alle imprese, alle società o alle cooperative per lo sviluppo di progetti più validi e sostenibili. L'assistenza tecnica è offerta anche alle attività che rientrano nel terzo pilastro, ossia attività a sostegno di un dialogo politico strutturato e del dialogo nel settore privato con i paesi partner e altre parti interessate, per migliorare il clima degli investimenti e il contesto imprenditoriale.

Insieme agli enti finanziari partner, la Commissione europea ha già compiuto progressi soddisfacenti nell'attuazione del piano per gli investimenti, con molteplici attività in corso in tutti i tre pilastri.

La presente relazione si basa su una valutazione esterna indipendente svolta tra luglio 2019 e gennaio 2020. Tale valutazione ha sottolineato che l'EFSD risponde perfettamente al fabbisogno di investimenti dell'Africa subsahariana e delle regioni del vicinato europeo, nonché agli impegni e alle priorità dell'Unione europea.

Per quanto attiene alla "**pertinenza**", l'approccio dell'EFSD è stato definito **estremamente pertinente** nel nuovo modello di finanziamento dello sviluppo globale ispirato agli Obiettivi di sviluppo sostenibile², tenuto conto del ruolo catalizzatore dell'EFSD e delle sue capacità di condivisione del rischio e di potenziamento dei partenariati. Pertanto è considerato uno dei migliori esempi di realizzazione di questo nuovo modello fino ad oggi. Lanciando l'EFSD, l'UE definisce l'espressione "donatore di nuova generazione".

Per quanto riguarda l'"**efficacia e l'addizionalità**" la valutazione sostiene che un dialogo in una fase precoce all'interno del paese garantisce l'allineamento della riserva di progetti dell'EFSD alle priorità degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

L'EFSD consente all'Unione europea di perseguire due obiettivi difficilmente raggiungibili con altri strumenti dell'UE: un coinvolgimento molto più ampio per sostenere lo sviluppo del settore privato e gli investimenti sub-sovrani, e un sostegno all'innovazione in senso lato.

¹ Regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 settembre 2017, che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), la garanzia dell'EFSD e il Fondo di garanzia dell'EFSD.

² Un modello in cui il finanziamento allo sviluppo è volto al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030 e pertanto contribuisce a colmare il divario di finanziamenti individuato dalle Nazioni Unite rispetto a tale traguardo.

Per quanto attiene all'"**efficienza**" la valutazione esterna conferma che la struttura di governance dell'EFSD agevola la trasparenza e il coordinamento con tutte le parti interessate.

Quanto alla "**coerenza**", la valutazione indipendente esterna evidenzia che l'EFSD promuove un maggiore coordinamento e allineamento tra l'UE e gli enti finanziari. Con la garanzia dell'EFSD sono state avviate iniziative finalizzate a coinvolgere un maggior numero di enti finanziari, incluso un modello di accesso aperto³ e un approccio di portafoglio che offre maggiore flessibilità.

Da ultimo, la valutazione esterna evidenzia che l'approccio orientato alla **sostenibilità** a lungo termine dell'EFSD attualmente è garantito da elevati livelli della domanda ed è rafforzato dal potenziale dell'EFSD (in particolare delle garanzie) di testare e sviluppare nuovi prodotti finanziari.

Questi risultati positivi si riflettono sullo stato di attuazione dell'EFSD. Per quanto riguarda le operazioni miste, finora sono stati stanziati 3,1 miliardi di EUR per progetti a finanziamento misto a sostegno di 154 progetti nel continente africano e nel vicinato europeo. Questi 3,1 miliardi di EUR dovrebbero permettere di realizzare circa 30 miliardi di EUR di investimenti complessivi principalmente nei settori dell'energia e dei trasporti, sviluppando al contempo anche i settori privato e agricolo.

Per quanto riguarda le garanzie, ad aprile 2020 erano già stati sottoscritti sette accordi. La Commissione ha sottoscritto il primo accordo di garanzia per il progetto NASIRA alla fine del 2018, poco più di un anno dopo l'adozione del regolamento EFSD. Come indicato nella valutazione indipendente esterna, tenuto conto della portata e del livello di innovazione del programma, la sua istituzione entro queste tempistiche si può considerare rapida se paragonata a quella di altri meccanismi simili. Per la successiva stipula degli altri accordi di garanzia è emersa la necessità di chiarire questioni orizzontali che continuano a creare problemi (cfr. sotto), il che garantirebbe in futuro di concludere rapidamente tutti gli accordi di garanzia successivi prima della fine dell'attuale quadro finanziario pluriennale.

La garanzia dell'EFSD utilizza, tra gli altri, dispositivi mirati a individuare i rischi incrementali del passaggio a mercati nuovi e più impegnativi, come le garanzie di seconda perdita (*second-loss*). Vi è una maggiore attenzione a favorire ulteriori finanziamenti da parte di investitori privati e le garanzie puntano non solo a sostenere gli investimenti ma anche a creare mercati, il che alla fine potrebbe rendere superflua la garanzia stessa. La garanzia dell'EFSD rappresenta pertanto uno sviluppo importante nell'insieme degli strumenti utilizzati dalla Commissione per la cooperazione esterna.

Quanto al clima degli investimenti, nel solo 2019 la Commissione ha messo a disposizione più di 600 milioni di EUR a sostegno delle iniziative realizzate dai paesi partner per risultare più allettanti per gli investitori.

³ Dalla fine degli anni Settanta la CEE/UE ha offerto garanzie di bilancio a copertura dei rischi delle operazioni di finanziamento intraprese dalla Banca europea per gli investimenti fuori dall'Unione (il cosiddetto mandato per i prestiti esterni, valutato da ultimo nel documento di lavoro SWD(2019) 333 final). Nell'ambito del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile l'UE è in grado di fornire garanzie di bilancio alla BEI e a una serie di altri enti finanziari internazionali e istituti di finanziamento allo sviluppo degli Stati membri dell'UE.

Pertanto, nel complesso il PIE e l'EFSD sono sulla buona strada e, malgrado alcune difficoltà da affrontare, l'obiettivo iniziale dovrebbe essere superato, con una mobilitazione di 47 miliardi di EUR di investimenti da parte dell'EFSD entro la fine del periodo di investimento, utilizzando un importo di 4,6 miliardi di EUR di sovvenzioni miste e garanzie dell'EFSD.

2. FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA RELAZIONE DI ATTUAZIONE

L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento EFSD prevede che la Commissione valuti il funzionamento iniziale dell'EFSD, la sua gestione e il suo effettivo contributo alla realizzazione della finalità e degli obiettivi del regolamento.

Per fornire il maggior volume di informazioni possibile e tenuto conto dello stadio di attuazione iniziale dell'EFSD, la Commissione ha redatto la presente relazione di attuazione includendo la valutazione iniziale dei principali criteri di valutazione: pertinenza, efficienza, efficacia, coerenza e valore aggiunto. La relazione si basa sui risultati di una valutazione esterna svolta tra luglio 2019 e gennaio 2020.

Il documento si riferisce al periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 30 settembre 2019 (termine ultimo).

In termini di strumenti, la relazione copre le piattaforme di investimento dell'Africa e del vicinato europeo, incluse le operazioni di finanziamento misto e la garanzia dell'EFSD. La copertura geografica include pertanto i paesi dell'Africa subsahariana e del vicinato europeo (orientale e meridionale).

3. IL FONDO EUROPEO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E LA SUA ATTUAZIONE

L'EFSD rappresenta il primo pilastro del piano per gli investimenti esterni. Il suo obiettivo principale consiste nel fornire un pacchetto finanziario integrato per il finanziamento degli investimenti, iniziando nelle regioni dell'Africa e del vicinato europeo. L'EFSD è composto da due piattaforme di investimento regionali: una per l'Africa (la piattaforma di investimento per l'Africa o "AIP") e una per il vicinato europeo (la piattaforma di investimento per il vicinato europeo o "NIP"). Queste piattaforme sono state istituite sulla base dei precedenti meccanismi di finanziamento misto, il meccanismo di investimento per l'Africa e il meccanismo di investimento per il vicinato europeo, e combinano le operazioni di finanziamento misto dell'UE con un nuovo strumento di garanzia (la garanzia dell'EFSD). L'obiettivo è incrementare le risorse per affrontare le cause profonde della migrazione e contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

3.1. Garanzia dell'EFSD

La **garanzia dell'EFSD** è un elemento innovativo cruciale del piano per gli investimenti esterni dell'UE utilizzato per ridurre i rischi connessi agli investimenti nello sviluppo sostenibile nei paesi partner, contribuendo così a mobilitare gli investimenti. L'obiettivo è sostenere gli investimenti in Africa e nel vicinato europeo nell'ottica di promuovere uno sviluppo socio-economico inclusivo e sostenibile, massimizzare l'addizionalità e attirare fondi del settore privato. La garanzia intende fungere da meccanismo di attenuazione del rischio per stimolare i finanziamenti del settore privato evitando al contempo le distorsioni del mercato.

La garanzia dell'EFSD sarà coperta dal bilancio generale per un importo non superiore a 1,5 miliardi di EUR, con la possibilità di contributi erogati da altre parti. Fino alla fine

del 2019 i contributi aggiuntivi includono 50 milioni di USD dalla Bill and Melinda Gates Foundation, 9,6 milioni di EUR dalla Danimarca, 300 000 EUR dalla Repubblica ceca e 100 000 EUR dall'Estonia.

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento EFSD, la Commissione ha stabilito cinque finestre di investimento per le principali aree prioritarie⁴:

- energia sostenibile e connettività,
- finanziamento delle microimprese e delle piccole e medie imprese (MPMI),
- agricoltura sostenibile, imprenditori rurali e agroindustria,
- città sostenibili,
- digitale per lo sviluppo.

Per ogni finestra di investimento una serie di controparti ammissibili ha presentato proposte, denominate programmi di investimento proposti (PIP).

Sono stati assegnati 1,54 miliardi di EUR a ventotto programmi di garanzia proposti, dai quali si prevede che scaturiscano investimenti del valore complessivo di 17,5 miliardi di EUR. In termini di aree prioritarie, gli importi di garanzia approvati hanno raggiunto 603,5 milioni di EUR nel settore dell'energia sostenibile e della connettività, 522 milioni di EUR per i prestiti erogati tramite intermediari alle MPMI e all'agricoltura, 220 milioni di EUR per la digitalizzazione e 167 milioni di EUR per le città sostenibili, mentre 22 milioni di EUR erano previsti per il sostegno ai finanziamenti in valuta locale⁵.

Delle ventotto garanzie, sette accordi di garanzia sono stati sottoscritti entro aprile 2020⁶. Seguiranno ulteriori firme, con un possibile riorientamento volto a contribuire a una risposta mirata e vigorosa dell'UE a sostegno degli sforzi compiuti dai paesi partner per fronteggiare la pandemia di coronavirus⁷.

Parallelamente alla tempestività dell'attuazione, occorre concordare opportune disposizioni per l'applicazione dei requisiti normativi per gli strumenti finanziari e le garanzie di bilancio, come indicato nel regolamento finanziario dell'UE⁸ e in altri atti legislativi dell'Unione. In particolare, la stipula di accordi con istituzioni di finanziamento allo sviluppo non europee si è dimostrata più lunga e impegnativa perché talvolta i requisiti UE vanno oltre le norme accettate a livello internazionale, ad esempio in materia di antiriciclaggio e giurisdizioni non cooperative. Pertanto, al fine di garantire un'attuazione efficace è importante che, all'atto di scegliere e coinvolgere gli enti

⁴ C(2017) 7899 final.

⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table_en.pdf.

⁶ Strumento di garanzia NASIRA della FMO (banca olandese per lo sviluppo), accordo di garanzia Archipelagos della Cassa depositi e prestiti e African Development Bank, accordo di garanzia per il capitale di rischio della FMO, quadro della BERS (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) per l'aumento degli investimenti nell'energia rinnovabile, strumento di garanzia RECIDE (Sviluppo di città resilienti) dell'Agenzia spagnola per la cooperazione internazionale allo sviluppo (AECID) e del Gruppo della Banca mondiale, strumento di garanzia per l'energia rinnovabile in Africa (AEGF) della KfW (banca per lo sviluppo tedesca) e accordo di garanzia della BEI per l'accesso ai finanziamenti per le PMI.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_604; Coronavirus: La risposta globale dell'UE alla pandemia.

⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046.

finanziari, la Commissione abbia tenuto in debito conto la loro capacità finanziaria e operativa, così da creare un'architettura finanziaria che contribuisca agli obiettivi strategici e offrire opportune garanzie per una sana gestione finanziaria dei fondi dell'Unione. Ciò richiede intensi sforzi di dialogo e la negoziazione di clausole contrattuali paragonabili tra la Commissione e i suoi partner.

È fondamentale che gli accordi siano solidi, esaustivi e conformi ai requisiti previsti dal regolamento finanziario dell'UE e dal regolamento EFSD, affinché ai partner sia chiaro come ci si aspetta che utilizzino tali garanzie, finanziate dal denaro dei contribuenti dell'UE.

3.2. Finanziamento misto

Il finanziamento misto combina il sostegno finanziario dell'UE a prestiti o capitale proprio proveniente da altri finanziatori pubblici e privati per stimolare gli investimenti pubblici e privati che contribuiscono a uno sviluppo economico sostenibile. Nell'ambito dell'EFSD, il finanziamento misto si applica attraverso due piattaforme regionali specifiche: la piattaforma di investimento per l'Africa (AIP, *Africa Investment Platform*, già meccanismo di investimento per l'Africa (AfIF, *Africa Investment Facility*)) e la piattaforma di investimento per il vicinato (NIP, *Neighbourhood Investment Platform*, già meccanismo di investimento per il vicinato (NIF, *Neighbourhood Investment Facility*)).

Dal 2017 al 2019 sono stati promessi ed erogati al fondo fiduciario del NIP 3,75 milioni di EUR, di cui 2,75 milioni di EUR versati dalla Germania e 1 milione di EUR dall'Estonia.

3.2.1. Piattaforma di investimento per l'Africa

Obiettivo principale della piattaforma di investimento per l'Africa è promuovere lo sviluppo socio-economico dei paesi partner, anche mediante la mobilitazione di risorse del settore privato, con particolare attenzione alla sostenibilità e alla creazione di posti di lavoro dignitosi, ai settori socio-economici e all'agricoltura sostenibile.

Nel periodo 2017-2019, nell'ambito della piattaforma di investimento per l'Africa l'UE ha versato 1,8 miliardi di EUR a favore di 78 operazioni, mobilitando investimenti nell'Africa subsahariana per un totale di 13,5 miliardi di EUR.

Finora i progetti si sono concentrati principalmente sui settori dei trasporti e dell'energia, che rappresentano rispettivamente il 44 % e il 34 % delle operazioni. Garantire un miglioramento delle infrastrutture e dell'accesso all'energia sono due presupposti fondamentali per un'efficace crescita futura. Gli altri progetti erano rivolti allo sviluppo del settore privato, all'ambiente, alle TIC e all'agricoltura⁹.

⁹ Per informazioni dettagliate si rimanda alla relazione operativa dell'EFSD 2019 (di prossima pubblicazione).

3.2.2. Piattaforma di investimento per il vicinato

Analogamente, nel periodo 2017-2019 l'UE ha versato, nell'ambito della piattaforma di investimento per il vicinato, 1,3 miliardi di EUR a favore di 76 operazioni. Secondo le stime questo finanziamento contribuirà a mobilitare investimenti nella regione del vicinato per un totale di circa 16,2 miliardi di EUR.

La ripartizione regionale tra vicinato orientale e meridionale è stata rispettivamente del 44 % e 56 %. Finora i progetti si sono concentrati principalmente sullo sviluppo del settore privato (33 %), sull'energia (18 %) e su acqua e servizi igienico-sanitari (18 %). Gli altri progetti erano imperniati su trasporti, ambiente, istruzione, sviluppo urbano e agricoltura¹⁰.

4. METODOLOGIA DI VALUTAZIONE

La relazione di attuazione fornisce la valutazione dei servizi della Commissione sul funzionamento iniziale dell'EFSD, sulla sua gestione e sul suo contributo alla realizzazione della finalità e degli obiettivi del regolamento EFSD. La relazione della Commissione si basa sul lavoro di consulenti esterni, che hanno elaborato una valutazione esterna indipendente.

La valutazione esterna è stata commissionata per ottenere una visione indipendente dello stadio iniziale dell'attuazione dell'EFSD e si è basata, per quanto possibile in questo stadio, sui cinque criteri di valutazione, ossia pertinenza, efficienza, efficacia, coerenza e valore aggiunto.

5. RISULTATI E RISPOSTE ALLE DOMANDE DELLA VALUTAZIONE

5.1. Pertinenza

La prima domanda della valutazione si riferisce alla pertinenza dell'EFSD ed è formulata come segue: *"Gli strumenti di garanzia e di finanziamento misto dell'EFSD rispondono all'esigenza di un nuovo modello di finanziamento allo sviluppo nell'era degli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché al fabbisogno di investimenti delle due regioni e alle priorità e agli impegni dell'UE?"*

In risposta a questa domanda la valutazione esterna afferma che l'EFSD è estremamente pertinente per quanto attiene alla necessità di un nuovo modello di finanziamento allo sviluppo globale ed è altrettanto pertinente quanto al fabbisogno di investimenti delle due regioni in questione (Africa subsahariana e vicinato europeo), nonché alla varietà di impegni e priorità dell'UE.

L'EFSD è risultato estremamente pertinente rispetto ai requisiti del "nuovo modello di finanziamento allo sviluppo globale ispirato agli obiettivi di sviluppo sostenibile", in particolare in termini di ruolo catalizzatore, condivisione del rischio e sviluppo di

¹⁰ Ibidem.

partenariati. Si ritiene che sia probabilmente uno dei migliori esempi di realizzazione di questo modello fino ad oggi.

È dimostrato che l'EFSD presenta un orientamento strategico compatibile con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e con (le esigenze del)la domanda nei paesi partner e incide sull'attribuzione dei prestiti degli enti finanziari partner, fornendo indicazioni al riguardo in base agli orientamenti strategici.

È dimostrato inoltre che il PIE, e con esso l'EFSD, si fondano su una serie di altri impegni e priorità dell'UE, rispetto ai quali mantengono la massima coerenza. Risulta inoltre che l'EFSD ha consentito all'UE di intervenire su più vasta scala.

Poiché sostiene soltanto prestiti e capitale relativi ai progetti di investimento, l'EFSD non può sostituirsi al sostegno di bilancio, che non riguarda i progetti, né alle sovvenzioni dirette a soggetti che non hanno facoltà di contrarre prestiti, come le organizzazioni non governative.

5.2. Efficacia e valore aggiunto

La seconda domanda della valutazione si riferisce ai criteri di efficacia e valore aggiunto ed è così formulata: *"L'EFSD contribuisce alla realizzazione degli obiettivi e delle priorità specifiche dell'UE e assicura addizionalità nel sostegno ai paesi destinatari?"*

In risposta a questa domanda la valutazione esterna dichiara che l'EFSD conferisce un'addizionalità finanziaria, risulta promettente ai fini dell'addizionalità non finanziaria e ha consentito di intervenire su più vasta scala. La visibilità è conforme al regolamento, ma vi è l'opportunità per un ulteriore miglioramento con lo sviluppo di un "marchio".

L'EFSD sta attirando ingenti risorse da altre fonti di finanziamento (inclusi i cofinanziamenti privati). Come risulta dallo studio, considerando sia le garanzie sia i finanziamenti misti, i dati dell'EFSD al mese di settembre 2019 mostrano che le assegnazioni EFSD del valore di 4,03 miliardi di EUR mobilitano investimenti per un totale di 40,5 miliardi di EUR, creando così una leva finanziaria media pari a 10,04¹¹. Ciò dimostra l'efficacia del modello EFSD nell'attrarre ulteriori risorse.

Questi dati generali nascondono una notevole complessità ed eterogeneità in termini di strumento, settore, paese e regione. Il futuro effetto leva dipenderà pertanto dallo strumento, dal progetto e dalla combinazione di paesi dell'EFSD. Inoltre i finanziamenti misti e le garanzie mobilitano diverse tipologie di risorse "aggiuntive", che riflettono i vari tipi di progetto da sostenere.

La valutazione esterna osserva poi che l'avvio del dialogo all'interno del paese in una fase precoce garantisce l'allineamento della riserva di progetti dell'EFSD alle priorità degli obiettivi di sviluppo sostenibile e i dati iniziali mostrano un ampio allineamento a molti traguardi e priorità degli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'addizionalità a livello di

¹¹ Dati confermati dall'aggiornamento della fine del 2019: l'assegnazione di 4,6 miliardi di EUR mobilita 47 miliardi di EUR di investimenti https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf.

progetto risulta solida e corroborata a livello qualitativo, ma raramente quantificata. A livello strategico, vi sono casi in cui l'EFSD ha favorito o rafforzato un cambiamento politico.

Il primo accordo di garanzia firmato, NASIRA, attuato dalla FMO, offre un buon esempio del modo in cui vengono affrontate le cause profonde della migrazione: esso intende far fronte ai rischi elevati, sia percepiti che reali, che derivano dalla concessione di prestiti agli imprenditori scarsamente serviti nei paesi vicini dell'UE e nell'Africa subsahariana, molti dei quali sono stati costretti ad abbandonare le proprie case. L'accordo permetterà loro di accedere a prestiti per gli investimenti offrendo ad istituti finanziari locali, quali banche e istituti di microfinanza, garanzie di portafoglio contenenti prestiti agli imprenditori.

L'EFSD consente all'Unione europea di perseguire due obiettivi difficilmente raggiungibili con altri strumenti dell'UE, almeno nelle medesime proporzioni e con le risorse esistenti: un coinvolgimento molto più ampio per sostenere lo sviluppo del settore privato e gli investimenti sub-sovrani, e un sostegno all'innovazione.

La visibilità è conforme al regolamento EFSD e alle linee guida dell'UE, ma si prospettano alcune sfide e opportunità. Fra queste figurano possibili miglioramenti nella definizione della strategia di comunicazione a livello di progetto, la creazione di un'immagine di marchio per il sostegno allo sviluppo da parte dell'UE nonché un opportuno follow-up delle attività di comunicazione esistenti, soprattutto con il settore privato.

5.3. Efficienza

La terza domanda della valutazione riguarda l'efficienza dell'EFSD ed è formulata come segue: *"In che misura la configurazione, la progettazione, il funzionamento, la gestione e la struttura dell'EFSD contribuiscono al raggiungimento dei suoi obiettivi?"*

In risposta a questa domanda la valutazione esterna afferma che con la configurazione esistente la gestione finanziaria e la governance dell'EFSD sono conformi al regolamento.

La valutazione esterna conferma che la struttura di governance dell'EFSD agevola la trasparenza nella gestione e nei partenariati ed è conforme al regolamento EFSD.

Nei colloqui sono state individuate e sottolineate alcune sfide e questioni operative relative ai seguenti aspetti: la gestione della diversità del prodotto nell'ambito dell'EFSD (ossia finanziamenti misti e garanzie), l'impatto delle tempistiche e il processo operativo, la capacità del personale e la divisione delle responsabilità, la gestione delle conoscenze. Tali questioni possono essere ricondotte alla "curva di apprendimento", tenuto conto dello stadio iniziale dei programmi di garanzia. In base all'analisi effettuata, lo studio conclude che il modello operativo dell'EFSD necessita di una revisione più dettagliata, con particolare attenzione ai seguenti aspetti: i) finalità e progettazione del processo operativo, ii) struttura organizzativa, iii) abilità e formazione del personale e iv) gestione delle conoscenze.

Le sovvenzioni miste sono stabilite in base a determinati calcoli e tengono conto delle risorse disponibili, ma i calcoli dovrebbero essere quantificati con maggiore regolarità. Nel caso della garanzia dell'EFSD, le dotazioni per i programmi di investimento proposti sono state modificate e adeguate in base a un esercizio di programmazione studiato per garantire la distribuzione dei programmi nelle cinque finestre.

La progettazione del quadro di monitoraggio dell'EFSD è allineata al quadro dei risultati dell'UE per la cooperazione allo sviluppo, ma la sua capacità di produrre dati che si possano consolidare e aggregare dovrebbe essere migliorata tenendo conto dei seguenti aspetti: i) la necessità di concordare la metodologia per alcuni indicatori proposti, ii) il valore aggiunto limitato dei principali indicatori di settore e l'impossibilità di confrontarli e iii) tensioni fra le esigenze di rendicontazione dei servizi della Commissione e i sistemi e la concezione di monitoraggio degli enti finanziari. Queste ultime devono riferire su due quadri (dell'UE e interno), con un conseguente aumento dei costi e una tendenza a focalizzare l'attenzione sui punti in comune (indicatori simili o confrontabili).

5.4. Coerenza e coordinamento

La quarta domanda riguarda la coerenza e il coordinamento dell'EFSD ed è formulata come segue: *"In quale misura l'EFSD è in grado di garantire la coerenza a livello interno, in relazione alle strategie e alle politiche dell'Unione nelle regioni, e con le operazioni degli enti finanziari?"*

In risposta a questa domanda, la valutazione esterna considera la coerenza dell'EFSD su tre livelli diversi: a) tra le componenti dell'EFSD, b) rispetto ad altre forme di sostegno dell'UE e c) rispetto alle attività degli enti finanziari.

Per quanto riguarda la coerenza tra le componenti dell'EFSD, il lancio dei programmi di garanzia dell'EFSD può incidere sulla futura gamma di sovvenzioni miste e ridurre i presupposti per le garanzie nell'ambito di finanziamenti misti, nonché l'applicabilità del capitale di rischio versato per i segmenti di prima perdita nei fondi strutturati. Pertanto può rendersi necessaria una razionalizzazione formale al fine di migliorare la coerenza del "mix di prodotto" dell'EFSD. Può servire una revisione degli aspetti operativi e del ciclo di progetto per migliorare le sinergie.

In termini di coerenza con altre forme di sostegno, lo studio ritiene che l'EFSD rappresenti una serie di strumenti differenziata e che integri altre forme di sostegno. Lo studio conferma che l'integrazione dell'EFSD come uno dei tre pilastri del PIE dovrebbe promuovere più complementarità e un maggiore coordinamento tra l'EFSD e altre forme di sostegno dell'UE.

Le operazioni di finanziamento misto sono relativamente ben coordinate con altre forme di sostegno, grazie principalmente al coinvolgimento diretto delle delegazioni UE. Tuttavia, si richiama l'attenzione sul loro ruolo e sul loro coinvolgimento per quanto riguarda la formulazione dettagliata dei progetti di finanziamento misto e l'effettiva attuazione delle garanzie dell'EFSD.

L'EFSD incoraggia un maggiore coordinamento e allineamento tra l'UE e gli enti finanziari. Con le garanzie dell'EFSD sono stati compiuti sforzi finalizzati a coinvolgere

un maggior numero di enti finanziari, incluso un modello di accesso aperto e un approccio di portafoglio che ha offerto maggiore flessibilità.

5.5. Sostenibilità

La quinta domanda della valutazione si riferisce alla sostenibilità dell'EFSD ed è formulata come segue: *"La garanzia e le operazioni di finanziamento misto dell'EFSD sono sostenibili?"*

A tale proposito la valutazione esterna afferma che l'EFSD ha il potenziale per puntare a riforme politiche sostenibili, sebbene pochi progetti e programmi citino esplicitamente tale obiettivo.

L'EFSD è allineato agli obiettivi di sviluppo sostenibile e la conformità è verificata a livello di progetto/programma. Si tengono in considerazione anche gli indicatori di genere e trasversali, ma non è chiaro come l'EFSD sarà in grado di monitorare le prestazioni tenuto conto delle limitazioni del quadro di monitoraggio, ad esempio la capacità degli enti finanziari di raccogliere dati disaggregati quando operano tramite istituti finanziari intermediari che potrebbero non disporre di sistemi per la raccolta di tali tipologie di dati.

L'approccio orientato alla sostenibilità a lungo termine dell'EFSD attualmente è garantito da elevati livelli della domanda ed è rafforzato dal potenziale dell'EFSD (in particolare delle garanzie) di testare e sviluppare nuovi prodotti finanziari.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Questo capo descrive l'esperienza acquisita e riporta le raccomandazioni sulla base dei risultati della valutazione esterna indipendente; include la risposta dei servizi della Commissione e, laddove pertinente, fa riferimento a provvedimenti contenuti nella relazione della Commissione al Consiglio riguardante le raccomandazioni del gruppo di saggi ad alto livello sull'architettura finanziaria europea per lo sviluppo¹².

Pertinenza

Per quanto riguarda la pertinenza, la valutazione esterna raccomanda di sviluppare pacchetti personalizzati di riduzione del rischio per gruppi di investitori specifici e di sfruttare la posizione di mercato forte per cooptare ulteriori donatori al fine di ottenere un maggiore impatto in termini di riduzione del rischio.

Risposta della Commissione

Le raccomandazioni sono state accettate e la Commissione conviene di ampliare l'analisi del settore privato e di rivolgere maggiore attenzione ad esso per rendere lo strumento EFSD più attraente. La Commissione sta già sviluppando questo approccio, attraverso

¹² COM(2020) 43 final, Relazione della Commissione al Consiglio riguardante le raccomandazioni del gruppo di saggi ad alto livello sull'architettura finanziaria europea per lo sviluppo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>.

programmi individuali o studi settoriali sugli investimenti nel capitale naturale e nell'economia circolare.

In particolare, vi saranno ulteriori iniziative per incrementare le opportunità di investimento per l'economia verde e circolare.

È stata affrontata la questione del coinvolgimento di altri donatori. Sono già pervenuti ulteriori contributi e in futuro i donatori (Stati membri dell'UE o altri) potranno decidere di contribuire all'EFSD con un trasferimento di fondi i) nell'ambito della struttura di governance esistente oppure ii) attraverso una struttura specifica, che richiederebbe una governance specifica.

Efficacia e addizionalità

In termini di efficacia e addizionalità, la relazione esterna raccomanda una gestione del portafoglio che dia maggiore rilievo ai settori e ai traguardi degli obiettivi di sviluppo sostenibile più "nuovi" (quali la digitalizzazione, le città sostenibili e l'agricoltura). Raccomanda inoltre di apportare miglioramenti alla sezione "addizionalità" del modulo di domanda e alla visibilità nei confronti dei partner del settore privato.

Risposta della Commissione: queste raccomandazioni sono state accolte con favore e accettate.

- La Commissione continuerà a porre l'accento sulla realizzazione delle priorità strategiche. Con la creazione di finestre specifiche per l'agricoltura, la digitalizzazione e le città sostenibili per la garanzia dell'EFSD, la Commissione ha compiuto un passo importante per promuovere gli investimenti in questi settori. Sostenendo tali investimenti attraverso l'EFSD, la Commissione continuerà altresì ad adoperarsi per fronteggiare le cause socio-economiche specifiche alla base della migrazione, compresa la migrazione irregolare, e a contribuire al reinserimento sostenibile dei migranti che rientrano nel paese d'origine e al rafforzamento delle comunità di transito e di accoglienza. Nella sua proposta per lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI)¹³, la Commissione istituisce un fondo EFSD+ di portata mondiale che sarà il successore dell'EFSD nel prossimo QFP. In virtù di tale proposta, l'EFSD+ seguirebbe il principio della "priorità alle politiche", in base al quale l'uso di questi strumenti di attuazione dovrebbe essere conforme ai documenti di programmazione. Tali documenti identificherebbero le priorità dell'UE e dei paesi partner, riguardanti i settori degli obiettivi di sviluppo sostenibile più nuovi quali la digitalizzazione, le città sostenibili e intelligenti e l'agricoltura sostenibile, oltre a integrare e intensificare gli sforzi compiuti nell'ambito della politica migratoria dell'Unione con i paesi terzi. Le relative modifiche saranno introdotte nelle future revisioni del modulo di domanda. Gli indicatori di prestazione e il conseguente monitoraggio sono stati inclusi nel testo degli accordi di garanzia sottoscritti.

- La Commissione riconosce la necessità di un marchio e di una narrazione forti per potenziare la strategia di sviluppo globale dell'UE. In una relazione al Consiglio¹⁴, la Commissione ha delineato alcune potenziali azioni da intraprendere che garantiscono la coerenza tra i vari soggetti e partner esecutivi. La Commissione accoglie inoltre con favore un aumento della titolarità degli Stati membri attraverso questo marchio comune, che amplierà la portata e il pubblico attuali dell'EFSD.

¹³ COM(2018) 460 final Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

¹⁴ COM(2020) 43 final.

Efficienza

In merito all'efficienza, la valutazione esterna raccomanda di avviare una revisione del processo operativo, valutare la selezione della banca dati per la valutazione del rischio e sviluppare metodologie per gli indicatori della misurazione dei risultati.

Risposta della Commissione: queste raccomandazioni sono state accolte con favore e accettate.

La revisione del processo operativo farà riferimento alla revisione in corso della nuova architettura finanziaria. L'EFSD è uno strumento nuovo e innovativo, per il quale sono stati messi in atto processi nuovi con l'entrata in vigore del regolamento EFSD. Secondo la proposta il futuro EFSD+ sarà basato sul principio "priorità alle politiche" e su un'architettura aperta e collaborativa, con una governance specifica¹⁵. In applicazione del principio di priorità alle politiche, la programmazione consentirebbe di istituire priorità a lungo termine per la cooperazione con i paesi partner, anche mediante il ricorso a modalità quali finanziamenti misti e garanzie per il conseguimento di queste priorità. La programmazione è un processo inclusivo e iterativo che richiede consultazioni dei paesi partner, degli Stati membri, delle organizzazioni della società civile, del settore pubblico e privato e degli enti finanziari, nonché il coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo.

La formazione del personale è in corso e sarà ulteriormente sviluppata in base alle esigenze contingenti e future. In termini di azioni in corso, come indicato nella recente relazione della Commissione al Consiglio¹⁶, la Commissione sta incrementando la propria capacità e le proprie competenze in materia di finanziamento ampliando la formazione del personale sul finanziamento allo sviluppo e sulla gestione finanziaria dei progetti, nonché migliorando ulteriormente le competenze del proprio personale specializzato nelle specificità giuridiche, finanziarie e di bilancio degli strumenti finanziari. La Commissione continuerà inoltre a ospitare esperti distaccati dagli enti finanziari. Tale potenziamento della capacità aiuterà la Commissione a tutelare il bilancio dell'UE e a gestire l'aumento delle esposizioni coperte da garanzie di bilancio previsto per il prossimo periodo di programmazione.

Per quanto riguarda la selezione della banca dati per la valutazione del rischio la Commissione sta sviluppando, in collaborazione con gli esperti degli enti finanziari e altri partner, un apposito software che aiuterà a modellizzare i rischi nel quadro della garanzia dell'EFSD+, riconoscendo le sfide specifiche dei paesi in via di sviluppo e dei paesi in transizione e basandosi sui dati della banca dati sui rischi dei mercati emergenti a livello globale (GEMs). La prestazione di consulenze sul profilo di rischio e sulla remunerazione della garanzia da parte degli esperti rafforzerà la capacità della Commissione di individuare il portafoglio di progetti di investimento da coprire mediante garanzia. Tale consulenza sosterrà anche il monitoraggio e la gestione del rischio accumulato del portafoglio.

Da ultimo, negli accordi di garanzia sottoscritti finora la Commissione utilizza il quadro dei risultati. L'elenco degli indicatori, la frequenza e il formato della rendicontazione

¹⁵ COM(2018) 460 final.

¹⁶ COM(2020) 43 final.

rientrano negli accordi di garanzia sottoscritti con gli enti finanziari. Il lavoro sull'armonizzazione della rendicontazione dei risultati è ancora in corso.

Coerenza

La valutazione esterna raccomanda di definire con maggior precisione il mix di prodotto esistente dell'EFSD in base a considerazioni relative al valore aggiunto e all'efficienza, e di fornire orientamenti chiari per gli enti finanziari. Raccomanda inoltre di basarsi sul modello di accesso aperto, che ha dimostrato di incrementare la varietà degli enti finanziari coinvolti migliorando la coerenza e l'efficienza delle operazioni.

Risposta della Commissione: queste raccomandazioni sono state accettate. Una definizione più precisa del mix di prodotto sarà data nell'ambito dell'attuazione dell'EFSD+. Nella proposta dell'NDICI le garanzie di bilancio saranno soggette a programmazione insieme alle altre forme di assistenza¹⁷, in modo da essere allineate alle priorità e alle esigenze individuate e coordinate con le altre modalità di aiuto.

La Commissione incoraggia il modello dell'architettura finanziaria aperta e questo approccio sarà ulteriormente perseguito nel nuovo ciclo di programmazione. Nell'ambito del "pacchetto finanziario integrato" che sarà fornito dal Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile plus (EFSD+) è prevista una governance ottimizzata dei finanziamenti misti e delle garanzie di bilancio.

La Commissione incoraggia altresì fortemente la presentazione di proposte da parte dei consorzi di istituzioni di finanziamento allo sviluppo (IFS) che includono almeno un piccolo ente finanziario. Inoltre, la Commissione sta attualmente vagliando opzioni atte ad agevolare e sostenere la valutazione per pilastro al fine di rafforzare ulteriormente l'inclusività.

Sostenibilità

Quanto alla sostenibilità, la valutazione esterna raccomanda che i progetti EFSD tengano sempre in considerazione i collegamenti con gli obiettivi della riforma politica al fine di massimizzare le sinergie e incoraggiare un maggiore allineamento con le attività del terzo pilastro. Raccomanda inoltre il monitoraggio dei livelli della domanda per i vari prodotti dell'EFSD e la progettazione di sistemi di gestione delle conoscenze per la raccolta di informazioni ex post sull'innovazione finanziaria, al fine di individuare e promuovere le migliori prassi.

Risposta dei servizi della Commissione: queste raccomandazioni sono state accettate.

La Commissione continuerà ad adoperarsi per stabilire un collegamento tra la mobilitazione degli investimenti e il sostegno al miglioramento del clima degli investimenti nell'ambito del terzo pilastro, nell'ottica di potenziare l'approccio integrato del PIE. Ciò include la promozione dell'approccio di priorità alle politiche, il sostegno all'intensificazione del dialogo pubblico-privato con le principali parti interessate,

¹⁷ L'articolo 12, paragrafo 1, della proposta di regolamento dell'NDICI (COM(2018) 460 final) prevede che "per i programmi geografici, l'attuazione del presente regolamento avviene attraverso i programmi indicativi pluriennali nazionali e multinazionali".

comprese le istituzioni di finanziamento allo sviluppo, al fine di individuare gli ostacoli all'investimento, l'instaurazione di un dialogo sulle riforme politiche con i governi, nonché la prestazione di assistenza tecnica ai soggetti pubblici e privati e lo sviluppo delle loro capacità.

Quanto al monitoraggio della domanda per i prodotti dell'EFSD, questa raccomandazione si può collegare alla prima raccomandazione. In termini di sistemi di gestione delle conoscenze, l'EFSD sarà integrato nell'ambito del nuovo sistema di gestione delle conoscenze per l'azione esterna (OPSYS), con moduli adeguati appositamente laddove necessario.

Le piattaforme quali la Piattaforma dell'UE per il finanziamento combinato nella cooperazione esterna (EUBEC), la rete degli operatori (*Practitioners Network*) e le riunioni in materia di assistenza tecnica (TAM) delle piattaforme di finanziamento misto fungono da strumento per riunire le principali istituzioni di finanziamento allo sviluppo internazionali ed europee onde consentire loro di discutere delle migliori prassi, dell'evoluzione degli approcci e di un migliore coordinamento, a vantaggio della cooperazione esterna dell'UE.