

IV) AMBIENTE E SVILUPPO

LA GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (GEF)

Cenni storici e aspetti generali

1. La Global Environment Facility (GEF) fu istituita nel 1991 con una risoluzione del Consiglio di Amministrazione della Banca Mondiale come programma pilota triennale per assistere i paesi in via di sviluppo nelle attività di protezione dell'ambiente globale, promuovendo uno sviluppo economico "sostenibile".

La risoluzione prevedeva la cooperazione tra i Programmi per lo Sviluppo e per l'Ambiente delle Nazioni Unite (UNDP e UNEP), e la Banca Mondiale per la realizzazione di programmi e di progetti in quattro aree di interesse globale: effetto serra, biodiversità, acque internazionali, ozono.

2. Dopo la fase pilota di tre anni, la GEF è divenuta uno strumento permanente di cooperazione internazionale con, in particolare la funzione di meccanismo finanziario delle convenzioni internazionali sul cambiamento climatico e sulla biodiversità concordate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. In quell'occasione venne prodotta l'"Agenda 21" - un programma d'azione proiettato verso il XXI secolo, che indica nello sviluppo sostenibile il percorso da seguire per assicurare una crescita economica compatibile con la salvaguardia dell'ambiente. Il Vertice della Terra riconobbe nella GEF uno strumento importante di promozione della cooperazione internazionale, per facilitare le azioni di integrazione della componente ambientale globale nei programmi di sviluppo.

Le risorse

3. Dopo il triennio pilota, in cui la GEF disponeva di circa 1,1 miliardi di dollari, e il primo rifinanziamento concluso nel 1994, pari a circa 2 miliardi di dollari (GEF-1), nel marzo 1998 è stato approvato il secondo rifinanziamento del fondo GEF (GEF-2), relativo al periodo 1 luglio 1998 - 30 giugno 2002¹. Il livello totale di rifinanziamento concordato dai donatori è stato di 2,750 miliardi di dollari - incluse le risorse residue dal precedente rifinanziamento. Nel corso del negoziato, i donatori hanno preso in considerazione i risultati dell'attività svolta dalla GEF negli anni precedenti, le indicazioni fornite dalle convenzioni che la GEF serve, la capacità di assorbimento dei paesi beneficiari e delle agenzie responsabili per i progetti, l'obiettivo di una crescita graduale delle operazioni. Le quote dei vari donatori sono state ripartite prendendo come punto di partenza quelle relative al rifinanziamento precedente².

L'Italia, che nella fase pilota e nella GEF-1 ha partecipato rispettivamente con 105 e 160 miliardi di lire, ha promesso per la GEF-2 un contributo di 143 miliardi di lire, soggetto all'approvazione del Parlamento, che si traduce in una quota del 4,39 per cento.

¹ L'esercizio finanziario adottato dalla GEF è l'anno fiscale, comunemente indicato con l'acronimo "FY". L'anno fiscale 1999 (FY 99) copre il periodo che va dal 1° luglio 1998 al 30 giugno 1999.

² Si veda in proposito la relazione al Parlamento per l'anno 1996.

LE POLITICHE PER LA GEF - 2

L'accordo sul rifinanziamento è stato accompagnato da una serie di raccomandazioni dei donatori sulle politiche della Facility nel quadriennio interessato. Si è tenuto conto in particolare delle analisi e delle conclusioni presentate in alcuni rapporti utilizzati come documentazione di supporto per il negoziato: uno studio sull'attività della GEF nel suo complesso e sull'efficacia dell'azione svolta, condotto da una commissione indipendente di esperti; l'esame dei progetti realizzati e delle lezioni apprese; uno studio della Price Waterhouse sulle procedure di bilancio.

Le indicazioni dei donatori riguardano sei aree strategiche:

- 1. **il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei paesi interessati**, fondamentali per il successo degli interventi finanziati dalla GEF. Per questo i progetti GEF devono inquadrarsi nelle priorità nazionali per lo sviluppo sostenibile;*
- 2. **il ruolo catalitico** che la GEF deve svolgere nei confronti delle altre agenzie e istituzioni di cooperazione allo sviluppo. La GEF finanzia infatti solo la porzione di costi "incrementali" relativi ai benefici ambientali globali di progetti più ampi. E' necessario che le agenzie della GEF (Banca Mondiale, UNDP e UNEP) facciano propri gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente globale, rendendoli parte integrante delle loro politiche e operazioni nei paesi in via di sviluppo;*
- 3. **la mobilitazione di risorse** ulteriori per l'ambiente globale, in particolare dal settore privato - che svolge un ruolo cruciale per il trasferimento delle tecnologie più innovative ed efficaci per uno sviluppo ambientalmente sano e sostenibile. Per questo la GEF dovrà cercare le modalità più opportune di collaborazione con il settore privato;*
- 4. **il sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dalla GEF**, indispensabile non solo per misurare progressi e risultati dell'attività svolta, ma anche per migliorarne la qualità e l'efficacia, grazie alle lezioni ricavate dai successi e dagli errori del passato. Bisognerà perciò rafforzare le capacità del Segretariato GEF in questo settore, ed accelerare lo sviluppo di indicatori che consentano di valutare l'impatto strategico delle attività finanziate dalla GEF, oltre che i risultati dal punto di vista operativo, finanziario e istituzionale e l'efficienza in termini di costi dei singoli progetti;*
- 5. **il ruolo delle agenzie implementatrici**, che devono dar prova di maggior efficienza e capacità di risposta, di diversificazione dei progetti e degli approcci. Andranno maggiormente coinvolte le altre banche multilaterali di sviluppo, altre agenzie dell'ONU, agenzie di aiuto bilaterale, organizzazioni non governative, imprese private e istituzioni accademiche, puntando a sfruttare i vantaggi comparati di ciascuna per una efficace ed efficiente esecuzione dei progetti GEF;*
- 6. **il principio del finanziamento dei "costi incrementali"**, riaffermato come basilare per la GEF. Riconoscendo le difficoltà incontrate nell'applicarlo ai casi concreti, sarà necessario sviluppare criteri e linee guida operative.*

L'attività della GEF nel 1998

4. Organo di governo della GEF è il Consiglio. Composto da 32 membri che rappresentano altrettanti paesi o gruppi di paesi (gli aderenti alla GEF sono più di 160), sviluppa, adotta e valuta le politiche operative e i programmi di lavoro della GEF. Nel corso del 1998 il Consiglio si è riunito due volte, a marzo e ad ottobre, e ha svolto inoltre una intensa attività intersessionale.

Le decisioni più significative:

- *Operazioni* - Due gruppi di progetti sono stati esaminati nel corso delle riunioni del Consiglio, e altri due nei periodi intersessionali, secondo la procedura semplificata prevista. In totale, il Consiglio ha autorizzato il finanziamento di 54 progetti, per un ammontare pari a circa 382 milioni di dollari, cui aggiungere circa 55 milioni di dollari per le *Enabling Activities* (le attività c.d. "abilitanti" richieste dalle convenzioni per cui la GEF funziona da meccanismo finanziario) e per progetti di medie dimensioni (di ammontare non superiore a un milione di dollari), che vengono approvati seguendo una procedura semplificata, nonché per le attività di sviluppo e preparazione dei progetti (per le quali è stato istituito un fondo ad hoc, il PDF). Nel corso del 1998 sono stati quindi complessivamente autorizzati impegni per circa 437 milioni di dollari, comprendenti anche una allocazione di 31,6 milioni di dollari per la seconda fase del programma di piccoli doni (*Small Grants Program*) gestito dall'UNDP, che finanzia progetti di piccole dimensioni eseguiti da Organizzazioni non Governative e comunità locali. Gli impegni complessivamente autorizzati al 31 dicembre 1998, da quando la GEF è stata ristrutturata e rifinanziata, ammontano a 1,52 miliardi di dollari. Il totale comprendente la fase pilota è 2,25 miliardi di dollari circa.
- *Piano di lavoro per gli anni fiscali 2000-2002* - Presentato annualmente, il piano concerne l'attività prospettata per i tre anni successivi dalle sei unità organizzative che compongono la GEF: le agenzie responsabili dei progetti (Banca Mondiale, UNDP e UNEP), il comitato di consulenza tecnico-scientifica (STAP), il

Segretariato, l'amministratore del Fondo (compito affidato alla Banca Mondiale). Il piano di lavoro costituisce la base su cui viene poi redatto e proposto al Consiglio il bilancio amministrativo annuale.

Per quel che concerne le operazioni, per il triennio 1° luglio 1999 - 30 giugno 2003 è stato prospettato un fabbisogno di 1,7 miliardi di dollari circa, calcolato sulla base delle necessità individuate per la realizzazione dei programmi in cui si articola la strategia operativa della Banca.

I PROGRAMMI OPERATIVI

Area	Tipo di attività	Sigla	
Biodiversità	Programmi operativi	OP#1	Ecosistemi aridi e semiaridi
		OP# 2	Ecosistemi costieri, marini e d'acqua dolce
		OP# 3	Ecosistemi forestali
		OP# 4	Ecosistemi montani
Cambiamento climatico	Attività abilitanti	EA-B	Attività abilitanti per la biodiversità
	Misure urgenti	STRM-B	Misure urgenti per la biodiversità
	Programmi operativi	OP#5	Rimozione delle barriere alla conservazione e all'efficienza energetica
		OP#6	Promozione dell'adozione di energie rinnovabili tramite la rimozione delle barriere e la riduzione dei costi di realizzazione
		OP#7	Riduzione dei costi a lungo termine delle tecnologie energetiche per la bassa emissione di gas-serra
		OP# 11	Energia per il settore dei trasporti (in corso di elaborazione)
		OP# 12	Sequestro del carbonio (in corso di elaborazione)
Acque internazionali	Attività abilitanti	EA-CC	Attività abilitanti per il cambiamento climatico
	Misure urgenti	STRM-CC	Misure urgenti per il cambiamento climatico
	Programmi operativi	OP# 8	Bacini idrogeologici
		OP #9	Programmi integrati suolo-acqua
Buco dell'ozono	Misure urgenti	OP #10	Sostanze contaminanti
		ST-03	Identificazione e preparazione di progetti

Molti membri del Consiglio hanno messo in dubbio la fattibilità di una crescita così sostenuta dell'attività operativa, che si giustifica d'altro canto considerando il progressivo aumento della capacità di assorbimento dei paesi beneficiari dei finanziamenti e la crescente domanda di risorse, attribuibili a :

- l'aumento del numero di paesi aventi diritto a ricevere i finanziamenti GEF, avendo ratificato le convenzioni per cui la GEF funziona da meccanismo finanziario

- il completamento dei Rapporti Nazionali preparati dai PVS per ottemperare agli obblighi posti dalle convenzioni sulla biodiversità e sul cambiamento climatico, che individuano le attività e gli investimenti necessari in queste aree
- l'identificazione più chiara delle priorità operative, resa possibile dal finanziamento con i fondi GEF delle c.d. "attività abilitanti" (*enabling activities*)
- lo svolgimento di seminari per espandere le conoscenze dei paesi beneficiari sui meccanismi di funzionamento della GEF, che hanno migliorato le capacità di proporre e sviluppare progetti
- la rapida crescita del numero di proposte di finanziamento valide e ben articolate, grazie all'impiego delle risorse rese disponibili dal fondo per la preparazione dei progetti (PDF).
- *Bilancio amministrativo* - Il bilancio di previsione sottoposto al Consiglio nel marzo 1998, relativo all'anno fiscale 1999 (luglio 1998 - giugno 1999), indica un fabbisogno di 39,25 milioni di dollari per la copertura delle spese di amministrazione ed esecuzione dei progetti, a fronte di un programma di lavoro stimato di circa 600 milioni di dollari. Nonostante gli sforzi di contenimento operati dal Segretariato in relazione alle richieste delle agenzie responsabili per i progetti, si tratta di un aumento del 6,1 per cento rispetto all'anno precedente.

Spese amministrative
(in milioni di dollari)

	FY 95	FY 96	FY 97	FY 98	FY 99
UNDP	5,33	5,58	6,29	6,61	7,25
UNEP	1,53	1,28	2,01	2,10	2,37
B. M.	13,62	14,65	17,56	19,22	20,07
Sub Tot.	20,48	21,51	25,85	27,93	29,69
STAP ¹	0,88	0,78	1,08	1,16	1,19
Trustee ²	0,73	0,70	0,83	0,84	0,86
Segretar.	4,31	5,46	6,09	6,05	6,29
M&E ³	0,00	0,00	0,72	0,91	1,20
TOTALE	26,40	28,44	34,57	36,89	39,25

¹ Comitato di Consulenza Tecnico-Scientifica

² Amministratore del Fondo (compito svolto dalla Banca Mondiale)

³ Unità di controllo e valutazione

Il Consiglio ha manifestato preoccupazione per l'insostenibile crescita da un esercizio all'altro delle spese amministrative, in particolare dei costi legati alla

realizzazione dei progetti. Nell'autorizzare l'ammontare proposto nel bilancio di previsione, a condizione che ad esso corrisponda poi effettivamente il livello indicato di attività operativa, il Consiglio ha chiesto al Segretariato di elaborare proposte per la stabilizzazione nel tempo delle spese amministrative e per l'introduzione di un sistema di copertura dei costi legati alla realizzazione dei progetti tramite la corresponsione di commissioni fisse, che dovrebbe consentire una gestione più efficiente e trasparente delle risorse di bilancio.

La prima Assemblea della GEF

5. L'Assemblea è l'organo di governo in cui sono rappresentati, individualmente, i 164 paesi membri della GEF - che nel Consiglio si trovano raggruppati in 32 seggi. Si riunisce ogni tre anni per esaminare le politiche e le operazioni della Facility, e formulare gli indirizzi generali. La prima Assemblea della GEF si è svolta a Nuova Delhi dal 1 al 3 aprile 1998.

Il consenso emerso dalle posizioni, spesso divergenti, espresse dai rappresentanti dei vari governi viene riassunto in modo equilibrato nel comunicato finale dell'Assemblea, dove si indicano gli orientamenti generali prioritari per la GEF, che dovrà:

- essere uno strumento sempre all'avanguardia, e fungere da catalizzatore per altre istituzioni;
- legare le operazioni alle priorità dei paesi beneficiari, e coinvolgere le popolazioni locali;
- assicurare che i benefici globali delle attività finanziate continuino anche oltre il completamento dei progetti finanziati;
- semplificare e abbreviare il ciclo del progetto;
- chiarire meglio il concetto di «costi incrementali», e applicarlo pragmaticamente;
- rafforzare le attività di monitoraggio e valutazione ex-post, divulgarne i risultati, stimolare il trasferimento nei PVS di tecnologie amiche dell'ambiente;

- promuovere la piena integrazione dell'ambiente globale nell'attività ordinaria delle agenzie responsabili della realizzazione dei progetti GEF (Banca Mondiale, UNDP e UNEP);
- rafforzare le relazioni con la comunità scientifica internazionale;
- promuovere un miglior coordinamento e cofinanziamenti con altre fonti, e ampliare lo spettro delle istituzioni coinvolte;
- mobilitare risorse addizionali, in particolare dal settore privato.

L'Italia, nel suo intervento all'Assemblea, ha particolarmente insistito sull'importanza dei concetti di «costi incrementali» e «benefici globali», che giustificano l'esistenza stessa della GEF - e che i PVS sono invece riluttanti ad accogliere per le ovvie restrizioni che pongono ai finanziamenti. Ha inoltre sottolineato la necessità di un uso più efficiente delle risorse, con contenimento dei costi amministrativi. Altri punti evidenziati nell'intervento italiano riguardano il ruolo potenziale delle banche regionali di sviluppo; l'importanza di coinvolgere il settore privato - attraverso cui passa lo sviluppo ed il trasferimento delle tecnologie; la necessità di espandere le operazioni nell'area del degrado del suolo (desertificazione e deforestazione).

L'Assemblea ha preso nota del rifinanziamento appena concluso del fondo GEF, amministrato dalla Banca Mondiale.

Nel corso dell'Assemblea è stata infine presentata ufficialmente la composizione del comitato di consulenza tecnico-scientifica (STAP), appena rinnovato. Il comitato, formato da 11 membri e da un Presidente, è incaricato di fornire una consulenza di tipo "strategico", per meglio comprendere i problemi riguardanti l'ambiente globale e i modi migliori per affrontarli, ed effettuare un'attività di revisione e analisi selettiva di alcuni progetti. Da segnalare la nomina a membro dello STAP della Prof.ssa Paola Rossi Pisa, Ordinario di Ecologia presso il

dipartimento di agronomia dell'Università di Bologna, esperta nel campo del degrado del suolo.

L'Italia e la GEF

6. Fin dal principio, l'Italia è stata tra i paesi che hanno dato maggiore sostegno alla GEF, a testimonianza dell'impegno assunto in ambito internazionale per la salvaguardia dell'ambiente e a favore di uno sviluppo sostenibile. E' parsa infatti condivisibile la filosofia di fondo su cui nel 1991 la Facility è stata concepita: far finanziare alla comunità internazionale i "costi incrementali" dei progetti nei paesi in via di sviluppo che abbiano impatto positivo sull'ambiente globale.

Alla generosità dei contributi finanziari forniti dall'Italia alla GEF come paese donatore, non ha per molti anni corrisposto un adeguato ritorno in termini di partecipazione delle nostre imprese e dei nostri esperti alla realizzazione dei progetti. La situazione si è rovesciata nel 1998, quando l'Italia è balzata al primo posto tra i paesi membri della GEF per valore di contratti aggiudicati: 83,55 milioni di dollari, o il 21,25 per cento del totale generale di 397 milioni spesi per forniture di beni e servizi necessari alla realizzazione dei progetti GEF. I contratti sono stati ottenuti da imprese italiane in massima parte per progetti della Banca Mondiale: l'Italia si è aggiudicata addirittura oltre il 25 per cento del *procurement* - al marzo 1999 -, soprattutto grazie alla partecipazione di un'impresa italiana alla realizzazione di un importante impianto di geotermia nelle Filippine. Gli altri quindici contratti riguardano in prevalenza progetti realizzati nell'area geografica del Mediterraneo e dei Balcani. Si tratta soprattutto di forniture di beni: solo tre contratti riguardano infatti servizi di consulenza. Benché di importo decisamente più basso rispetto al citato progetto nelle Filippine, i contratti più piccoli nel loro insieme mantengono l'Italia tra i primi sette paesi nella graduatoria del *procurement* Banca Mondiale.

Assai meno positivi i risultati ottenuti dalle imprese italiane sui progetti GEF eseguiti da UNDP - dove l'Italia scivola al 15° posto della graduatoria con 1,17 per

cento del totale (al 31 dicembre 1998). La quota scende ulteriormente per l'UNEP, con 0,22 per cento (al 31 dicembre 1997).

Percentuali di partecipazione dei paesi G7 al *procurement* GEF

	PER CENTO UNDP	PER CENTO UNEP	PER CENTO B. M.	PER CENTO TOT GEF
USA	29,16	3,15	17,08	19,01
Giappone	2,38	0,80	1,04	7,90
Germania	1,43	0,00	1,63	1,57
Francia	5,36	0,00	5,66	5,54
R. Unito	20,83	2,67	16,68	7,90
ITALIA	1,17	0,22	25,97	21,25
Canada	3,22	0,44	1,57	1,84

Per ciò che riguarda il personale del Segretariato GEF, un solo italiano era presente nel periodo considerato - assunto con contratto a tempo determinato per dirigere il settore delle acque internazionali.

PROGRAMMA DI LAVORO CUMULATIVO PER AREA TEMATICA

(in milioni di dollari)

AREA	Fase Pilota	Feb - Mag 1995	Ott 1995- Apr 1996	Ott 1996	Mar/Mag/Lug/ Nov/Dic 1997	Mar 1998	Lug 1998	Ott 1998	Dic 1998	SUBTOT. (escl. fase pilota)	TOTALE (inclusa fase pilota)
Biodiversità	331,81	69,07	22,12	37,68	229,47	31,83	4,73	70,61 ⁽⁴⁾	23,93 ⁽⁴⁾	489,44	821,25
Clima	258,82	31,20	182,03	42,10	145,17	70,14	19,59	17,96	1,50	509,69	768,51
Acque intern.	117,96		37,70	8,68	42,10	27,45	35,09	24,57	6,01	181,60	299,56
Ozono	4,20	37,20	48,61	23,00	6,12	6,87		3,32		125,12	129,32
Intersettoriali	19,90		59,56	30,50	0,00	3,21		35,13		128,40	148,30
TOTALE	732,69	137,47	350,02	141,96	422,86	139,50	59,41	151,59	31,44	1.434,25	2.166,94
EAs ⁽¹⁾				6,13	24,48	2,48	4,57	1,74	2,91	42,31	42,31
MSP ⁽²⁾							6,04	4,12 ⁽⁵⁾	4,96	15,12	15,12
PDF A ⁽³⁾								2,50 ⁽⁶⁾	0,39	2,89	2,89
PDF B ⁽³⁾								22,28 ⁽⁷⁾	3,14	25,42	25,42
SUB TOTALE				6,13	24,48	2,48	10,61	30,64	11,40	85,74	85,74
TOTALE	732,69	137,47	350,02	148,09	45,79	141,98	70,02	182,23	42,84	1.103,86	2.252,68

(1) Enabling Activities : approvate con procedura semplificata

(2) Medium-Sized Projects: progetti di importo non superiore a 1 milione di dollari, approvati con procedura semplificata

(3) Project Development Facility: fondo per lo sviluppo e la preparazione di progetti. Eroga risorse in tre fasi - blocchi A, B e C -

che coincidono con altrettanti stadi nell'evoluzione dei progetti (vedi relazione al Parlamento per l'anno 1995)

Le nuove strategie della banca mondiale per l'ambiente e per il settore energetico

Il punto di riferimento per l'integrazione dell'ambiente e dello sviluppo economico nelle attività della Banca Mondiale negli ultimi anni è stato il "World Development Report" del 1992 su sviluppo e ambiente, che si è tradotto in una strategia "di fatto" sotto forma di politiche sulle salvaguardie ambientali, linee guida, strategie ambientali regionali e specifiche strategie ambientali nel settore rurale, dello sviluppo urbano e del settore energetico. Nonostante questa impostazione abbia sicuramente prodotto risultati positivi, almeno rispetto al passato, la sua efficacia è stata complessivamente limitata, e ha prodotto anche errori. Non ha consentito alla Banca di assistere con sistematicità ed efficacia i paesi in via di sviluppo al fine di rendere il loro sviluppo economico

effettivamente sostenibile dal punto di vista ambientale, consentendo loro di risolvere in maniera strutturale i problemi associati ai conflitti esistenti tra crescita e protezione ambientale.

In generale, il gruppo Banca Mondiale (come del resto anche altre istituzioni per lo sviluppo e istituzioni finanziarie) non è riuscito finora ad integrare veramente le componenti ambientali nelle CAS e nel policy lending, a spostare l'accento delle valutazioni di impatto ambientale dal singolo progetto a una visione di tipo settoriale o regionale, ad assicurare che i progetti raggiungessero effettivamente nel corso dell'implementazione gli obiettivi ambientali indicati sulla carta. Bisogna poi considerare la necessità di affrontare nuove sfide, poste dai problemi ambientali emergenti, e di approfondire la comprensione del concetto di efficacia sullo sviluppo al di là delle politiche economiche e degli interventi: il buon governo, l'inclusione sociale, un settore privato responsabile, e la realizzazione di un coordinamento strategico degli aiuti sono tanto importanti per uno sviluppo sostenibile quanto le politiche economiche. Tendenze mondiali quali il ruolo crescente del settore privato, la globalizzazione dei mercati e la liberalizzazione dei commerci, il decentramento dei processi decisionali, la rapida urbanizzazione, la crescita demografica, il ruolo emergente della società civile - sono tutti fattori che pongono sfide ulteriori ma offrono anche nuove opportunità per la gestione ambientale.

Il dilemma centrale rimane quello di conciliare le esigenze pressanti a breve termine con i gravi rischi di lungo periodo posti dal continuo degrado dell'ambiente e delle risorse naturali. Questa è la sfida che i PVS devono affrontare, ed è anche una sfida per la Banca, che deve superare l'ottica di focus a breve sulle operazioni, e l'approccio del "minor danno". Ma andare oltre anche il concetto del "win-win", cioè degli interventi benefici tanto per l'economia quanto per l'ambiente, per riconoscere e affrontare i difficili "trade-offs" - le contrapposizioni - tra sviluppo e ambiente.

Allo scopo di fornire una migliore risposta a queste istanze, la Banca si è Impegnata a preparare una **strategia ambientale complessiva del Gruppo Banca Mondiale che sarà sottoposta all'attenzione del CdA presumibilmente nella seconda metà del 1999**. Tale strategia intende fornire un quadro di riferimento che consenta alla Banca di passare ad un approccio di sviluppo sostenibile di lungo periodo partendo da principi generali: 1) concentrare le risorse in aree altamente prioritarie che presentino effettive possibilità per la Banca di sortire un impatto efficace; 2) riconoscere più esplicitamente i legami esistenti tra povertà e ambiente; 3) valutare in modo trasparente il comportamento ambientale della Banca attraverso il monitoraggio di indicatori di breve e di medio periodo, a loro volta collegati con obiettivi di lungo periodo; 4) stabilire partenariati di lungo periodo con i paesi beneficiari dei finanziamenti e con gli altri attori dei processi di sviluppo, nel quadro del Comprehensive Development Framework.

La nuova strategia ambientale della Banca dovrà indicare modalità per la fissazione delle aree prioritarie per le tematiche ambientali nelle quali individuare il coinvolgimento dei suoi strumenti operativi, rafforzare l'approccio inter-settoriale, integrare le problematiche dell'ambiente nelle strategie macro-economiche e collegare le preoccupazioni e le soluzioni locali a quelle di natura globale.

La Banca e l'ambiente globale

Una riflessione particolare merita il tema dell'ambiente globale, su cui la Banca sta lavorando tra l'altro in risposta alle pressioni dei paesi donatori della GEF - tra cui l'Italia - per quello che viene chiamato "mainstreaming". Ovvero per integrare pienamente gli obiettivi legati alla protezione dell'ambiente globale nelle varie aree di intervento del gruppo Banca Mondiale. Altrimenti un piccolo fondo come la GEF - piccolo rispetto ai problemi del cambiamento climatico, della perdita di biodiversità, del buco dell'ozono, dell'inquinamento nelle acque internazionali - non potrebbe avere un impatto significativo.

La Banca sta sviluppando una serie di misure volte ad assicurare coerenza e complementarietà tra i progetti che intraprende come agenzia implementatrice della GEF e le operazioni finanziate invece con prestiti IBRD o crediti IDA, o attraverso l'IFC per il settore privato.

Una delle misure più importanti riguarda il processo di

- **Integrazione dell'ambiente nelle CAS.** La Banca sta sviluppando un approccio e un quadro di riferimento analitico per trattare nelle strategie di assistenza per paese le questioni ambientali, sia locali che globali. Del resto l'importanza di questo lavoro è stata sottolineata dai paesi donatori - tra cui l'Italia - nel corso dell'ultimo negoziato per il rifinanziamento dell'IDA.

Un'attenzione particolare la Banca sta rivolgendo al

- settore del **cambiamento climatico**, coerentemente con le disposizioni della convenzione quadro, attraverso sostegno alla creazione di capacità nei PVS e investimenti, e cercando risorse aggiuntive al fine di assicurare che lo sviluppo economico nazionale e la qualità dell'ambiente non vengano compromessi. Oltre al suo ruolo nella GEF, la Banca Mondiale sta lavorando su una serie di importanti iniziative, tra cui, in primo luogo:

- a) lo sviluppo di una **strategia ambientale per il settore energetico**, e
- b) un **partenariato con la GEF per le energie rinnovabili**

"Fuel for Thought"

Il gruppo Banca Mondiale ha studiato lungamente la **relazione tra energia ed ambiente**. In seguito al lavoro di analisi e riflessione su questo tema, la direzione della Banca ha presentato al CdA una **proposta di strategia ambientale per il settore energetico ("Fuel for Thought")**. La strategia si basa sull'esplicito riconoscimento degli **stretti legami esistenti tra sviluppo economico e domanda di energia e dei legami tra questa e i danni all'equilibrio ambientale**. Essa si pone quale obiettivo quello di catturare le cosiddette opportunità "win-win", **progetti efficienti che consentano di produrre benefici ambientali attraverso soluzioni economiche attraenti a costi addizionali nulli**. Queste opportunità comprendono, in sintesi, a) riforme e ristrutturazioni del settore energetico; b) miglioramenti nell'efficienza dell'utilizzo delle risorse energetiche sia dal lato della

domanda che dal lato dell'offerta; c) spostamento verso fonti energetiche meno inquinanti. Per il perseguimento di questo obiettivo vengono indicate sei misure operative integralmente inserite nell'ambito delle strategie-paese della Banca (CAS): 1) la Banca intende, nell'ambito delle priorità fissate dalla CAS, trasferire il baricentro dei problemi di carattere ambientale a monte del ciclo di vita dei progetti al fine di indirizzare strategicamente il programma di prestiti verso progetti energetici ambientalmente corretti; 2) la Banca tenderà ad integrare sistematicamente "mainstream" le tecniche e le prassi ambientalmente corrette; 3) la Banca intende promuovere miglioramenti nella qualità dell'analisi dei problemi ambientali e di monitorare le proprie attività in questo campo; 4) la Banca si impegna a sostenere gli sforzi della comunità internazionale per allontanare la minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici; 5) la Banca tenderà a sviluppare nuove forme di cooperazione con partner pubblici e privati per promuovere investimenti in progetti di energia rinnovabile; 6) la Banca si impegna a migliorare la propria specializzazione nei settori delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e nell'ambito delle riforme del settore energetico.

Il documento ha avuto una lunga gestazione - la Banca ha cominciato a lavorarci nel 1996 - a testimonianza dell'importanza e complessità di una questione che riceve grande attenzione dall'opinione pubblica in tutto il mondo. La bozza della strategia è stata fatta ampiamente circolare all'interno e all'esterno della Banca nelle fasi successive della sua elaborazione, e resa oggetto di un esteso processo di consultazione - anche virtuale, con l'apertura di una pagina interattiva di discussione sulla rete telematica - con organizzazioni non governative, rappresentanti del settore privato, agenzie di donatori, enti a vario titolo detentori di interessi relativamente ai temi ambiente ed energia.

Nel luglio 1999 il Consiglio di Amministrazione della Banca ha infine approvato la nuova strategia ambientale per il settore energetico.

Va detto che, pur essendo stato apprezzato nel suo complesso, su molti punti il documento ha lasciato insoddisfatti molti paesi - Italia inclusa. Le principali riserve espresse dal CdA hanno riguardato l'assenza nel documento di obiettivi quantificati e verificabili nel tempo, in particolare per quel che riguarda l'impegno nel settore delle energie rinnovabili. Alcuni Direttori si sono mostrati perplessi sull'impostazione della sequenza dei processi di regolamentazione del settore energetico, che non possono prescindere da una preliminare verifica della capacità dei paesi clienti di giudicare i conflitti di interessi dei diversi sentieri di sviluppo energetico e di adottare normative che incorporino gli obiettivi ambientali e sociali. Non è inoltre stata accolta la proposta avanzata da più parti di creare nella Banca una "Unità per l'Efficienza Energetica" come è stato fatto alla BERS. Diversi paesi in via di sviluppo hanno criticato l'impostazione del documento, sbilanciata a sfavore dei paesi meno avanzati nello sviluppo economico -sui quali si rischia di imporre eccessive condizionalità -, mentre la Banca non

fornisce risposte adeguate sulle distorsioni energetiche strutturali dei paesi più sviluppati - quali sussidi eccessivi per singole risorse energetiche e sovratassazione. È stato ricordato come siano i paesi industrializzati ad assumere una posizione preponderante nell'uso di energia e quindi nel contribuire allo stock di emissioni di gas-serra: il documento non mette adeguatamente in risalto le loro responsabilità.

E' stato peraltro favorevolmente accolto l'impegno della Banca ad elevare al rango di Politiche Operative (Operational Policies) le attuali Buone Pratiche (Good Practices) in materia di ambiente, in modo tale da rafforzare la credibilità dei propri impegni istituzionali, ed è stato mostrato interesse verso la proposta di introdurre un nuovo strumento operativo, le "Energy-Environment Reviews", finalizzate ad aiutare i governi clienti a fissare priorità strategiche eco-compatibili e a valutare gli impatti ambientali delle politiche energetiche concordate con la Banca. Più in generale, è stato apprezzato l'approccio che porta a trasferire le problematiche ambientali nelle prime fasi dei processi decisionali, ad incorporare le esternalità nella definizione dei progetti e delle decisioni di investimento

Si è ritenuto quindi opportuno a questo punto, dopo due anni di revisioni, chiudere la fase di elaborazione delle proposte, per passare a quella della realizzazione della strategia. La direzione della Banca si è impegnata tenere il CdA periodicamente aggiornato sugli sviluppi dell'iniziativa: verrà fatta una "full review" al termine di due anni e, come richiesto dall'Italia, anche una "interim review" al termine del primo anno. Il Consiglio di Amministrazione avrà un ruolo attivo nel monitoraggio dell'attuazione della strategia e nella revisione della policy.

V) IL GRUPPO DELLA BANCA INTERAMERICANA DI SVILUPPO

La Banca Interamericana di Sviluppo

Cenni storici e aspetti generali

1. Creata nel dicembre 1959 con il proposito di contribuire allo sviluppo economico e sociale dei paesi dell'America Latina e dei Caraibi, la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), con sede a Washington, rappresenta la più grande e antica istituzione di sviluppo multilaterale a carattere regionale.

Al momento dell'entrata in vigore del Trattato Istitutivo (30 dicembre 1959), membri della Banca erano solo 19 paesi dell'America Latina e dei Caraibi, oltre agli Stati Uniti. Poco dopo, altri 8 paesi entrarono a far parte dell'accordo (incluso il Canada). Con la firma della "Dichiarazione di Madrid", nel 1974, venne formalizzata l'adesione di alcuni paesi industrializzati. Tra il 1976 ed il 1986 altri 17 paesi "non-regionali" (i paesi regionali sono quelli dell'America del Nord, dell'America centrale e dell'America del Sud) divennero membri della Banca. Il Belize, che ha firmato l'accordo solo nel 1992, è il membro regionale di più recente adesione. Nel 1993, a seguito dell'evolversi degli eventi nella regione balcanica, due nuovi Stati indipendenti, la Croazia e la Slovenia, sono entrati di diritto a far parte della Banca in luogo dell'ex Repubblica Federale di Jugoslavia. Restano sospesi i negoziati per definire la partecipazione della Bosnia-Erzegovina e della Federazione Jugoslava. Attualmente i Paesi membri della IDB sono 46 (28 paesi regionali - comprendenti Stati Uniti e Canada - e 18 paesi "non-regionali").

2. Nei suoi 37 anni di attività la Banca Interamericana di Sviluppo è risultata essere un'importante istituzione catalizzatrice dei flussi di risorse verso la regione. I suoi compiti istituzionali sono la riduzione della povertà, lo sviluppo delle infrastrutture sociali, il sostegno allo sviluppo del settore privato, il finanziamento dell'assistenza tecnica per la preparazione e l'esecuzione dei progetti e dei programmi di sviluppo. Fino ad oggi la Banca ha finanziato progetti in vari settori (produttivo, sociale, ambientale, infrastrutturale ecc.), mobilitando finanziamenti per