

**Indirizzi di una nuova politica di cooperazione
allo sviluppo**

Premessa

I) Finalità della politica di cooperazione italiana nel 1994

- Finalità politiche
- Finalità economiche
- Finalità umanitarie

II) Distribuzione geografica degli interventi.

III) Partecipazione alle grandi azioni tematiche promosse dalla comunità internazionale

IV) Contenuti

- Aiuti di emergenza
- Aiuto alimentare,
- Interventi di sviluppo umano integrato,
- Interventi di appoggio alla imprenditoria privata,
- Tutela dei diritti umani e sviluppo di processi democratici
- Institution Building
- Formazione professionale ed assistenza tecnica,
- Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale dei PVS,
- Interventi per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturali dei PVS,

- Appoggio alle bilance dei pagamenti e riduzione dei debiti,
- Infrastrutture

V) Strumenti

- Cooperazione ordinaria a dono
- Gestione diretta
- Contributi multi bilaterali
- Contributi volontari
- Crediti di aiuto
- Crediti misti
- Finanziamento del capitale di rischio italiano di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo
- Organismi non Governativi
- Volontariato civile

VI) Gli Interlocutori della cooperazione italiana in Italia e nei Paesi in via di sviluppo

- Le imprese
- Le banche
- Le Università italiane e dei PVS
- Gli Enti Locali
- Le Organizzazioni non Governative

VII) L'Italia e la politica di aiuti dell'Unione Europea

VIII) La cooperazione italiana e gli Organismi internazionali

- Coordinamento
- Partecipazione
- Collaborazione
- Sostegno

IX) La cooperazione italiana e le ONG

X) Lo sviluppo del mercato e la imprenditoria locale

XII) Le garanzie di trasparenza ed efficienza

- Nella scelta delle iniziative
- Nella attuazione delle iniziative
- I controlli

Indirizzi di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo

Premessa

Il presente documento di "indirizzi della cooperazione" risponde alla necessità di aggiornare le finalità della cooperazione italiana ai progressi fatti dalla politica di cooperazione in sede internazionale, agli impegni presi con il Trattato di Maastricht, alla evoluzione delle relazioni internazionali dell'Italia, ed alle attuali disponibilità di bilancio.

Essa mira a recepire tutti i principi fondamentali della cooperazione allo sviluppo - quali elaborati in sede internazionale anche con la partecipazione dell'Italia - prevedendone per il momento una applicazione commisurata alla risorse finanziarie effettivamente disponibili.

Mentre è in preparazione una nuova disciplina organica per la cooperazione allo sviluppo, questo documento pone gli obiettivi di un rinnovamento profondo della politica italiana verso i Paesi del Terzo Mondo, parte della quale può già essere attuata all'interno del quadro giuridico esistente, mentre la restante parte necessiterà la elaborazione e l'approvazione di strumenti innovativi.

I) Finalità della politica di cooperazione italiana nel 1995

La cooperazione dell'Italia allo sviluppo dei Paesi del Terzo Mondo è una componente organica della sua politica estera, che essa realizza sia sul piano bilaterale, sia come apporto all'azione che in questo campo forniscono l'Unione Europea ed i più importanti Paesi industrializzati, sia nel quadro delle più generali politiche elaborate in sede Nazioni Unite e dalle Istituzioni Finanziarie internazionali, di concerto con gli stessi Paesi in via di sviluppo.

Essa persegue le seguenti finalità:

1) Finalità politiche

- assicurare la partecipazione dell'Italia allo sforzo di aiuto fatto dai maggiori Paesi industrializzati verso i Paesi e le popolazioni più poveri
- rafforzare la stabilità di una serie di Paesi in via di sviluppo la cui situazione incide più direttamente sulla sicurezza del nostro Paese
- contribuire ad una serie di grandi azioni orizzontali di interesse per tutta la comunità internazionale, per il cui successo è necessaria la piena partecipazione dei Paesi in via di sviluppo (difesa dell'ambiente, miglioramento della condizione femminile, lotta contro la droga, contro l'AIDS, ecc...).

2) Finalità economiche

- contribuire allo sforzo internazionale per la lotta contro la povertà che, tra l'altro, è la principale causa della crescente pressione migratoria verso i Paesi industrializzati, e sostenere le politiche di sviluppo umano integrato svolte dai Paesi interessati
- sostenere le riforme economiche condotte da Governi che applichino politiche determinate per risanare le proprie economie, integrando quanto l'Italia è in grado di fare autonomamente nel quadro di azioni internazionali
- in particolare assistere lo sviluppo delle istituzioni necessarie al diffondersi della economia di mercato e di una sana imprenditoria locale, nonché di una sempre maggiore apertura al mercato internazionale, nel quadro delle opportunità offerte dall'Uruguay Round e dall'avvio della nuova Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO).

3) Finalità umanitarie

- partecipare alle grandi azioni di aiuto umanitario organizzate dalla comunità internazionale per far fronte a emergenze, naturali o create dall'uomo, sia in risposta ad appelli internazionali che alla sensibilità della opinione pubblica italiana.

Le attuali limitazioni di bilancio non pregiudicano il perseguimento di tali finalità - in un numero per ora ragionevolmente limitato di Paesi - a condizione di integrare costantemente l'azione italiana nelle più vaste azioni internazionali di sostegno alle riforme politiche ed economiche nei PVS, e di interventi umanitari.

II) Distribuzione geografica degli interventi

Il perseguimento di tali finalità, nella attuale situazione di bilancio, porta a concentrare nell'attuale periodo i nuovi interventi di cooperazione nelle seguenti aree geografiche:

- nel Mediterraneo orientale, dove la quantità e la qualità degli aiuti forniti dalla Comunità internazionale possono dare un contributo molto rilevante al processo di pace mediorientale e, segnatamente, al negoziato israelo-palestinese;
- nel Mediterraneo occidentale ed in Albania, dove l'aiuto bilaterale può favorire una stabilizzazione politica e sociale, che è necessaria per accompagnare lo sviluppo;
- nell'ex Jugoslavia, dove l'Italia intende proseguire i suoi aiuti umanitari, finalizzati per il momento ai bisogni più urgenti delle popolazioni, in attesa di poter contribuire ad un'opera di ricostruzione che renda più agevole l'auspicata soluzione politica del conflitto;
- nei Paesi del Corno d'Africa ed in Africa australe (area SADC), dove occorre accompagnare il lungo e difficile processo di pacificazione e ricostruzione.

Gli interventi residui in America Latina ed in Asia saranno - per il momento - selettivi, al di fuori di veri e propri "Programmi Paese", e dimensionati in proporzione alla disponibilità di risorse di bilancio:

- In America Latina - dove la positiva evoluzione economica di alcuni grandi Paesi dell'area si accompagna alla permanenza di vaste aree di povertà - i progetti dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo delle risorse umane (cooperazione universitaria, interventi a favore delle fasce più povere), interventi per lo sviluppo della imprenditoria privata)
- In Asia - dove l'obiettivo è soprattutto quello di accompagnare l'evoluzione in corso verso l'economia di mercato - gli interventi dovrebbero sostenere lo sviluppo della imprenditoria e, ancora, lo sviluppo delle risorse umane, specie nei grandi Paesi (Cina ed India).

Allo sviluppo di nuove iniziative secondo le priorità sopra accennate, si affiancherà la gestione ed il completamento delle numerose iniziative ancora in corso - a suo tempo decise in un quadro di priorità geografiche più ampie - nonché l'attuazione di parte delle iniziative previste nel passato, sottoposte queste ultime ad una accurata selezione.

III) Partecipazione alle grandi azioni tematiche promosse dalla comunità internazionale

La comunità internazionale promuove da tempo la difesa di una serie di importanti interessi comuni a tutti i Paesi, per il cui raggiungimento è necessaria la piena partecipazione dei Paesi in via di sviluppo.

La cooperazione italiana - nei limiti dei mezzi di cui anno per anno dispone - si pone l'obiettivo di dare il proprio contributo all'azione della Comunità internazionale in questo senso, sia attraverso iniziative specifiche, sia attraverso il sostegno dell'azione dei competenti Organismi e Istituzioni Finanziarie internazionali, sia ispirando i propri interventi bilaterali agli obiettivi concordati in sede comunitaria ed internazionale.

Un elenco, non esaustivo, di tali attività comprende:

- la difesa internazionale dell'ambiente, e quindi i seguiti operativi della Conferenza internazionale di Rio su Ambiente e Sviluppo, svoltasi nel 1992,
- i problemi demografici mondiali, e quindi i seguiti della Conferenza internazionale su Popolazione e Sviluppo, svoltasi al Cairo nel 1994, e la preparazione della Conferenza Mondiale sugli Insediamenti Umani (Habitat II) che si terrà ad Istanbul nel 1996.
- la lotta alla droga ed alla criminalità organizzata, anche per tener conto della Vertice di Napoli, del 1994,
- l'educazione di base, alla luce dei risultati della Conferenza di Jomtien del 1990,
- la problematica di genere, anche in vista della Conferenza mondiale sulla Donna che si terrà a Pechino nel corso del 1995,
- la lotta all'AIDS, argomento sul quale si è svolto un Vertice a Parigi nel corso del 1994,
- Le priorità sviluppate in sede OCSE/DAC, ad esempio nel campo della integrazione regionale dei PVS, e dell'educazione allo sviluppo.

Il Ministero degli Affari Esteri, insieme con le altre Amministrazioni volta per volta interessate, fornirà un contributo sostanziale alle elaborazioni in corso in sede internazionale, in particolare alla preparazione del Vertice Sociale previsto a Copenaghen per il marzo del 1995 e, più in generale, alla progressiva e continua rielaborazione della politica internazionale di sviluppo che ha luogo in tutte le principali sedi internazionali e comunitarie, e soprattutto nel Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE e nel Consiglio Sviluppo dell'Unione Europea.

IV) Contenuti

Le finalità di cui sopra si possono perseguire con iniziative di diverso contenuto, che rappresentano, nella prospettiva temporalmente e finanziariamente limitata dei presenti indirizzi, le priorità settoriali della cooperazione:

- Aiuti di emergenza per fare fronte a disastri naturali e, soprattutto, al crescente impatto di situazioni di emergenza create nei Paesi più poveri da conflitti interni o internazionali
- Aiuto alimentare, in situazioni di carenza strutturale di risorse alimentari, o di emergenze contingenti, possibilmente nel quadro di una concertata azione internazionale e, nella misura del possibile, con l'obiettivo di una transizione verso una situazione di autosufficienza alimentare
- Interventi di sviluppo umano integrato, nel quadro della lotta contro la povertà, in sintonia con i più recenti indirizzi della politica internazionale di cooperazione allo sviluppo
- Interventi di appoggio alla imprenditoria privata, attraverso una articolata gamma di strumenti (vedi oltre) che mirino, sia a creare l'ambiente legale ed economico favorevole allo sviluppo della imprenditoria privata, sia a fornire a quest'ultima un sostegno finanziario e tecnico compatibile con le regole del libero mercato
- Interventi per sviluppare la tutela dei diritti umani e lo sviluppo di processi democratici
- Institution Building (formazione e assistenza tecnica nel campo delle istituzioni politiche, amministrative ed economiche in senso lato, comprese le istituzioni a tutela della condizione femminile)
- Formazione professionale ed assistenza tecnica, soprattutto, gestionale, anche allo scopo di garantire la manutenzione ed il buon utilizzo di altri tipi di investimento economico e sociale; particolare attenzione sarà dedicata alla istruzione femminile

- Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale dei PVS, sia ai fini della tutela di identità culturali - e quindi della stessa stabilità politica - dei Paesi interessati, che quale fonte di occupazione e di reddito
- Interventi per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturali dei PVS, sia per contribuire alle azioni internazionali per la tutela dell'ambiente globale, che per consentire ai PVS di trarre duraturi benefici economici - anche attraverso attività di sviluppo partecipativo a livello di comunità locali - dalla utilizzazione del loro considerevole patrimonio naturale, specie in materia di diversità biologica e di parchi naturali
- Appoggio alle bilance dei pagamenti (aiuto a programmi settoriali, "commodity aid") e riduzione (riscadenzamento ed annullamento) dei debiti, collegate a programmi di risanamento delle economie concordati in sede internazionale
- Infrastrutture sociali o destinate allo sviluppo dell'economia di mercato, nei limiti ridotti in cui lo consentono gli stanziamenti, facendo ricorso ove possibili a cofinanziamenti con la Commissione Europea e con gli Organismi Internazionali, ed evitando l'utilizzo di fondi pubblici per investimenti che potrebbero essere realizzati a condizioni di mercato.

V) Strumenti:

- Cooperazione ordinaria a dono

La realizzazione tecnica e la gestione amministrativa della cooperazione andranno, in attesa della approvazione di una nuova disciplina in materia, deburocratizzate nella maggior misura consentita dalla disciplina in vigore, facendo ricorso ogniqualvolta possibile a soggetti esterni - italiani ed internazionali - sia per gli aspetti tecnici che per quelli amministrativi della gestione. In questa prospettiva ci si avvarrà di volta in volta di imprese, di società di servizi, di altre Amministrazioni o enti del settore pubblico, di enti e associazioni senza fine di lucro, di professionisti e di esperti esterni, nonché di Organismi internazionali.

- Gestione diretta

Di conseguenza dovrà essere limitata nella misura del possibile la gestione diretta da parte dell'Amministrazione centrale, ricorrendo però a tale forma di intervento in maniera decentrata, qualora la realizzazione di determinati tipi di intervento di umanitari o di emergenza, il contenuto degli interventi stessi e la natura delle controparti consigli la gestione da parte delle nostra Ambasciate, assistite dalla struttura tecnica della cooperazione.

- Contributi multi bilaterali

E' una forma di intervento da incrementare, sia perché può offrire notevoli vantaggi pratici, sia perché tale collaborazione aumenta il grado di integrazione della nostra assistenza nello sforzo della Comunità Internazionale, ed il nostro peso negli stessi Organismi Internazionali.

A questo scopo andrà potenziato il ricorso alle Convenzioni di cofinanziamento con la Unione Europea e con la Banca Mondiale.

- Contributi volontari

I contributi volontari ad Organismi internazionali saranno destinati sia al sostegno delle spese generali degli Organismi che, preferibilmente, a specifici programmi ed attività identificati e promossi dagli Organismi stessi, nel quadro della strategia di maggiore attenzione alla cooperazione multilaterale tratteggiata più avanti (v. sub VIII)

- Crediti di aiuto

Nei Paesi che non presentino eccessivi problemi di indebitamento, tale forma di finanziamento può rappresentare uno strumento molto valido per:

- lo sviluppo della imprenditoria privata,
- il sostegno delle riforme economiche (tramite varie forme di appoggio della bilancia dei pagamenti),
- la realizzazione di progetti ed infrastrutture, nella misura consentita dagli stanziamenti, nei Paesi che diano le necessarie garanzie di trasparenza e di efficienza per la realizzazione, la manutenzione e l'utilizzo degli interventi da finanziare,
- la collaborazione con le Istituzioni Finanziarie internazionali, sotto forma di cofinanziamento di progetti di sviluppo e di infrastrutture.

La delicatezza di tale strumento finanziario impone una stretta aderenza agli Accordi internazionali in materia (disciplina di Helsinki), ed una gestione che dia piena garanzia di trasparenza nella scelta dei progetti.

- Crediti misti

Ricorrendo le condizioni di limitata capacità del Paese beneficiario di rimborso alle normali condizioni di mercato, i crediti d'aiuto potranno essere impiegati - nella misura massima determinata annualmente dal CIPE - in congiunzione con crediti commerciali, in conformità alle direttive ed alle condizioni concordate in sede internazionale.

- Finanziamento del capitale di rischio italiano di imprese miste nei paesi in via di sviluppo

Tale strumento, alle condizioni precedentemente approvate dal CIGS e nella misura massima annualmente determinata dal CIPE, andrà di preferenza impiegato nell'ambito della politica di sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria privata nei PVS, delineata più avanti (v. sub X).

• **Organismi non Governativi**

Gli Organismi non Governativi - in ragione della loro natura di associazioni spontanee ed alle loro specifiche finalità - hanno un ruolo autonomo nell'aiuto allo sviluppo fornito dal nostro Paese (vedi oltre).

Essi possono tuttavia anche fornire alla cooperazione governativa italiana uno strumento essenziale cui affidare interventi di carattere umanitario, tenuto conto in particolare delle particolari motivazioni che ne animano il personale e della loro specifica capacità di raggiungere le popolazioni aiutate a livello di famiglia ed individuale.

• **Volontariato civile**

Il volontariato civile ha ormai da molto tempo superato le sue origini legate all'alternativa al servizio militare, e rappresenta un serbatoio di risorse umane fornite di competenza, esperienza creatasi sul campo e forti motivazioni ideali.

Il volontariato va sostenuto non solo attraverso le ONG italiane, ma anche attraverso quelle estere e gli Organismi Internazionali. In tal senso esso rappresenta una risorsa, piuttosto che uno strumento, della politica di cooperazione.

VI) Gli Interlocutori della cooperazione italiana in Italia e nei Paesi in via di sviluppo

A differenza del passato si punterà a non limitare la cooperazione al solo livello intergovernativo. Desiderando invece incoraggiare le tendenze che si vanno sviluppando in molti PVS verso la democrazia politica e l'economia di mercato, la cooperazione mirerà a beneficiare le principali componenti della società civile dei Paesi in cui si va ad operare.

Specularmente occorrerà mobilitare le principali componenti della società civile italiana, affinché contribuiscano allo sviluppo dei rispettivi omologhi dei Paesi in cui si interviene.

Tale impostazione coincide d'altronde con la tendenza ad affidare ad organismi esterni al realizzazione di iniziative di cooperazione

- Le imprese continueranno ad essere un partner importante, senza peraltro essere utilizzate indiscriminatamente in campi di competenza del settore pubblico o di organismi senza scopo di lucro.

La loro collaborazione sarà essenziale nel campo delle joint ventures, della formazione nel settore della managerialità e della realizzazione di infrastrutture, nella misura in cui queste ultime si giustifichino nel quadro dei piani di sviluppo dei PVS.

- Le banche e, più in generale il sistema di intermediazione finanziaria, nei PVS costituiscono un tramite importante per l'attuazione di programmi a sostegno dell'imprenditoria privata, oltre che della formazione nello specifico settore.

- Le Università italiane e dei PVS sono fondamentali per la formazione di educatori e di personale qualificato.

- Gli Enti Locali, vista la tendenza alla decentralizzazione politica ed amministrativa che si verifica in molti PVS, possono essere esecutori qualificati di interventi nel settore dell'institution building, della formazione e dell'educazione allo sviluppo.

- Le Organizzazioni non Governative - italiane, straniere e locali - hanno dimostrato competenza ed efficacia nello svolgere attività di promozione dello sviluppo, allorché siano preminenti i contenuti umani e sociali. La formula del volontariato aggiunge l'alta motivazione personale degli operatori quale ulteriore garanzia di efficacia degli interventi. Inoltre l'associazionismo privato costituisce un efficace strumento di controllo e verifica.

VII) L'Italia e la politica di aiuti dell'Unione Europea

Nel Trattato di Maastricht è sancito il principio della complementarità della politica di cooperazione dell'Unione Europea e di quelle degli Stati membri.

Verrà pertanto compiuto ogni sforzo per dare attuazione a tale principio attraverso:

- un efficace coordinamento con Bruxelles e con le capitali europee su tutti i problemi più importanti;

- una nostra intensificata partecipazione ai meccanismi comunitari (Convenzione di Lomè, Fondo Europeo di Sviluppo, Accordi con i Paesi del Mediterraneo, Accordi con i Paesi dell'America Latina e dell'Asia, e relativi negoziati;

- una applicazione dell'Accordo Quadro di cofinanziamento con l'Unione Europea maggiormente integrata nelle priorità della nostra cooperazione.

VIII) La cooperazione italiana e gli Organismi internazionali

Il rapporto della cooperazione italiana con i numerosi Organismi Internazionali operanti nel settore si ispirerà ai seguenti criteri:

a) **Coordinamento:** i Programmi Paese e gli interventi di maggiore portata debbono sempre essere inseriti nel quadro di una azione internazionale, sia per incrementarne l'effetto, sia per evitare duplicati o contraddizioni.

A questo scopo la direzione Generale manterrà un dialogo serrato con i maggiori organismi internazionali, specie con quelli che hanno una influenza determinante nell'orientare le politiche di sviluppo dei Paesi interessati.

b) **Partecipazione:** la cooperazione italiana dovrà partecipare attivamente alle istanze direttive degli Organismi operanti nel settore dello sviluppo di cui l'Italia è membro, al fine di contribuire ad orientarne i programmi e le attività in conformità alle priorità italiane: ciò consentirà di assicurare che i contributi italiani vengano utilizzati in maniera non difforme da tali priorità.

c) **Collaborazione:** verrà sviluppato il ricorso a tutte le forme di collaborazione sul campo con gli Organismi internazionali:

- cofinanziamenti
- finanziamenti paralleli
- fondi fiduciari (Trust Funds)
- administration agreements

d) **Sostegno:** date anche le prevedibili dimensioni dello stanziamenti, i contributi volontari agli Organismi Internazionali verranno concessi secondo una politica di concentrazione che serva ad incentivare il grado di integrazione dell'intervento bilaterale con l'attività della comunità internazionale nel campo dello sviluppo. Verranno privilegiati gli Organismi che garantiscono maggiore efficienza e visibilità al sostegno loro assicurato dall'Italia.

IX) La cooperazione italiana e le ONG

La politica di cooperazione italiana riconosce l'apporto che danno all'Aiuto allo sviluppo del nostro Paese le numerose Organizzazioni non Governative (ONG) esistenti da decenni nel nostro Paese.

Esse rappresentano un valore di per se, in ragione del loro radicamento nella società, dei valori morali cui la loro attività si ispira, del contributo che esse hanno sempre dato alla presenza italiana all'estero, anche nei Paesi in cui la cooperazione governativa non è in grado di operare, nonché della funzione di educazione e di informazione che esse svolgono sui problemi dello sviluppo nella società italiana.

Per tali motivi la cooperazione italiana continuerà a fornire un appoggio finanziario alle attività di cooperazione da loro

promosse, in Italia ed all'estero, anche al di fuori delle priorità geografiche della cooperazione governativa.

Tale appoggio finanziario avrà natura di contributo parziale ai costi di loro iniziative, e sarà fornito a ONG la cui idoneità sarà stata verificata sulla base di analisi che tengano conto della loro reale base associativa, capacità di autofinanziamento, e della qualità del lavoro svolto. In questo quadro si mirerà a semplificare gli aspetti amministrativi di tale supporto finanziario, nella misura consentita dalla legislazione in vigore.

Sarà inoltre compiuto uno sforzo per sviluppare la collaborazione tra le ONG italiane ed i principali Organismi Internazionali operanti nel campo dell'aiuto, favorire la loro collaborazione con le ONG di altri Paesi, e moltiplicare i contatti informativi e la collaborazione tra le nostre ONG e le Autorità - centrali e locali - dei Paesi prioritari per la cooperazione.

Verrà anche proseguita la consultazione con le ONG interessate ai fini della preparazione delle principali Conferenze Internazionali sull'aiuto allo sviluppo e sostenuta la loro attività nel campo dell'informazione ed educazione dell'opinione pubblica sui problemi dello sviluppo.

X) Lo sviluppo del mercato e della imprenditoria locale

Gli interventi già in corso di attuazione in questo settore della cooperazione allo sviluppo andranno inquadrati in una articolata politica che farà l'oggetto di un separato documento. Tale politica, cui verrà fin dal 1995 dedicata particolare attenzione anche sotto il profilo delle risorse programmate, mirerà a:

- aiutare i Paesi in via di Sviluppo a dotarsi di un quadro legale ed istituzionale favorevole allo sviluppo della imprenditoria locale (legislazione sull'impresa, fiscale, doganale, ecc...),
- potenziare le istituzioni pubbliche dei Paesi in via di sviluppo necessarie allo sviluppo del mercato (institution building),
- sviluppare le Istituzioni finanziarie necessarie alla loro economia,
- fornire alle imprese locali la necessaria assistenza tecnica e, soprattutto, imprenditoriale,
- incoraggiare gli investimenti esteri, ed in particolar modo italiani, nei Paesi in via di sviluppo,
- fornire agli imprenditori locali il necessario supporto finanziario, specie nei Paesi in via di sviluppo che hanno difficoltà di accesso ai mercati finanziari.

Il perseguimento di questi obiettivi implica un impiego integrato degli strumenti disponibili: doni di assistenza tecnica bilaterale, contributi multilaterali a Organismi Internazionali (ad esempio, ma non solo, Banca Mondiale, International Finance Corporation, UNIDO), crediti di aiuto, nonché dei crediti per la quota italiana di capitale di rischio nelle imprese miste.

Particolare cura verrà posta:

- nel coinvolgere tutti gli interlocutori pubblici e privati italiani interessati al tema della internazionalizzazione dell'impresa,
- a situare gli interventi in un quadro di coordinamento internazionale degli aiuti al Paese in cui si va ad operare,
- a individuare soluzioni operative che permettano una gestione decentrata, onde assicurare procedure compatibili con le necessità della imprenditoria locale che si intende promuovere,
- a fornire ogni possibile garanzia di trasparenza e di rispetto delle condizioni di mercato.

XI) Le garanzie di trasparenza ed efficienza

Anche in attesa della elaborazione e della approvazione di una nuova disciplina legislativa, molto può essere fatto fin da ora per aumentare le garanzie di trasparenza e di efficienza.

1) Nella scelta delle iniziative

E' importante la elaborazione e la applicazione di modelli di "Programma Paese" o di "Quadri di riferimento", che giustificano chiaramente ogni successiva scelta in termini di specifiche finalità della cooperazione.

2) Nella attuazione delle iniziative

Occorre elaborare, e progressivamente attuare, un modello di "Ciclo del Progetto", che individui le fasi necessarie per una corretta gestione (efficienza) e le rispettive responsabilità personali (trasparenza). Nell'affidamento dell'esecuzione dei progetti e in particolare nello svolgimento di procedure concorsuali si avrà cura di ispirarsi alle raccomandazioni dell'OCSE sulla lotta alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali.

3) I controlli

La Direzione Generale svilupperà sia le procedure ed attività di valutazione "in itinere" ed "ex post" sia, sotto il profilo delle strutture, una Unità di Valutazione indipendente dalle strutture operative, incaricata di programmare e coordinare l'esecuzione di un ampio ed organico programma di valutazioni, e di vegliare alla retroazione dei risultati di valutazione.

Per quanto riguarda i contributi volontari agli Organismi Internazionali, verrà intensificata la nostra attività di partecipazione agli Organi interni di controllo finanziario, nonché alle attività di monitoraggio e di valutazione multidonatori.

**Linee di intervento per la promozione dell'imprenditoria locale
nei P.V.S..**

1. La nascita e la crescita di una diffusa imprenditoria nei PVS rappresenta un obiettivo ed uno strumento fondamentale di una politica di cooperazione allo sviluppo che voglia ottenere effetti strutturali e duraturi: è ormai riconosciuto che solo una capillare presenza di piccole e medie imprese (PMI) possa garantire quel tessuto economico capace di stimolare e sostenere una crescita autonoma.

E' altrettanto riconosciuto che una imprenditoria privata sana può nascere e svilupparsi solamente in un quadro di certezza del diritto e sulla base di funzionanti infrastrutture legali, finanziarie e commerciali.

2. Nella consapevolezza di tali orientamenti la Cooperazione allo Sviluppo italiana ha progressivamente aumentato le risorse finanziarie destinate a linee di credito per la PMI locale, a forniture di beni strumentali tramite "commodity aid" o sotto forma di programmi di aiuto alla bilancia dei pagamenti.

La dimensione quantitativa di tali interventi figura nella Tav.1 che mostra come si sia passati dai circa 90 miliardi annui del 1985 ai 300 del 1992 con un "mix" che ha visto progressivamente ridursi la componente finanziata a dono ed incrementarsi quella a credito di aiuto.

L'evidente flessione dell'ultimo anno riflette la brusca contrazione di risorse rese disponibili per la Cooperazione allo Sviluppo negli anni più recenti. Nel complesso tuttavia più di 2.000 miliardi sono stati utilizzati a questo scopo nell'arco dei 9 anni considerati.

**TAVOLA 1 LINEE DI CREDITO PER LA PMI
COMMODITY AID E PROGRAMMI DI AIUTO ALLA BILANCIA DEI PAGAMENTI**

1985-93 IN MILIARDI DI LIRE ITALIANE

ANNO	A DONO	A CREDITO DI AIUTO	TOTALE
1985	50,50	42,04	92,54
1986	54,22	72,11	126,33
1987	109,42	297,92	407,34
1988	69,31	252,39	321,70
1989	137,29	247,42	384,71
1990	26,24	35,35	61,59
1991	31,74	204,61	236,35
1992	28,10	273,38	301,48
1993	8,00	86,00	94,00
TOTALE	514,82	1511,22	2026,04

3. A tale cospicua mobilitazione di risorse sono da aggiungere i finanziamenti a tasso agevolato per le joint ventures costituite da imprese italiane con controparti locali in Paesi in via di Sviluppo ex art.7 L.49/87.

Dal 1987 ad oggi sono state approvate 35 domande di finanziamento per un totale di circa 120 miliardi di Lire.

4. L'esperienza maturata nel corso degli anni induce però a ritenere le due tipologie di intervento appena descritte come utili, ma da sole non sufficienti.

La pura fornitura di beni strumentali, anche quando finalizzata a classi particolari di destinatari (es. PMI locali), è sì un mezzo per far fronte a carenze di valuta dei Paesi importatori, a fronte di acquisti di beni destinati alla

./.



produzione, ma limita il coinvolgimento dei nostri esportatori alla mera fornitura di macchinari, senza contemplare un discorso di partenariato e di trasmissione di know-how manageriale.

D'altra parte le facilitazioni per operazioni di joint-ventures intervengono sulla forma più avanzata - e quindi più difficile - di internazionalizzazione dell'impresa. Esse infatti presuppongono già un grado di internazionalizzazione degli operatori delle due parti che in genere non esiste, o che costituisce comunque l'eccezione.

Inoltre, gli interventi fino ad ora attuati non sono stati integrati con una azione di assistenza tecnica ed "institution building" che promuovesse, specie nei Paesi che solo recentemente hanno adottato l'economia di mercato, la creazione dell'indispensabile quadro legale e la crescita della necessaria infrastruttura finanziaria e commerciale.

5. Di qui l'utilità di proporsi ed incentivare anche obiettivi intermedi, cioè forme di internazionalizzazione meno avanzate quali contratti commerciali tra imprese, intese per la commercializzazione dei rispettivi prodotti, franchising, produzioni su licenza, delocalizzazioni di produzioni etc. Queste forme meno avanzate possono esse stesse, d'altronde, essere propedeutiche alla successiva formazione di imprese miste. L'obiettivo sarebbe quello di mobilitare, con interventi di cooperazione mirati e di limitata entità, fondi pubblici e privati in operazioni produttrici di reddito, suscettibili di svilupparsi senza ulteriore appoggio finanziario agevolato.

6. Si tratta quindi di "attrezzarsi" per passare da forme di intervento puntuale (es. fornitura di un bene strumentale) all'allestimento di pacchetti organici, da offrire agli imprenditori locali, comprensivi di una molteplicità di piani di intervento fra i quali:

- formazione di nuovi imprenditori;
- assistenza alla progettazione;
- istruzione e valutazione delle domande;
- ricerca di fornitori in Italia
- cessione del know-how (formando in loco e/o in Italia personale del Paese in cui viene realizzato il programma),
- ricerca in Italia di imprese omologhe a quelle che vengono finanziate per la organizzazione di "stage" di manager e/o titolari di impresa (provvedendo anche alle relative erogazioni per le spese di viaggio ed alloggio in Italia);

./.

- tutoraggio;
- monitoraggio;
- erogazione dei contributi (seguendo le indicazioni in tal senso del DAC ed utilizzando i modelli seguiti dalla Banca Mondiale e dall'Unione Europea, laddove la organizzazione del sistema bancario locale lo consenta);
- assistenza tecnica alle Autorità dei Paesi interessati e "institution building", sia nel settore delle istituzioni pubbliche, che in quello finanziario.

Un pacchetto di questo tipo è attualmente in negoziazione con l'Albania (salvo che per la voce "erogazioni") e potrebbe rappresentare un progetto pilota da replicare altrove.

7. Nel configurare operativamente tali pacchetti organici particolare cura dovrà essere posta nell'individuazione degli strumenti finanziari più adatti a ciascuna situazione specifica. Finanziamenti a dono, a credito di aiuto ed a credito export possono e devono essere opportunamente modulati, anche alla luce della situazione della bilancia dei pagamenti dei PVS interessati e della loro possibilità di accesso al credito.

A puro titolo di esempio, attività prive di ritorni immediati, in Paesi con serie difficoltà di bilancia dei pagamenti, potranno trovare nel finanziamento a dono lo strumento elettivo. Forniture di beni strumentali a Paesi economicamente ben strutturati potranno avvenire tramite credito export, mentre le correlate attività formative potrebbero essere finanziate a credito d'aiuto.

In ogni caso:

- ogni intervento deve puntare ad una diversa combinazione di assistenza finanziaria e di assistenza tecnica, concepito per le particolari esigenze dell'ambiente in cui si lavora;
- al di là delle agevolazioni finanziarie che si vogliono concedere a Paesi con particolari difficoltà di bilancia dei pagamenti, le condizioni di finanziamento che si renderanno disponibili per gli operatori privati non dovranno essere tali da distorcere le scelte economiche, creare situazioni di privilegio o incentivare scelte non economiche.

8. Un'attenzione particolare deve inoltre essere prestata a quello che la Banca Mondiale definisce l'"enabling environment". Si tratta cioè di essere consci che le PMI non prosperano isolate

./.

ma inserite in reti di imprese analoghe, a monte o a valle della loro specifica fase di produzione, reti che coprono processi produttivi e commerciali molto più ampi.

Esse inoltre non possono prescindere dall'esistenza di un adeguato sistema creditizio capace di veicolare credito alle iniziative più valide e commercialmente viabili. Tale sistema dovrebbe essere sufficientemente pervasivo e radicato sul territorio, da poter rispondere anche ai fabbisogni degli operatori economici più piccoli e marginali. In questo contesto assume inoltre rilievo la possibilità di fornire finanziamenti a prescindere da un rigido ancoraggio a garanzie reali che tali operatori spesso possiedono in misura molto limitata.

Si tratta in altre parole di trovare modalità alternative di assunzione di garanzie, non escludendo la possibilità di operare come una banca di sviluppo che finanzia iniziative in cui crede e che reputa economicamente valide, prendendovi parte attiva anche in termini di assunzioni del rischio d'impresa.

La collaborazione fra istituzioni creditizie italiane, enti finanziatori ed istituzioni creditizie locali appare quindi un passaggio fondamentale per ogni intervento auto-sostenibile che si proietti nel medio-lungo periodo e non voglia avere carattere di episodicità.

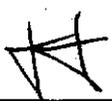
9. Un ulteriore ambito di intervento è rappresentato dal quadro di riferimento normativo e regolamentare. L'iniziativa privata e gli investimenti esteri non proliferano in un contesto di "vacatio legis" o di instabilità sociale e politica.

In questo caso la Cooperazione allo Sviluppo italiana potrebbe svolgere funzioni di consulenza nei confronti dei Governi dei Paesi interessati per favorire la formazione di un corpo organico di legislazione commerciale, fiscale, doganale che incentivi l'imprenditorialità interna ed estera.

È importante infine, ai fini della creazione di eventuali imprese miste, l'esistenza di appositi accordi per la protezione degli investimenti e contro la doppia imposizione.

10. Si tratta quindi per la Cooperazione allo sviluppo di passare da forme di intervento puntuale ad iniziative organiche, focalizzate su una limitata gamma di Paesi, che avrebbero un alto valore di cooperazione ma al contempo eserciterebbero un effetto di catalizzatore per investimenti esteri del settore privato

./.



italiano rispondendo ad un legittimo interesse economico nazionale.

L'appoggio dei Governi e l'intervento della Cooperazione allo Sviluppo mirerebbero a mobilitare gli imprenditori dei due lati e a creare delle collaborazioni stabili tra di loro a carattere imprenditoriale. Si andrebbe in tal modo al di là della tradizionale cooperazione intergovernativa stimolando ed assecondando il libero articolarsi delle iniziative imprenditoriali.

11. Trattandosi di forme di intervento distinte dalla cooperazione da Governo a Governo, che mirano quindi a promuovere una miriade di piccole operazioni da parte di soggetti privati - italiani e dei Paesi in via di sviluppo - ed a coinvolgere nella misura del possibile finanziamenti di altra natura (crediti all'esportazione garantiti, crediti privati, capitale di rischio) la Direzione Generale per la Cooperazione si avvarrà largamente, nella fase di realizzazione, di altri enti ed organismi - pubblici e privati, italiani ed internazionali - atti a dialogare con i soggetti privati. Se ne fornisce una lista esemplificativa, con l'indicazione delle specifiche funzioni che ognuno di essi appare in grado di svolgere nel quadro della presente politica.

E', inoltre, opportuno che tutti i soggetti chiamati ad agire in questo campo sviluppino un ordinato rapporto informativo con le Associazioni professionali dei produttori, sia sul piano delle categorie che su quello territoriale. Queste organizzazioni hanno, infatti, un contatto diretto e costantemente aggiornato con l'universo delle attività produttive operanti in Italia nei singoli settori o in aree o distretti specializzati (si pensi ad esempio a Parma per le industrie alimentari, a Sassuolo per quelle ceramiche, a Carpi per la maglieria etc.) e sono depositarie di "know how" specifico.

D'altro canto esiste un interesse sempre maggiore a livello internazionale, manifestato recentemente anche dalla Banca Mondiale, per il modello tipicamente italiano di industrializzazione basata su distretti produttivi ad elevata specializzazione ("clusters") ed a forte integrazione mutualistica. Tale modello potrebbe essere utilmente impiantato in alcuni Paesi in Via di Sviluppo favorendo successivamente forme di collaborazione "cluster to cluster".

12 Per quanto riguarda la scelta degli obiettivi geografici e settoriali della politica di incentivazione dell'imprenditoria

./.

privata nei PVS, essa verrà fatta dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo e dei rapporti bilaterali con i PVS.

Tuttavia la DGCS attuerà tutti i necessari raccordi con la DGAE, con gli altri Ministeri ed Organi Pubblici competenti (Ministeri del Commercio con l'Estero, dell'Industria, ICE, ecc.), al fine di assicurare la coerenza con gli altri aspetti della politica economica verso l'estero e la più ampia informazione degli ambienti interessati in Italia.