

**OPPORTUNITÀ
PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE
CON LA NUOVA LEGGE ITALIANA PER
LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

MARCO ZUPI



Studio realizzato su incarico di



NUOVE OPPORTUNITÀ
PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE
DERIVANTI DALLA LEGGE ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

MARCO ZUPI

INDICE

Executive Summary	5
1. Introduzione	13
2. Strumenti e meccanismi ereditati dall'applicazione della legge n. 49/1987 in Italia e nuove opportunità legate alla riforma	25
1. Il passaggio dalla Legge n. 49/1987 alla Legge n. 125/2014.....	25
2. Le opportunità dei meccanismi già utilizzati: i crediti d'aiuto, i sostegno alle PMI locali e il <i>matching</i>	33
3. Le opportunità dei meccanismi già utilizzati: i finanziamenti per le imprese miste e il <i>blending</i>	35
3. Indicazioni provenienti dall'esperienza e dal dibattito nel Regno Unito.....	47
1. L'approccio in materia di sviluppo del settore privato	47
2. Le lezioni apprese	50
3. Meccanismi utilizzati per il coinvolgimento delle imprese	53
4. Indicazioni provenienti dall'esperienza e dal dibattito nei Paesi Bassi	65
1. L'approccio in materia di sviluppo del settore privato	66
2. Le lezioni apprese	67
3. Gli strumenti a disposizione.....	71
5. Le opportunità di accordi con le organizzazioni finanziarie internazionali.....	81
1. Le innovazioni della Legge n. 125/2014.....	81
2. Le IFI	84
3. Le opportunità legate al Gruppo Banca Mondiale.....	87
4. Le opportunità legate all'IFAD.....	89

6. Alcune considerazioni conclusive. Una proposta di modello di <i>business</i> associato alle nuove opportunità derivanti dalla Legge n. 125/2014	99
1. L'attuale fase di messa a regime del nuovo assetto operativo	99
2. Una proposta di iniziativa pilota: tema, area geografica e protagonisti.....	101
2.1. Il settore agro-alimentare	101
2.2. La regione del Mediterraneo.....	103
2.3. I protagonisti del settore privato da coinvolgere	107
2.4. La necessità di una discontinuità col passato	109
3. L'avvio possibile dell'iniziativa pilota: la definizione di una governance di sistema per un'applicazione del whole of country approach	111
3.1. Il tavolo inter-ministeriale	113
3.2. Il tavolo allargato inter-istituzionale.....	114
4. Gli sviluppi dell'iniziativa pilota: una sperimentazione modulare di meccanismi di <i>blending</i> e <i>matching</i> a livello internazionale	115

Executive Summary

1. Il coinvolgimento del settore privato nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo non è un tema nuovo per l'Italia e, più in generale, a livello mondiale. Tuttavia, nel caso dell'Italia la legge n. 125/2014 si pone oggi l'obiettivo ambizioso di qualificare, con un ruolo più incisivo rispetto al passato, lo status da protagonista delle imprese private nella cooperazione allo sviluppo, proponendosi come strumento legislativo di promozione di forme innovative di partenariato tra pubblico e privato.
2. A livello mondiale, la nuova agenda di sviluppo per il post-2015 e la correlata agenda relativa alla finanza per lo sviluppo evidenziano l'importanza dei *Blending mechanisms*: si tratta di meccanismi di ingegneria finanziaria che legano componenti a dono, tipicamente riconducibili all'APS, con linee di credito o altro da parte di enti commerciali o istituzioni finanziarie pubbliche. In pratica, si tratta di meccanismi, di cui si sta facendo promotrice la Commissione Europea con la Banca Europea degli Investimenti, per concretizzare il principio di *Public-Private Partnership*.
3. Nei fatti, in termini di opportunità e vocazioni in partenza, il mondo della cooperazione allo sviluppo tende a essere un'opzione presa in considerazione quasi esclusivamente dalle medie e grandi imprese per la fornitura di beni e servizi per la realizzazione di grandi opere. L'accento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, viceversa, è posto su micro e piccole imprese dei Paesi in via di sviluppo, purché siano in grado di produrre effetti positivi per le fasce più povere della popolazione, cioè in termini di impatto sulla povertà e sui più poveri che, non va dimenticato, è l'obiettivo generale delle politiche di cooperazione allo sviluppo.
4. Utili indicazioni per l'operatività del prossimo futuro della politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo vengono da:
 - (i) il lascito diretto della precedente Legge di disciplina della politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo (Legge n. 49/1987), che può offrire alcune lezioni e indicazioni utili per il futuro, così come gli elementi innovativi previsti dalla nuova normativa (Legge n. 125/2014),
 - (ii) l'esperienza pratica di alcuni paesi e organismi multilaterali di particolare interesse, selezionati per il carattere complementare delle lezioni apprese e delle suggestioni che offrono in termini di strumenti e meccanismi potenzialmente utilizzabili anche in Italia: Regno Unito, Paesi Bassi, Istituzioni finanziarie internazionali (IFC e IFAD).

L'esperienza italiana: crediti d'aiuto e sostegno alla creazione di imprese miste

5. Per quanto riguarda gli strumenti e meccanismi ereditati dall'applicazione della legge n. 49/1987 in Italia, un primo punto di particolare criticità della Legge n. 125/2014, che potrebbe condizionare l'efficacia operativa del suo impianto, è un semplice dato fattuale: l'Italia non attraversa una fase di rilancio tale, in termini di risorse finanziarie messe a disposizione per la cooperazione allo sviluppo, da collocarla al livello di altri paesi G7 o che, comunque, aspirano ad avere un ruolo di *global player* su scala mondiale. Ciò è vero in particolare quando si consideri soltanto la componente bilaterale dell'APS.
6. Inoltre, l'esperienza della Legge n. 49/1987 indica che si è fatto un uso molto limitato di strumenti potenzialmente interessanti per le imprese italiane come i finanziamenti alle imprese miste nei paesi partner, e di fatto si è registrata la sostanziale esclusione delle PMI come beneficiarie.
7. Anche i crediti agevolati indirizzati alle PMI dei paesi partner e che sono utilizzabili per l'acquisto di beni e servizi di origine italiana (il legamento dell'aiuto è, in genere, pari al 50-70%) non ha attivato meccanismi virtuosi di cui abbia beneficiato il tessuto delle PMI italiane. Si tratta di capire quanto a regime la nuova normativa renderà strumenti vecchi e nuovi a disposizione delle imprese realmente interessanti e accessibili per le PMI.
8. La Legge n. 125/2014 innova sul fronte del sistema di *governance*, tendenzialmente più ampio, con il coinvolgimento di rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, ma soprattutto sul versante operativo introducendo una nuova struttura di gestione, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, e individuando come interlocutore strategico per l'agenzia la Cassa Depositi e Prestiti, chiamata a operare come banca o istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo: cioè non solo a concedere crediti agevolati a valere sul fondo rotativo fuori bilancio costituito presso di essa, ma anche a strutturare prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali, a partecipare a programmi dell'UE e a destinare risorse proprie in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali.
9. Un'innovazione prevista dalla Legge n. 125/2014 è la possibilità che anche le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) siano eleggibili ai crediti d'aiuto, il che si dovrebbe tradurre nell'opzione di istituire dei Fondi fiduciari, finanziati a credito, per realizzare progetti d'interesse per le IFI e per la DGCS.
10. Nello spirito della nuova Legge n. 125/2014, questi recenti sviluppi dovrebbero consolidarsi e condurre alla creazione di nuovi Fondi fiduciari pubblico-privati, combinando anche fondi di enti privati (come Fondazioni a carattere filantropico) per esercitare un effetto leva basato sul *blending* delle risorse, concedendo crediti agevolati o altri strumenti per la creazione di imprese miste finanziabili direttamente in loco. Inoltre, i crediti d'aiuto a favore di PMI e i finanziamenti agevolati alle imprese italiane che realizzano imprese miste nei paesi partner - nella fattispecie per esempio di finanziamenti a fondi di enti privati a sostegno delle imprese miste (partecipate dalle stesse PMI) - sono potenzialmente combinabili.
11. Un ambito promettente per l'Italia, su cui nel passato non erano previste fattispecie particolari - e nemmeno nella Legge n. 125/2014 - è la valorizzazione delle rimesse dei migranti.

L'esperienza inglese: *Challenge Fund* e *LEG Fund*

12. Per quanto riguarda le indicazioni provenienti dall'esperienza e dal dibattito nel Regno Unito, oggi molti investimenti vanno a meccanismi innovativi come:
- (i) i *Challenge Fund*, strumento innovativo a dono multi-comparto ad ombrello che in un arco temporale prefissato consentono un'ampia diversificazione in termini di aree geografiche e settori economici di finanziamento, ma soprattutto di soluzioni innovative da realizzare, perché attraverso lo strumento della licitazione fissano un risultato da ottenere ma non le modalità per il suo raggiungimento, consentendo a più proposte alternative di essere finanziate, mantenendo ciascuna un grado elevato di discrezionalità su formulazione ed esecuzione della proposta, ma assumendosi al contempo parte dei rischi. Ciò significa anche definire strumenti di valutazione avanzati per analizzare l'impatto sulla povertà dei questi nuovi strumenti.
 - (ii) i Fondi affidati all'esterno per la gestione e che offrono crediti, investimenti azionari o garanzie (*Loans, equity investment or guarantees*, o LEG).
13. Le raccomandazioni specifiche per migliorare l'efficacia dell'azione inglese in materia avanzate dall'Independent Commission for Aid Impact, l'organo indipendente responsabile dell'esame della politica inglese di cooperazione allo sviluppo, sono anzitutto:
- (i) Riuscire a tradurre le strategie generali per il coinvolgimento del settore business in piani operativi dettagliati, capaci di orientare concretamente il coinvolgimento di quel settore, con un focus sui poveri;
 - (ii) Assicurare collegamenti migliori e maggiori tra i programmi gestiti centralmente e gli uffici paese per il coinvolgimento del settore business, anche con riferimento ai LEG;
 - (iii) Mettere insieme, sintetizzare e disseminare informazioni gestionali tra i vari dipartimenti, anche con riferimento ai LEG, per migliorare la capacità gestionale che deve essere incrementata e per tradurre l'apprendimento in miglioramento della performance degli uffici;
 - (iv) Migliorare la capacità di visione strategica di un organo di programmazione, con riferimento particolare ai LEG;
 - (v) Rivedere il sistema di monitoraggio e valutazione della politica di coinvolgimento del settore privato, per garantire un maggiore focus sui poveri.
14. In termini di indicazioni ricavabili dall'esperienza dei *Challenge Fund*, l'elevato costo amministrativo dei fondi disincentiva l'assegnazione di fondi di importo modesto, che avrebbero comunque costi di transazione da sostenere; perciò la soglia minima dei *Challenge Fund* non è inferiore alle 200 mila sterline.
15. Inoltre, è plausibile sostenere che la definizione dei fondi e i criteri di selezione adottati abbiano il limite di tendere a escludere le imprese piccole dall'eleggibilità, in ragione dei requisiti richiesti in termini di *matching fund*, solvibilità finanziaria e Responsabilità sociale d'impresa.
16. Il meccanismo dei *Challenge Fund*, pur con tutte le sue potenzialità, non elude la questione di fondo relativa all'equilibrio da ricercare tra due obiettivi non necessariamente convergenti, come il sostegno all'internazionalizzazione economica e la lotta alla povertà nei PVS.

L'esperienza olandese: PPP e Banca di sviluppo

17. Per quanto riguarda le indicazioni provenienti dall'esperienza e dal dibattito nei Paesi Bassi, la cooperazione punta molto sui programmi di PPP nelle iniziative di sviluppo del settore privato dei paesi partner.
18. Alla luce delle esperienze sono stati identificati sei fattori chiave nel promuovere una PPP che sono da considerare un'utile indicazione:
 - (i) la definizione di standard di comportamento responsabile che valgono per tutti e il coinvolgimento permanente delle agenzie pubbliche,
 - (ii) la chiara definizione di obiettivi, risorse, aspettative/risultati attesi,
 - (iii) un quadro di regolamentazione trasparente in relazione alla ripartizione di costi e benefici tra tutte le parti coinvolte,
 - (iv) procedure per una selezione adeguata dei partner (sulla base di criteri come compatibilità, capacità, assunzione di impegni e controllo),
 - (v) una visione comune e relazioni fondate su un clima di fiducia reciproca,
 - (vi) un negoziato trasparente sull'equilibrata distribuzione degli interessi tra i vari partecipanti chiave.
19. Inoltre, l'esperienza olandese indica il rischio che, cercando di collegare a forza due obiettivi distinti (sviluppo locale e internazionalizzazione di imprese, olandesi o italiane), non si determinino sinergie ma semplicemente si producano allocazioni sub-ottimali.
20. C'è un'altra lezione olandese che è bene tenere a mente pensando al futuro della politica italiana e si ricava da un esame del più ampio e integrato programma di sviluppo delle infrastrutture, il programma ORET (*Ontwikkelings Relevante Export Transacties*), mirato a collegare le transazioni commerciali allo sviluppo attraverso la costruzione di infrastrutture, amministrato dal Ministero degli Affari esteri insieme a un consorzio composto da PricewaterhouseCoopers ed Ecorys. Tra il 2007 e il 2012 metà dei finanziamenti sono andati a solo otto imprese, alcune delle quali multinazionali.
21. Sul piano dell'architettura istituzionale, il caso olandese presenta l'interessante esperienza della banca di sviluppo (*Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden*, FMO) che concede prestiti sia ad aziende private olandesi e dei PVS, sia a banche di sviluppo nei PVS.
22. Tra gli strumenti più significativi del nuovo corso olandese promossi dalla FMO in materia di cooperazione allo sviluppo, che il governo intende focalizzare in modo crescente sulla promozione del settore privato coinvolgendo imprese olandesi, si segnala il Fondo *Dutch Good Growth Fund* (DGGF), che fornisce a imprese - che possono essere PMI o grandi imprese - crediti, garanzie e partecipazioni al capitale, con l'obiettivo di ottenere il 100% di ripagamento.
23. L'esperienza olandese mostra, in ogni caso, la difficoltà di coniugare perfettamente obiettivi paralleli come l'internazionalizzazione economica e la lotta alla povertà, per cui talvolta tendono a prevalere alternativamente l'uno o l'altro.
24. Infine, l'esperienza olandese indica che l'effetto maggiore di leva finanziaria si ha quando c'è un concorso consortile di più finanziatori e banche di sviluppo, come nel caso del Gruppo di finanziatori per lo sviluppo di investimenti privati nelle infrastrutture.

L'esperienza delle IFI: BEI e IFAD

25. Le opportunità di accordi con le istituzioni finanziarie internazionali sono associate ai riferimenti diretti della Legge n. 125/2014 circa la possibilità di sperimentare meccanismi di *blending* (combinando componenti a dono con prestiti) e *matching* (fra aiuti bilaterali italiani e risorse private e/o di origine internazionale). Il legislatore prevede due schemi di partenariato con le IFI:
- (i) finanziamento congiunto o co-finanziamento con IFI che concedono proprie linee di credito a fianco di quelle della politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo (art. 8), che si configura alternativamente come tradizionale meccanismo di *blending*, laddove si combinino crediti d'aiuto e doni (solitamente per assistenza tecnica), o di *matching*, laddove si combinino crediti d'aiuto di diverse fonti;
 - (ii) meccanismi al contempo di *blending* e *matching* per la creazione o sviluppo di imprese miste nei PVS, combinando sia crediti d'aiuto e doni che risorse bilaterali e multilaterali.
26. Grandi potenzialità di collaborazione sono legate alle *facility* gestite dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per conto della Commissione Europea.
27. Per l'Italia, poiché il tema della sicurezza alimentare e dell'agricoltura sostenibile rappresenta sicuramente un terreno prioritario, è importante strategicamente la collaborazione potenziale con l'IFAD, del Polo romano delle Nazioni Unite.
28. L'IFAD prevede alcuni meccanismi di co-finanziamento con donatori bilaterali:
- (i) co-finanziamento interno, sulla base di accordi di credito/finanziamento con Stati membri per finanziare parzialmente progetti d'investimento;
 - (ii) co-finanziamento parallelo o congiunto, sulla base di accordi multi-partner al livello paese con governi dei paesi beneficiari (l'IFAD può essere chiamato a supervisionare l'intero progetto o solo una sua parte, oppure affidarsi ad uno dei partner per la supervisione);
 - (iii) affidamento all'IFAD dell'amministrazione di Fondi fiduciari.
29. Interessanti sono alcuni casi di investimento dell'IFAD nell'ambito dell'agro-industria anche sotto forma di *equity fund* per lo sviluppo, volti cioè a fornire servizi per l'agricoltura sostenibile, proponendosi al contempo obiettivi di redditività (il profitto quale obiettivo perseguito da investitori privati) e di impatti socio-ambientali positivi.
30. Un meccanismo innovativo predisposto da IFAD è l'approccio delle 4P (Partenariato tra Pubblico-Privato-Produttori), che si propone di migliorare in modo sostenibile le condizioni di vita degli agricoltori di piccola scala attraverso la promozione di investimenti del settore privato e l'accesso al mercato. Tecnicamente, l'approccio 4P è un meccanismo finanziario "pull", che tende ad attirare i potenziali beneficiari, per finanziare *business plan* proposti congiuntamente da aziende private e organizzazioni di agricoltori che si propongono di sviluppare una forma di partenariato.
31. L'esperienza dell'IFAD come *broker* di meccanismi di partenariato si basa su tre tipi di modelli: (i) accordi contrattuali formali – come possono essere i contratti di produzione e quelli di coltivazione e vendita di prodotti agricoli tra gli agricoltori e le industrie di trasformazione e di surgelazione; (ii) delega della gestione di specifiche funzioni della catena del valore agro-alimentare alle organizzazioni di produttori di piccola scala, (iii) costituzione di nuove imprese miste tra aziende private e gruppi di produttori di piccola scala.

Una proposta di modello di business

32. Un'iniziativa pilota potrebbe focalizzarsi su priorità coerenti con la programmazione triennale della politica italiana di cooperazione allo sviluppo:
- (i) Il settore agro-alimentare e la promozione del settore privato nei PVS,
 - (ii) Uno o più paesi prioritari del Mediterraneo, che sono Albania, Egitto, Libano, Palestina e Tunisia, cui aggiungere il Marocco perché insieme all'Egitto è l'unico paese a reddito medio-basso, con cui, in accordo all'*Arrangement OCSE-DAC*, sono utilizzabili i crediti legati per finanziare forniture e servizi di origine italiana fino al 95% del credito.
33. Coerentemente con gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo di rafforzare il settore privato dei PVS occorrerebbe coinvolgere punte di eccellenza del sistema italiano delle PMI per integrare il sistema produttivo dei paesi partner nella catena agro-alimentare di filiere macro-regionali (come il Mediterraneo) e imprese capaci di fornire tecnologie appropriate e aiuto per vendere sui mercati locali in crescita.
34. In questa prospettiva, soggetti chiave da mobilitare sarebbero perciò sia il tessuto di eccellenza delle PMI sia il mondo delle cooperative agricole.
35. L'avvio possibile dell'iniziativa pilota (STEP 1) si concretizza attraverso la definizione di una *governance* di sistema per un'applicazione del *whole of country approach* basata su un sistema di alleanza formale e partenariato strutturale in forma di "gruppo di lavoro" che potrebbe essere articolato in un tavolo organizzato in due momenti sequenziali:
- (i) Il *governing board* inter-ministeriale, a guida MAECI e MISE (se possibile, coinvolgendo almeno anche MEF e MiPAAF), a supporto del quale ci sarebbe un coordinamento operativo inter-agenzie con Cassa depositi e prestiti, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, Agenzia per la coesione territoriale, Sace e Simest;
 - (ii) Gruppi di lavoro allargati inter-istituzionali, con la partecipazione di rappresentanze del sistema di eccellenza delle PMI, il mondo del cooperativismo agricolo e le Regioni (per le loro competenze in materia di politiche per lo sviluppo rurale, sostegno alle PMI; internazionalizzazione e aiuti allo sviluppo), il mondo delle banche cooperative e non, le principali organizzazioni della società civile, Fondazioni, enti filantropici e associazioni di migranti residenti in Italia.
36. Gli sviluppi dell'iniziativa pilota (STEP 2) si articolano in una sperimentazione modulare di meccanismi di *blending* e *matching* a livello internazionale, attraverso la sottoscrizione di un *Memorandum of Understanding* tra Italia, IFI (BEI per conto della Commissione Europea e/o IFAD) e paese partner. Ispirandosi a schemi semplici di "finanziamenti in pool", il Memorandum dovrebbe indicare il focus specifico di sostegno al rafforzamento del tessuto di PMI e cooperative in zone prioritarie, sulla base di criteri condivisi e indicando l'apporto di ciascuno.
37. Ulteriore sviluppo si avrebbe con la partecipazione, oltre che di risorse proprie da parte dei partner, alla creazione di un Fondo comune (STEP 3). Un esempio semplice con cui poter iniziare l'operatività del fondo (*step 3a*) potrebbe essere rappresentato dal meccanismo di *Challenge Fund*, che offre opportunità essendo versatile e aperto alle innovazioni. Meccanismi complementari più sofisticati, gestiti dal Fondo congiunto e promossi d'intesa dalla Cassa depositi prestiti e dalla IFI partner, potrebbero essere, a seguire, crediti, investimenti azionari e garanzie (Fondi LEG) (*step 3b*).

1. Introduzione

Il coinvolgimento del settore privato nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo è tema tutt'altro nuovo per l'Italia e, più in generale, a livello mondiale.

Culturalmente, nel corso dei decenni alle nostre spalle si è assistito ad una successione di fasi che hanno caratterizzato il profilo prevalente della politica internazionale di cooperazione allo sviluppo.

Inizialmente si ebbe la fase dell'“infanzia” della cooperazione allo sviluppo, negli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso, in cui il settore privato era considerato uno strumento importante per realizzare gli investimenti programmati e decisi dal settore pubblico nel campo delle infrastrutture e dell'industria nascente (periodo in cui solo rare voci¹ evidenziavano come fondamentale il problema della mancanza di capacità nel processo decisionale sia nel settore pubblico che in quello privato).

Successivamente si passò ad una fase di “maturità”, a partire dagli anni ottanta, con i programmi di aggiustamento strutturale orientati ad aumentare l'efficienza dell'economia attraverso deregolamentazione, liberalizzazione e privatizzazione, per mezzo dei quali il settore privato è diventato, più che ente strumentale, uno dei principali protagonisti della logica di sviluppo.

Alla fine degli anni Novanta l'allora direttore generale dell'FMI, Michel Camdessus, definì riforme di seconda generazione - complementari rispetto quelle di orientamento più generale dei programmi di aggiustamento strutturale - le politiche pubbliche volte a creare un clima favorevole per il settore privato attraverso misure dirette.²

Un elemento importante che ha caratterizzato la fase di maturità della politica internazionale di cooperazione allo sviluppo è stata la coesistenza pacifica dell'anima non governativa - ovvero il mondo delle organizzazioni della società civile senza fini di lucro (protagonista dell'agenda di protezione sociale dei più poveri) – con quella delle imprese del settore privato for profit (protagonista dell'orientamento al mercato dell'agenda economica). Due anime che riflettevano entrambe il nuovo corso del superamento della centralità dello Stato, ma che nutrivano al contempo reciproca diffidenza e scarsa propensione al partenariato, proponendosi spesso come alternativi, quando non contrapposti, modi di pensare lo sviluppo.

Negli ultimi anni³, e ancor più oggi che il nodo centrale è la definizione di una nuova agenda post-2015 di sviluppo sostenibile che mira a integrare i pilastri economico,

¹ A. Hirschman (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven.

² M. Camdessus (1997), *Old battles and new challenges: a perspective on Latin America*, IMF, Washington D.C.

³ A puntellare idealmente le tappe dell'evoluzione dell'approccio della comunità dei donatori sul tema, si veda: OECD-DAC (1995), *Orientations for Development Co-operation in Support of Private Sector*

sociale ed ambientale, sia di una correlata agenda di finanza per lo sviluppo, acquisisce spazio e rilevanza il tema del ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo, non in termini settoriali ma in una logica complessiva di approccio generale.

Verso una possibile riqualificazione dell'agenda convergono principi ispiratori e aspettative diversi tra loro.

Da una parte, radicalizzando e schematizzando il discorso per semplificarlo, ci sono espressioni della comunità degli “sviluppisti”, cioè coloro che operano nella cooperazione allo sviluppo in un'ottica di sviluppo sociale dei più poveri, preoccupati anzitutto di porre dei limiti all'azione delle imprese private e ottenere da queste un apporto diretto in termini di risorse finanziarie a sostegno della cooperazione allo sviluppo. Dall'altra parte, all'estremo opposto, ci sono espressioni del mondo dell'impresa che pensano di poter utilizzare strumentalmente, in una logica di diversificazione del portafoglio dei finanziamenti ma anche opportunistica, le risorse della politica di cooperazione allo sviluppo al fine di sostenere le proprie strategie aziendali di internazionalizzazione economica. In mezzo, c'è la schiera di quanti vogliono raccogliere la sfida di costruire un partenariato nuovo tra i diversi soggetti che costituiscono il mercato della cooperazione allo sviluppo, verificando la fattibilità e il valore aggiunto di partenariati a più soggetti.

Nel caso dell'Italia, la legge n. 125/2014 si pone l'obiettivo ambizioso di qualificare, con un ruolo più incisivo rispetto al passato, lo status da protagonista delle imprese private nella cooperazione allo sviluppo, proponendosi come strumento legislativo di promozione di forme innovative di partenariato tra pubblico e privato.

Liberando il campo da percezioni e atteggiamenti diversi che pur legittimamente animano la discussione, gli elementi di contesto da cui partire per una riflessione sulle opportunità concrete che si profilano oggi per le imprese italiane sono riconducibili proprio alla nuova legge italiana, nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, SDG) e dell'agenda sul finanziamento per lo sviluppo. Allo stesso tempo è utile raccogliere indicazioni e spunti da quanto avviene in altri paesi donatori proprio al fine di orientare l'operatività della legge. Non saranno quindi prese in considerazione le opportunità offerte dal sistema delle istituzioni finanziarie internazionali (a cominciare dal Gruppo della Banca Mondiale) e dalla Commissione Europea, cioè il canale multilaterale, che pure è da considerare un interlocutore strategico per le imprese italiane nel campo della cooperazione allo sviluppo.

Tutto ciò va poi ricondotto a un dato fattuale non trascurabile: nel mondo il settore privato contribuisce in modo significativo all'occupazione e spiega la parte prevalente dell'attività economica negli anni Duemila. Circa il 90% dei posti di lavoro nei Paesi in via di sviluppo (PVS) sono assicurati dal settore privato e le Nazioni Unite stimano che esso spieghi l'84% del PIL in quei Paesi.⁴

Development, Paris; World Bank (2004). *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*, Washington D.C.

⁴ Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2007), *Private Sector Development: the key to economic growth*, *DDE Working Paper*; A. Heston, R. Summers and B. Aten (2012), *Penn World Table Version 7.1*, Centre for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt71/pwt71_form.php.

Ragionare sulle prospettive di sviluppo significa anzitutto riflettere sul funzionamento del modello di settore privato esistente nei PVS, dove il volano è oggi rappresentato da realtà molto eterogenee di quel settore in cui prevale la cosiddetta economia sommersa, con elementi di forte vulnerabilità, insostenibilità per l'ambiente e condizioni di lavoro spesso non dignitose.

Da questo punto di vista, occorre un chiarimento preliminare sul fatto che ben difficilmente lo strumento della politica bilaterale della cooperazione allo sviluppo può essere immaginato come un'opportunità per un presunto corpo indifferenziato, omogeneo delle imprese private. Ciò vale tanto per le imprese italiane quanto per quelle nei paesi partner. Ed è probabilmente fuorviante, in tal senso, la vulgata della tipica tripartizione tra micro, PMI e grandi imprese.

In termini di opportunità e vocazioni in partenza, il mondo della cooperazione allo sviluppo tende a essere un'opzione presa in considerazione quasi esclusivamente dalle medie e grandi imprese. Se l'accento delle politiche, viceversa, vuole essere posto su micro e piccole imprese di entrambe le sponde della cooperazione internazionale allo sviluppo (Italia e PVS partner), allora occorre "forzare" il sistema, attraverso meccanismi specifici di facilitazioni e incentivi (per le micro e piccole imprese) e sistemi di paletti chiari, in termini di vincoli e impedimenti che scoraggino le medie e grandi imprese.

Ciò, al di là della retorica spesso profusa nei documenti ufficiali circa la rilevanza e priorità delle micro e piccole imprese e del "piccolo è bello e più sostenibile", è di per sé una grande sfida, perché significa andare in controtendenza rispetto alle forze prevalenti sul mercato nella fase attuale della globalizzazione, che sono guidate dalle logiche della catena globale del valore, in cui un ruolo trainante lo svolgono le imprese multinazionali (ricomprendendo anche quelle transnazionali): le sole imprese, insieme a quelle medio-grandi, che hanno una naturale proiezione e un sistema organizzativo interno orientato ad agire su scala globale e non locale.

È altresì vero che, in teoria, ci sono opportunità potenziali offerte dal partenariato pubblico-privato per entrambi i contraenti dell'alleanza, il settore pubblico e quello privato.

Per il settore pubblico, cioè per le agenzie pubbliche di cooperazione allo sviluppo e per i governi dei PVS partner, il partenariato può:

- (i) generare un effetto leva, mobilitando anche gli investimenti privati a fianco di iniziative di cooperazione allo sviluppo;
- (ii) integrare competenze di business che in genere mancano nelle organizzazioni pubbliche (e nel settore non profit);
- (iii) produrre, commercializzare e rendere accessibili ai poveri beni e servizi importanti;
- (iv) investire nei fornitori locali e creare impiego;
- (v) promuovere innovazione;
- (vi) concorrere a trasformare l'ambiente in senso più *market-friendly*.

Per le imprese private, italiane e dei PVS partner, i benefici diretti sono misurabili in termini di:

- (i) accesso ai governi (sia del paese donatore che di quello del paese partner);

- (ii) reputazione, per il fatto di associarsi a un'iniziativa di cooperazione allo sviluppo che dovrebbe avere un elevato profilo di eticità;
- (iii) conoscenza diretta di quel che funziona in mercati "difficili" come quelli dei PVS e informazioni sul contesto di intervento;
- (iv) sostegno finanziario per lo *start-up* di imprese, aiuti a dono per promuovere alleanze e partenariati, oppure per ridurre i rischi di iniziative imprenditoriali che hanno un impatto molto positivo sullo sviluppo sostenibile.

Tuttavia, come spiega un recente rapporto inglese⁵ e come dicono referenti istituzionali italiani intervistati in proposito, si tratta di:

- (i) far allineare, in maniera non occasionale, gli obiettivi strategici delle imprese profit con il mandato della cooperazione allo sviluppo sostenibile, cioè convincere le aziende che non dovessero esserne già convinte che è loro specifico interesse adottare una strategia di lungo termine di sostenibilità ambientale, equità sociale e promozione di lavoro a condizioni dignitose per tutte, piuttosto che pensare in termini residuali e marginali alla cooperazione allo sviluppo e talvolta anche alla responsabilità sociale d'impresa (*Corporate social responsibility*, CSR) come occasione di business che non tocca la *core mission* d'impresa;
- (ii) decidere di lavorare in modo efficace in Stati fragili e colpiti dai conflitti, facendo proprio il rispetto del principio del "non nuocere" (*do not harm*), cioè evitando con le proprie azioni di accentuare la vulnerabilità dei beneficiari degli interventi di cooperazione allo sviluppo;
- (iii) valutare se e quanto le imprese coinvolgano gli strati più poveri della popolazione dei PVS partner e non invece le classi medie o gli strati medio-bassi, per evitare di contribuire alla stratificazione socio-economica crescente che molti PVS stanno oggi sperimentando;
- (iv) valutare rigorosamente se e quanto i benefici economici generati dalle imprese a favore delle società dei PVS partner si traducano in effetti positivi netti per le fasce più povere della popolazione, cioè in termini di impatto sulla povertà e sui più poveri che, non va dimenticato, è l'obiettivo generale delle politiche di cooperazione allo sviluppo;
- (v) favorire una cultura di reciproca stima e fiducia, superando le carenze d'informazioni e i pregiudizi che reciprocamente settore pubblico e settore privato (cui si aggiunge il settore non profit) tendono ad avere.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi da mettere in campo e sperimentati a livello internazionale, in via generale è possibile definire tre tipologie di meccanismi istituzionali di collegamento pubblico-privato che si configurano come meccanismi di attrazione d'impresa del settore privato (anche pensando solo alle micro e piccole imprese) nell'ambito della cooperazione allo sviluppo:

1. **Coordinamento leggero** in forma esplorativa di forum di discussione e scambio di informazioni;

⁵ ICAI (2014), *DFID's Private Sector Development Work*, Londra.

2. **Reti, alleanze e partenariati** che possono prevedere sia scambi di informazioni che funzioni di coordinamento e finanziamenti a dono;
3. **Fondi** gestiti esternamente, che offrono crediti, investimenti azionari o garanzie (*Loans, equity investment or guarantees*, o LEG, strumenti tipici di intervento delle banche nazionali di sviluppo) oppure strumenti a dono (attraverso i *Challenge Funds*).

Il lascito diretto della precedente Legge di disciplina della politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo (Legge n. 49/1987) può offrire alcune lezioni e indicazioni utili per il futuro, così come gli elementi innovativi previsti dalla nuova normativa (Legge n. 125/2014), e alcune esperienze interessanti praticate in altri paesi donatori possono offrire una pista promettente di lavoro e sperimentazione nel quadro dell'attuazione della nuova legge.

Tuttavia, una nota di cautela generale è necessaria. Esiste al momento molta poca evidenza circa l'effettiva addizionalità (finanziaria e in termini di sviluppo) dei meccanismi esistenti a livello internazionale per fare degli aiuti internazionali uno strumento di leva per mobilitare risorse private aggiuntive, che è uno degli obiettivi principali che determinano l'interesse crescente per forme nuove di partenariato pubblico-privato nel campo della cooperazione allo sviluppo. Le valutazioni degli strumenti e dei meccanismi esistenti sono molto poche e non sistematiche, manca una metodologia comune di analisi e spesso i documenti sono poco dettagliati. A livello di prima approssimazione e in termini generali, si può dire che diversi sono i fattori chiave che concorrono a determinare il valore aggiunto e l'efficacia di strumenti di partenariato pubblico-privato in termini di addizionalità reale: il design del meccanismo (soprattutto per quanto riguarda gli aspetti finanziari), la scelta dei PVS eleggibili, il focus su micro e PMI, gli standard di finanziamento adottati (rifacendosi a standard internazionali per quanto riguarda CSR in materia ambientale e sociale, rispetto dei diritti umani, *empowerment* delle donne), il timing (ovvero la scelta di partecipare a progetti dalle fasi iniziali), un'attenzione (in realtà mai riscontrata nella pratica degli strumenti e meccanismi esistenti) a generare effetti di *spill-over* a cominciare da riforme legislative nei PVS⁶.

Del resto, il concetto stesso di Partenariato pubblico-privato (PPP) è ambiguo: a livello di dati, si stima che gli investimenti in PPP siano aumentati da 22,7 miliardi di euro nel 2004 a 134,2 miliardi nel 2012; al contempo, la finanza privata fornisce solo il 15-20% degli investimenti infrastrutturali, in cui la parte del leone continuano a farla gli interventi pubblici⁷, malgrado l'enfasi vada oggi più alla mobilitazione delle risorse private che al miglioramento della qualità degli interventi pubblici. Il fatto stesso che la definizione di PPP non sia universalmente condivisa - indicando genericamente un accordo contrattuale di medio-lungo periodo tra Stato e imprese private per la fornitura di asset e servizi con una qualche forma di condivisione di rischi - implica in prospettiva una complicazione per negoziati futuri in materia a livello globale, laddove leggi e politiche nazionali dovessero intendere fattispecie

⁶ UK Aid Network (2015), *Leveraging Aid. A literature review on the additionality of using ODA to leverage private investment*, Londra.

⁷ M. J. Romero (2015), *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*, Eurodad, Bruxelles.

diverse sotto lo stesso nome. In ogni caso, dal punto di vista del settore privato la profittabilità dei progetti è cruciale per destare interesse, per cui il settore e l'area geografica di intervento sono due fattori fondamentali, tenendo presente che soggetti diversi hanno legittimamente obiettivi e interessi diversi, che si tratti di micro, piccole, medie, grandi imprese, multinazionali o investitori istituzionali (come fondi pensione, compagnie di assicurazione e fondi sovrani).

Questo rapporto intende contribuire all'obiettivo generale di aumentare l'impegno del sistema Italia nella costruzione della nuova politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo, in relazione specifica alle opportunità per l'internazionalizzazione economica derivanti dalla riforma della legge italiana in materia. Tale azione – stimata particolarmente utile sulla spinta dell'Expo di Milano “Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita” – ha l'obiettivo specifico di approfondire le opportunità di fare della politica di cooperazione allo sviluppo una leva per una coerente internazionalizzazione economica, incrementare l'informazione e stimolare l'adozione di iniziative e programmi operativi della cooperazione allo sviluppo, a partire dall'individuazione di strumenti e azioni concrete per il proficuo coinvolgimento del mondo della produzione, del commercio e degli investimenti.

In particolare, l'obiettivo specifico è duplice: (i) consolidare una conoscenza aggiornata, sulla base sia di un'analisi comparata degli sviluppi relativi alle opportunità per l'internazionalizzazione economica derivanti dalla nuova disciplina italiana di cooperazione allo sviluppo e dal dibattito attuale in contesti nazionali simili, incrociandola con le opportunità di valorizzare il sistema italiano di imprese e produzione; (ii) sviluppare e consolidare a fini operativi un'analisi strategica di quel che è stato e di quel che si potrebbe fare in Italia, alla luce della Legge n. 125/2014, valutando i punti di forza e debolezza di alcune modalità concrete di organizzazione e azione specifica, coerentemente con quella Legge.

Il rapporto contiene in apertura un *executive summary*, che concentra e riassume a mo' di mappa il documento conservandone la sequenza e la struttura, fornendo indicazioni concrete in termini di suggerimenti di linee di intervento e raccomandazioni conclusive ricavabili dal lavoro svolto. Subito dopo la presente introduzione che funge da cornice concettuale (capitolo 1), segue un capitolo che offre indicazioni derivanti dalla nuova disciplina italiana in materia e dal lascito delle esperienze pregresse associate alla precedente normativa (capitolo 2). Tre capitoli offrono, poi, spunti e indicazioni derivanti dal dibattito e dall'esperienza pratica di alcuni paesi e organismi multilaterali di particolare interesse, selezionati per il carattere complementare delle lezioni apprese e delle suggestioni che offrono in termini di strumenti e meccanismi potenzialmente utilizzabili anche in Italia: Regno Unito (capitolo 3), Paesi Bassi (capitolo 4), IFC e IFAD (capitolo 5). Infine, un capitolo conclusivo presenta e discute un'ipotesi concreta di modello di business associato alle opportunità offerte dalla nuova legge (capitolo 6). Ciascun capitolo è integrato da un box di approfondimento relativo a un meccanismo o strumento specifico di intervento, che è collegato ai punti trattati e offre indicazioni per il futuro operativo della politica italiana di cooperazione allo sviluppo.

Last but not least, si ringraziano per il sostegno e l'interesse dimostrati sia il Ministero dello Sviluppo Economico, in particolare nelle persone del Vice Ministro

Carlo Calenda e del Direttore Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi Giuseppe Tripoli, sia l'ICE - Agenzia per la Promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, in particolare nella persona del Direttore dell'Ufficio di supporto per la pianificazione strategica, studi e rete estera Gianpaolo Bruno. Si ringraziano, altresì, il già Vice-Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale Lapo Pistelli, i referenti della Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo dello stesso Ministero per le numerose occasioni di discussione e confronto sugli argomenti presentati in questo approfondimento, in particolare il Vice-Direttore generale Fabio Cassese e gli esperti dell'Unità Tecnica Centrale; il responsabile dell'area Business Development della Cassa Depositi e Prestiti, Bernardo Bini Smaghi, per l'interesse e disponibilità a discutere i temi oggetto di approfondimento; i rappresentanti della società civile e del mondo delle imprese, tra tutti Luca De Fraia (ActionAid) e Giovannangelo Montecchi Palazzi (Confindustria), per gli scambi di informazioni e i preziosi commenti. Un sentito ringraziamento va agli studiosi internazionali, funzionari di banche di sviluppo e colleghi di Think tank e università estere che, con disponibilità e spirito collaborativo, hanno favorito la raccolta di dati e informazioni necessarie alla stesura del lavoro, in particolare Simon Maxwell (Overseas Development Institute) e Paul Hoebink (Radboud University Nijmegen), come anche al già Direttore della Partnership and Resource Mobilization e Senior Advisor del Presidente dell'IFAD, Mohamed Beavogui, per il sincero interesse dimostrato. L'autore resta, ovviamente, il solo responsabile delle opinioni espresse e di eventuali errori e imprecisioni.

Il Rapporto è stato completato nel mese di novembre 2015.

Box 1 – Il dibattito internazionale sui meccanismi di blending e PPP

In ragione delle difficoltà di bilancio dei tradizionali paesi donatori OCSE, una parola d'ordine nel dibattito attuale sulla nuova agenda di sviluppo per il post-2015 e la correlata agenda relativa alla finanza per lo sviluppo, è quella dei *Blending mechanisms*.

Si tratta di meccanismi di ingegneria finanziaria che legano componenti a dono, tipicamente riconducibili all'APS, con linee di credito o altro da parte di enti commerciali o istituzioni finanziarie pubbliche.

Nulla di nuovo in realtà: semmai è nuova l'insistenza da parte dei governi - ad esempio nel caso dell'Unione Europea, con le sue 8 *blending facilities* di cui 7 gestite dalla DG DEVCO – sulla necessità di utilizzare come leva finanziaria le (poche) risorse pubbliche per mobilitare a fini di sviluppo (e di sostegno alle imprese private) le (ingenti) risorse finanziarie private.

A fronte di questa retorica sono state avanzate note di cautela e preoccupazione sui *Blending mechanisms*, come quelle espresse da EURODAD circa:

- 1) la struttura di *governance* dei meccanismi finanziari, l'assenza di trasparenza, *accountability* e processi partecipativi decisionali relativi alle scelte di investimento;
- 2) l'assenza di evidenza di impatto positivo in termini di sviluppo umano sostenibile e di una correlata valutazione indipendente;
- 3) la rilevanza e la capacità di effettivo orientamento da parte della componente a dono degli aiuti internazionali (solitamente nella forma di assistenza tecnica, investimenti a dono e sussidi sul pagamento degli interessi) che rischia di essere marginalizzata, utilizzata impropriamente, e quindi sprecata in termini di costo-opportunità (usi alternativi di risorse scarse);
- 4) la mancanza di *ownership* da parte dei governi partner della cooperazione allo sviluppo, ritenuto un prerequisito nell'agenda dell'efficacia degli aiuti e delle politiche di sviluppo in genere.

La maggior parte dei meccanismi di *blending* sono stati sinora utilizzati a sostegno di investimenti di larga scala nel campo dei trasporti, delle infrastrutture e dell'energia.

Indubbiamente, le infrastrutture sono state e continuano ad essere il perno dell'economia: in Europa: si prevede che circa 3.500 miliardi di euro saranno investiti nelle infrastrutture di base entro il 2020, cioè a breve-medio termine.

Il Position paper della Commissione Europea del 2011 su *The Connecting Europe Facility* parla della centralità e priorità di questi investimenti per acquisire competitività a livello internazionale e per generare crescita macroeconomica, attraendo capitali privati per investire nelle infrastrutture. La crisi bancaria ha spinto a cercare nuove soluzioni anche nel campo del finanziamento di tali opere: ad esempio, Unione Europea e Banca Europea degli Investimenti hanno avviato la 2020 *Project Bond Initiative*, col proposito di verificare se e quanto le obbligazioni possano essere un'alternativa reale ai prestiti sindacati erogati da un consorzio di banche per finanziare infrastrutture di base.

Resta da capire quanto tutto questo sia in relazione con l'incipit ambizioso del Rapporto di sintesi del Segretario Generale delle Nazioni Unite sull'agenda per il

post-2015, intitolato *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, Rapporto presentato il 4 dicembre 2014 (par. 1-3): “*The year 2015 offers a unique opportunity for global leaders and people to end poverty and to transform the world to better meet human needs and the necessities of economic transformation, while protecting our environment, ensuring peace and realizing human rights ... With our globalized economy and sophisticated technology, we can decide to end the age-old ills of extreme poverty and hunger. We have a shared responsibility to embark on a path to inclusive and shared prosperity in a peaceful and resilient world ...*”.

Le grandi opere di pubblica utilità, a cominciare dalle infrastrutture e dai servizi di protezione del territorio e dell'ambiente, sono la nervatura di un'economia e devono restare un elemento fondamentale di un'efficace politica di sviluppo di lungo periodo. Al contempo devono essere integralmente collegate alla transizione verso un'economia pulita, a basso contenuto di carbonio, ovvero a ridotte emissioni di diossido di carbonio in atmosfera e non dipendenti dai combustibili fossili. Per far ciò occorre, oggi, superare il principale limite dell'approccio prevalente al *venture capital*, cioè all'apporto di capitale di rischio da parte di investitori per finanziare l'avvio o la crescita di un'attività, che sta nell'attendere un rendimento futuro molto elevato e in tempi relativamente brevi.

Finora i meccanismi di *blending* non sono stati utilizzati con lo scopo di favorire e sostenere finanziariamente una trasformazione del sistema economico, e neanche un tipo di imprese private - il sistema delle micro e piccole imprese e del cooperativismo, per esempio; sono stati piuttosto impiegati al fine di sostenere l'espansione del settore privato come finanziatore e beneficiario degli investimenti, finendo con l'avvantaggiare le grandi imprese e le multinazionali. Inoltre, ben poco si è visto in termini di effettiva mobilitazione di risorse aggiuntive a fini di sviluppo. In altri termini, con il *blending* si rischia di assistere alla ripetizione di quanto accade sul fronte dell'agenda per i cambiamenti climatici: si ridistribuisce la stessa torta di risorse, semmai con il rischio che i nuovi meccanismi seguano il mercato, piuttosto che riorientarlo.

Un reale passo avanti di sostanza si avrebbe definendo obiettivi di sviluppo irrinunciabili che qualsiasi forma di *Public-Private Partnership* dovrebbe assumersi come obbligo. Il tema della conciliabilità e della convergenza tra obiettivi - entrambi legittimi - di internazionalizzazione economica e di cooperazione allo sviluppo deve essere concretamente esplorato e declinato nei dettagli, al di là del generico richiamo alla coerenza delle politiche o all'idea che possano procedere in parallelo.

Che ci sia questo bisogno è chiaro a tutti da tempo; come realizzarlo concretamente resta, invece, ancora oggi un tema accantonato. La stessa riforma della contabilità degli aiuti, su cui sta lavorando attualmente l'OCSE, segnala l'importanza del tema ma non offre una risposta convincente, limitandosi a parlare di:

- *Total Official Support for Development (TOSD)*: un nuovo aggregato che dovrebbe misurare l'*International Public Finance* combinando l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e le altre forme di finanza pubblica internazionale che persegue obiettivi non di sviluppo, come la promozione delle esportazioni, indipendentemente dal fatto che utilizzino condizioni più o meno agevolate, includendo anche la componente non a dono dell'APS;

- *Private Finance for Development* (PFFD): un aggregato che dovrebbe comprendere i diversi tipi di flussi finanziari privati - azioni, obbligazioni, prestiti o quasi prestiti e garanzie - associati in forma diretta a investimenti pubblici a condizioni agevolate o di mercato.

La stessa intuizione italiana di parlare di *whole of country approach* si iscrive all'interno di questa cornice, cogliendo in pieno la rilevanza del tema centrale della costruzione di un'alleanza tra pubblico e privato per lo sviluppo; ma resta irrisolta la questione del come vincolare l'azione di tutti in quella direzione, cioè di come rendere l'obiettivo della coerenza delle politiche (non solo dello Stato ma anche del mercato, cioè del settore privato) cogente per tutti.

Non è sufficiente richiamare con insistenza parole oggi molto di moda come i *Social Investment* o i *Social Impact Investment*. Nel primo caso, l'ambiguità sta nel modello di sviluppo che le politiche pubbliche sociali intendono promuovere. Nel caso dei *Social Impact Investment* o semplicemente *Impact Investment* (al centro del Rapporto redatto nel 2014 dalla *Social Impact Investment Task Force* (SIIT) istituita nel 2013 dal Premier Cameron durante la presidenza britannica del G8), il rischio è quello di mantenere l'ambiguità tradizionale della Responsabilità sociale d'impresa, ovvero di un'azione tesa non alla trasformazione strutturale della cultura d'impresa e della finanza per l'impresa, ma ad offrire un volto buono al margine del *core business* degli operatori del mercato.

Nel Rapporto italiano della SIIT si stima un flusso di risorse finanziarie di circa 30 miliardi di euro entro il 2020 per gli investimenti ad impatto sociale, cioè per gli investimenti guidati dall'attenzione, oltre che al rischio e al rendimento, anche all'impatto sociale (e possibilmente ambientale) in termini di generazione di buona occupazione, inclusione sociale, lotta alla povertà (e conservazione ambientale). Le proposte di sviluppare strumenti innovativi come i *Social Impact Bond* e i *Development Impact Bond*, creare un fondo specifico per l'impresa sociale anche attraverso l'uso dei fondi strutturali e delle risorse comunitarie, introdurre una fiscalità di vantaggio per i prodotti finanziari a impatto sociale, affidare alla Cassa Depositi e Prestiti un ruolo esplicito a supporto degli investimenti *Impact*, aggiornare la direttiva degli appalti pubblici introducendo il requisito di impatto sociale ai fini dell'eleggibilità dei fornitori ed estendere alle imprese sociali le agevolazioni per le *start-up* innovative e a "vocazione sociale", sono tutte idee interessanti e condivisibili a condizione che, differentemente dall'ormai consolidato segmento del mercato rappresentato dagli investimenti e la finanza etica, diventino la norma della finanza *tout court*, a cominciare dalle pratiche di *venture capital*.

In generale, l'adozione di approcci che si fondano su comportamenti su base volontaria delle imprese (quelli raccomandati dallo *UN Global Compact* o dalle *OECD Guidelines on MNCs*) hanno alcuni limiti che sono stati segnalati in più occasioni nel dibattito italiano ed internazionale da molte espressioni della società civile, trattandosi di:

1. strumenti non vincolanti (dove l'*accountability* in caso di violazioni non ha implicazioni giuridiche in termini di sanzioni);
2. strategie di marketing di grandi imprese, che non diventano mai pratica di comportamento prevalente della maggioranza delle imprese;
3. codici non vincolanti universalmente, con riferimento a tutte le operazioni e gli attori collegati lungo la catena globale del valore;

4. meccanismi che tendono a indebolire il potere negoziale di corpi intermedi e che raramente sono sottoposti a protocolli rigorosi di valutazione esterna;
5. standard spesso inferiori rispetto agli esempi più avanzati di comportamento socialmente ed ambientalmente responsabile e, comunque, mai adeguati a sostituirsi alla regolamentazione statale.

Tutte le imprese dovrebbero operare in modo responsabile, sostenibile e *accountable*, secondo quanto prescritto, per esempio, dagli *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* e dall'*ILO Tripartite Declaration on Multinational Enterprises and Social Policy* (par. 105) e, più in generale, facendo riferimento al quadro integrato degli obiettivi di sviluppo umano sostenibile, cui tendenzialmente vorrebbe tendere anche l'impostazione operativa della Cassa Depositi e Prestiti per l'applicazione della Legge 125/2014.

Non si tratta solo di promuovere investimenti etici e con impatto socio-ambientale positivo, ma di scoraggiare risolutamente, sanzionandoli con strumenti efficaci di contrasto, investimenti insostenibili e senza un significativo impatto sociale, economico e ambientale positivo.

Le imprese, a cominciare da quelle più grandi, ma anche i governi e le organizzazioni della società civile, devono diventare più lungimiranti ed ancorare la propria azione e visione strategica al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Lo dice esplicitamente il Rapporto di sintesi del Segretario Generale: il *business as usual* non è più possibile (par. 22); lo stesso concetto lo ripetono le Conclusioni del Consiglio dell'UE del 16 dicembre 2014 su "A transformative post-2015 agenda", affermando, in forte sintonia con il Rapporto di sintesi del Segretario Generale, che "*Business as usual is no longer an option, whether in terms of human dignity, equality or sustainability*" (par. 14).

Si tratta di una quadratura del cerchio molto difficile e che pone l'agenda internazionale per il post-2015 davanti al bivio di creare ambiziosamente il framework che induca questo cambiamento di sistema o, se si vuole, di paradigma.

2. Strumenti e meccanismi ereditati dall'applicazione della legge n. 49/1987 in Italia e nuove opportunità legate alla riforma

1. Il passaggio dalla Legge n. 49/1987 alla Legge n. 125/2014

Il 29 agosto 2014 è entrata in vigore la Legge "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014 n. 125), approvata in via definitiva dal Senato il 1° agosto 2014 e composta di 34 articoli suddivisi in sei Capi, oltre alle norme transitorie e finali.

La nuova legge si propone di aggiornare il sistema complessivo e l'organizzazione gestionale della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, a distanza di 27 anni dall'approvazione della Legge n. 49/1987 che disciplinava la materia e metteva in ordine soggetti, strumenti, modalità di intervento e principi di riferimento. Circa trenta anni fa, quella Legge aveva rappresentato lo strumento cardine per aggiornare il sistema italiano, non solo riordinando la materia, ma soprattutto consolidando una struttura gestionale in grado di amministrare risorse finanziarie crescenti.

Giova ricordare che molti anni prima, in concomitanza con l'ingresso in quello che sarebbe poi diventato il Comitato per gli Aiuti allo Sviluppo (*Development Assistance Committee*, DAC) dell'OCSE, l'Italia aveva avviato la propria politica, basata su doni e assistenza tecnica, a fianco del ricorso già praticato ai crediti d'aiuto per favorire l'internazionalizzazione economica, a favore dei Paesi in via di sviluppo. Una politica che, oltre a favorire e consolidare uno status e un'immagine internazionale di primo rango e a rafforzare i legami con i paesi di Africa, America latina e Asia di recente indipendenza, si prefiggeva di accompagnare il processo di internazionalizzazione economica a sostegno della crescita economica del paese.

A regime, la Legge n. 49/1987 (cui dava poi esecuzione il regolamento governativo adottato con D.P.R. n. 177/1988) prevedeva la costruzione di un sistema - si potrebbe dire oggi - di partenariato attivo con il mondo delle ONG (in particolare quelle che venivano giudicate "idonee" dal MAE a realizzare progetti promossi dalle stesse o affidati loro), delle imprese profit (soprattutto in riferimento all'erogazione di crediti d'aiuto e alla costituzione di imprese miste), delle Regioni e degli Enti locali.

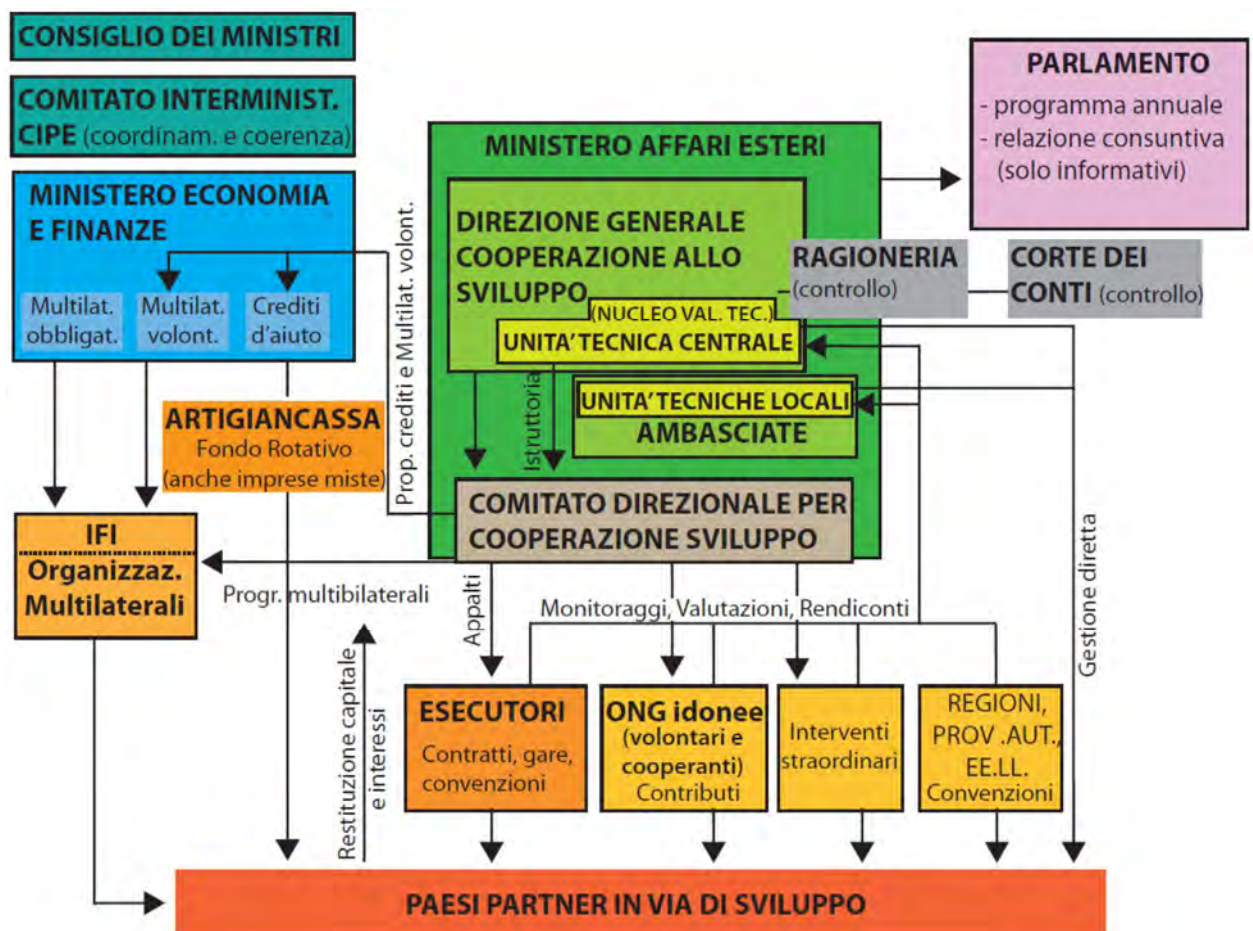
Si può tentare di schematizzare l'articolazione del sistema organizzativo delle inter-relazioni istituzionali che la Legge n. 49/1987 creava, tenendo altresì conto di alcune modifiche intervenute negli anni.

In particolare, per quanto riguarda il mondo delle imprese, alla fine del 2004 Mediocredito Centrale è stato sostituito con Artigiancassa quale istituto di credito gestore - per conto di quello che oggi è il MEF (su proposta del MAE) - del Fondo rotativo per la concessione di crediti di aiuto (incluso il sostegno alle imprese miste), l'erogazione dei finanziamenti, la cura e il monitoraggio dei rientri dei prestiti

concessi, la contabilizzazione e rendicontazione delle attività, così come disciplinate dagli articoli 6 e 7 della Legge n. 49/1987.

È stata, inoltre, abrogata la disposizione che prevedeva in determinati casi il ricorso alla stipula di contratti in forma diretta e a trattativa privata per l'attuazione di iniziative di cooperazione. Diventava così obbligatoria - con l'articolo 3 della Legge n. 412/1991 - l'effettuazione di gare pubbliche secondo la normativa comunitaria, ad esclusione degli interventi straordinari e delle iniziative delle ONG riconosciute idonee, secondo la deroga poi estesa al settore delle attività di formazione e di ricerca dalla successiva legge n. 255/1993.

Fig. 1. L'organizzazione disciplinata dalla Legge 49/1987



Non c'è dubbio che tra il 1987 e il 2014 moltissime cose siano cambiate, trasformando radicalmente il contesto della politica di cooperazione allo sviluppo.

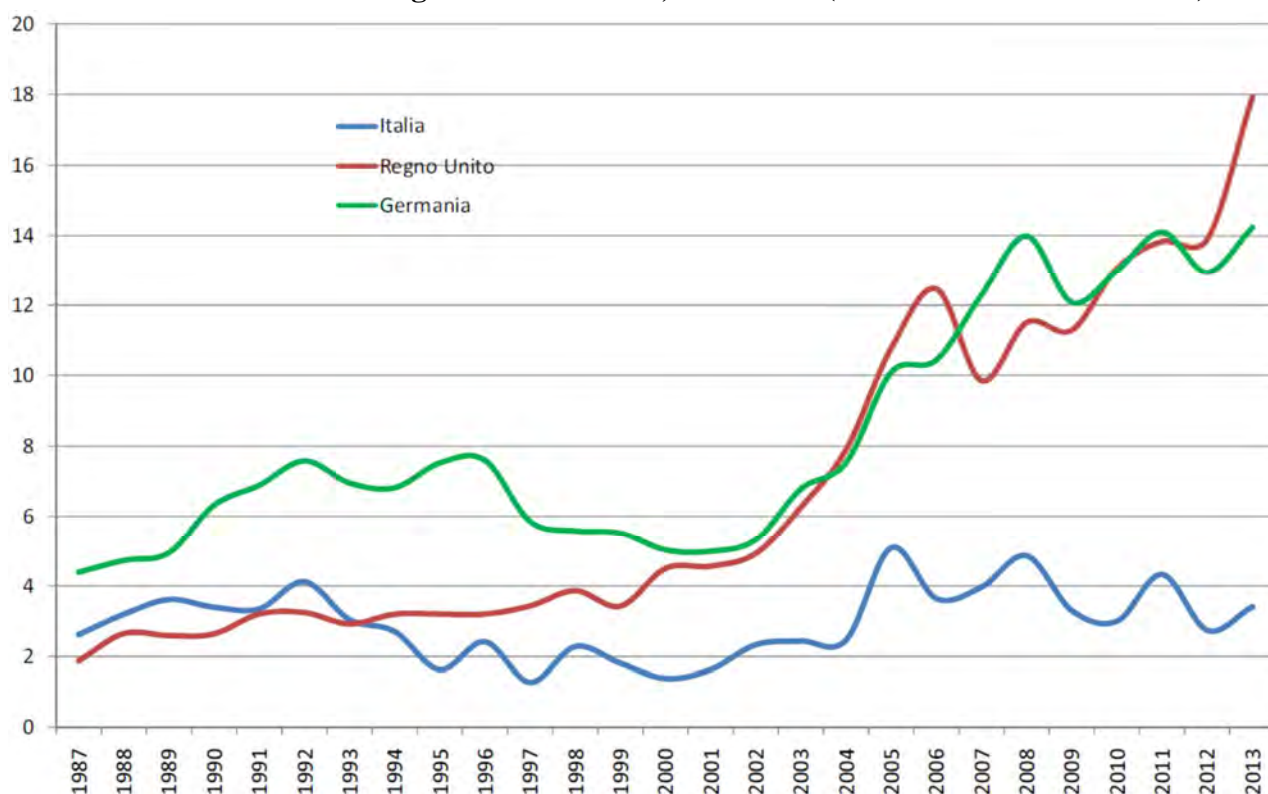
Tuttavia, un punto di particolare criticità della Legge n. 125/2014, che potrebbe condizionare l'efficacia operativa del suo impianto, è un semplice dato fattuale: l'Italia non attraversa una fase di rilancio tale in termini di risorse finanziarie messe a disposizione per la cooperazione allo sviluppo da collocarla al livello di altri paesi G7 o che, comunque, aspirano ad avere un ruolo di *global player* su scala mondiale.

Come mostra il grafico 3, il dato relativo all'andamento delle erogazioni dell'APS totale registrato in Italia - e parallelamente nel Regno Unito e in Germania nel periodo 1987-2013 - mostra come nei 27 anni che precedono il 2014, anno della riforma, rispetto alla precedente legge, si sia assistito ad una progressiva biforcazione che ha allontanato l'Italia da paesi - come appunto Germania e Regno Unito - che sono invece accomunati dalla tendenza ad aumentare il volume totale delle risorse erogate.

Nel 1987 l'Italia ha erogato 2,6 miliardi di dollari (pari allo 0,35% del RNL), il Regno Unito 1,9 miliardi (pari allo 0,28% del RNL) e la Germania 4,4 miliardi (pari allo 0,39% del RNL). Nel 1989 l'Italia ha erogato 3,6 miliardi di dollari (pari allo 0,42% del RNL, massimo picco raggiunto dal paese), il Regno Unito 2,6 miliardi (pari allo 0,31% del RNL) e la Germania 4,9 miliardi (pari allo 0,41% del RNL, per la prima e unica volta meno dell'Italia, cui era stata affiancata l'anno prima con lo 0,39%).

Si è trattato di una breve stagione, interrotta bruscamente nel 1992 (quando l'APS totale italiano ha raggiunto il tetto in valore assoluto di 4,1 miliardi di dollari) con lo scandalo della cosiddetta "tangentopoli" della cooperazione allo sviluppo. Immediatamente dopo si è registrata una netta inversione di tendenza, con un calo del flusso di risorse: l'Italia è entrata nel 2000 con un flusso di soli 1,4 miliardi di dollari. Solo nel periodo 2003-2005 si è avuta una ripresa seguita poi, nuovamente, da una fase di tenuta della posizione minima di impegno finanziario e di relativo allontanamento da Germania e Regno Unito, invece in continua crescita.

Graf. 1. Confronto erogazioni APS totale, 1987-2013 (miliardi di dollari correnti)



Fonte: Elaborazioni su dataset online IDS, OECD-DAC.

Alla vigilia del varo della Legge n. 125/2014, nel 2013, l'Italia ha erogato 3,4 miliardi di dollari (pari allo 0,17% del RNL), cioè sostanzialmente lo stesso importo del 1987, mentre il Regno Unito ha erogato 17,9 miliardi di dollari (pari allo 0,71% del RNL, facendo così entrare il paese nel gruppo ristretto di donatori "generosi" che hanno raggiunto e superato l'impegno di destinare lo 0,7% del RNL) e la Germania 14,2 miliardi di dollari (pari allo 0,38% del RNL).

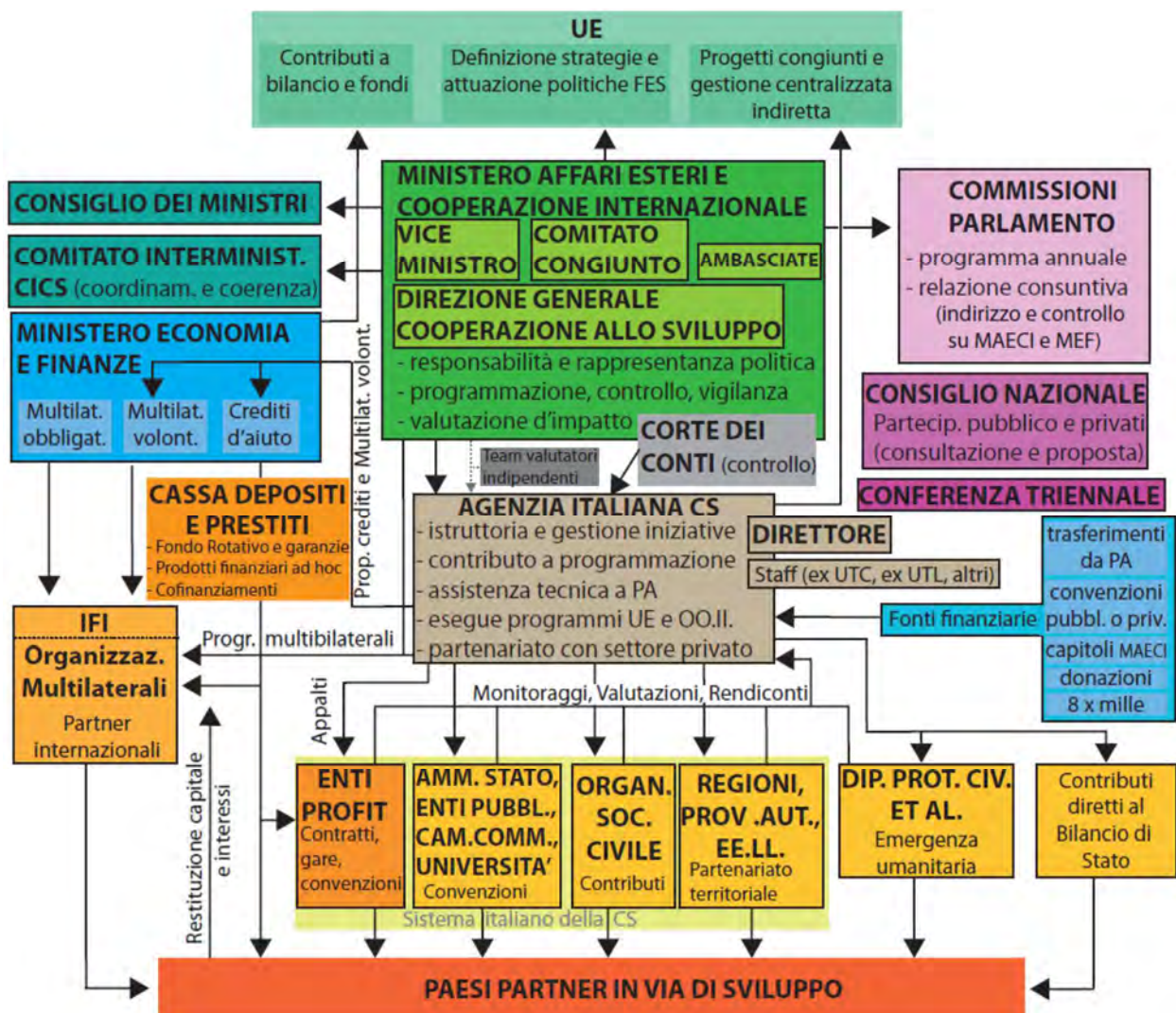
Il quadro evolutivo esce confermato e addirittura più marcato quando si consideri soltanto la componente bilaterale dell'APS.

Nel 1987, l'Italia ha erogato 1,9 miliardi di dollari, mentre il Regno Unito 1 miliardo di dollari e la Germania 3,1 miliardi. Nel 2013, l'Italia ha erogato 850 milioni di dollari (nel 2012 il bilaterale ha mobilitato soltanto 624 milioni di dollari), cioè meno della metà rispetto al 1987, mentre il Regno Unito ha erogato 10,5 miliardi di dollari e la Germania 9,5 miliardi. In pratica, l'Italia si è presentata all'appuntamento della nuova disciplina generale sulla cooperazione allo sviluppo con un volume di risorse per l'APS bilaterale che è meno del 10% di quanto abbiano messo in campo donatori che potrebbero essere presi a confronto, come Germania e Regno Unito.

Negli ultimi anni, cioè, nella cooperazione bilaterale (a differenza del caso dell'APS totale) non si registra una tenuta delle posizioni: come già per tutto il decennio successivo a Tangentopoli, dopo la breve parentesi del 2005 si è assistito ad una tendenziale, seppure altalenante, riduzione delle risorse. Evidentemente la tenuta dell'APS totale è da attribuire alla componente multilaterale, che ha carattere di non comprimibilità (in ragione dei contributi "obbligatori" verso il sistema delle organizzazioni internazionali e di quelli per il Bilancio comunitario e il Fondo Europeo per lo Sviluppo). In effetti, l'APS multilaterale totale italiano era di 737 milioni di dollari nel 1987 (nello stesso anno quello del Regno Unito era di 863 milioni e quello tedesco di 1,3 miliardi), mentre nel 2013 è stato di quasi 2,6 miliardi di dollari, pari a più della metà di quello tedesco (4,8 miliardi) e un terzo di quello inglese (7,4 miliardi).

In ogni caso, se gli aiuti internazionali sono oggi, in generale, meno rilevanti nel panorama dei flussi finanziari rispetto al passato (considerando i flussi degli investimenti diretti esteri e delle rimesse dei migranti, in primis), le poche risorse finanziarie messe a disposizione in Italia per la cooperazione allo sviluppo nel recente passato e, prevedibilmente, nell'imminente futuro rappresentano un'incognita molto seria per la Legge n. 125/2014. Tuttavia, non c'è dubbio che la nuova normativa si proponga di innovare il modello organizzativo di definizione e gestione della politica di cooperazione allo sviluppo.

Fig. 2. L'organizzazione disciplinata dalla Legge 125/2014



Il tentativo di schematizzazione del sistema delle inter-relazioni istituzionali qui proposto permette di evidenziare diversi elementi innovativi, o comunque di rafforzamento significativo di istanze e processi che la precedente normativa aveva intravisto o potuto solo favorire in parte.

Il sistema di *governance* è tendenzialmente più ampio, con il coinvolgimento - in termini di partecipazione, consultazione e proposta - di rappresentanti dei principali soggetti pubblici e privati, profit e non profit, soggetti potenzialmente agenti della cooperazione internazionale allo sviluppo, riuniti nel Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (art. 16); a tale Consiglio si aggiunge la Conferenza pubblica nazionale convocata ogni tre anni per favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche, sull'esempio di quanto avvenuto in occasione del Forum della Cooperazione Internazionale tenutosi a Milano nell'ottobre 2012.

Il sistema italiano della cooperazione allo sviluppo è ancora più ampio ove si guardi ai soggetti identificati come "Sistema della cooperazione italiana allo sviluppo" (artt. 23-27). Non ci sono più soltanto le ONG idonee, ora ricomprese nella più ampia

categoria delle organizzazioni della società civile ed altri soggetti senza finalità di lucro, in cui compaiono tra gli altri anche organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito, organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati (a prefigurare un collegamento strategico diretto tra migrazioni e sviluppo, finora allo stato embrionale e realizzato in forma episodica), imprese cooperative e sociali (art. 26). Non soltanto sono meglio formalizzati la presenza e il ruolo della cooperazione decentrata - cioè di Regioni, Province autonome ed Enti locali - per la promozione di partenariati territoriali (art. 25), ma si esplicita direttamente il ruolo potenziale delle amministrazioni dello Stato, delle camere di commercio, delle università e degli enti pubblici (art. 24), ma anche (tema rilevante nell'agenda internazionale e delicato per le sue implicazioni concrete) quello dei soggetti aventi finalità di lucro (art. 27) laddove “aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali” (art. 23). Non che la Legge n. 49/1987 avesse del tutto trascurato il mondo delle imprese con finalità di lucro, ma di fatto - queste furono le critiche più ricorrenti⁸ - non aveva permesso una partecipazione attiva del sistema delle piccole e medie imprese a causa della mancanza sia di strumenti creditizi loro dedicati che di una semplificazione legislativa che sarebbe stata necessaria, né aveva previsto un coordinamento - invocato da Confindustria - tra i meccanismi di cooperazione allo sviluppo e quelli di sostegno all'esportazione. L'obiettivo della legge non è, quindi, solo quello di aggiornare il sistema dei soggetti coinvolti, ma di individuare ruoli potenziali per soggetti che attualmente non svolgono un ruolo attivo, con l'idea di promuovere e coordinare un approccio di sistema paese.

Oltre all'ambito della *governance*, la Legge n. 125/2014 innova soprattutto sul versante operativo, introducendo una nuova struttura di gestione, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (artt. 17-19). La presenza di una struttura di gestione, braccio operativo autonomo al servizio del MAECI, è diffusa in diversi paesi europei⁹, anche se in alcuni è in atto un ripensamento; nel caso italiano, l'introduzione dell'agenzia mira sia a valorizzare le professionalità esistenti e ad attrarne di nuove, sia ad assicurare maggiore flessibilità operativa, così da potersi misurare con modalità innovative di cooperazione che, sul piano normativo, l'assetto della Legge n. 49/1987 non consentiva o rendeva comunque difficile (a cominciare dalla gestione centralizzata indiretta di finanziamenti della Commissione Europea¹⁰).

⁸ F. Fossati (1999), *Economia e politica estera in Italia. L'evoluzione negli anni novanta*, F. Angeli, Milano.

⁹ Austria, Belgio, Francia, Germania, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia. Anche Giappone e Stati Uniti hanno di fatto, seppure in diverse forme, un ente di gestione o *implementing agency* che affianca il Ministero degli Esteri o quello specifico della Cooperazione.

¹⁰ Si tratta della cosiddetta “cooperazione delegata”, sancita dal quarto principio del codice di condotta dell'UE del 2007 in materia di complementarietà e di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo. È una modalità di gestione che consente alla Commissione Europea di delegare fondi a uno Stato membro per l'esecuzione di programmi di cooperazione (a seguito della firma di "accordi di delega"). A fine novembre 2012 la Commissione Europea aveva accreditato il MAE italiano per la gestione di programmi di cooperazione allo sviluppo finanziati sugli strumenti di azione esterna dell'UE; l'agenzia tedesca, la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) si è posta subito in primo piano in materia, ottenendo l'accreditamento già nel febbraio 2008, seconda solo alla *Dutch Stichting Ontwikkeling Nederlanse Antillen* (SONA) olandese.

Un'agenzia gestionale e operativa sotto il potere di vigilanza oltre che di indirizzo strategico del MAECI, con una larga capacità di azione grazie a una personalità giuridica autonoma, un proprio bilancio e una propria organizzazione, un'autonomia decisionale di spesa entro un limite massimo di due milioni di euro (art. 17, comma 6), un regolamento contabile più snello con il venir meno anzitutto del controllo da parte della Ragioneria di Stato, che invece l'art. 15 della Legge n. 49/1987 prevedeva esplicitamente con la costituzione presso la DGCS di un apposito ufficio.

Si tratta di un braccio operativo molto più leggero rispetto a quello di altri paesi europei, se si considera per esempio che la GIZ tedesca ha oggi uno staff di 16.410 persone (di cui 3.072 impiegati in Germania) e quasi 800 consulenti, è presente in 130 paesi con un giro di affari di circa 2 miliardi di euro (nel 2013) provenienti soprattutto dal Ministero federale per la Cooperazione economica e lo sviluppo (circa 1,5 miliardi), ma anche da quello degli Esteri e da quello dell'Ambiente, come pure dall'UE e da altri governi (come Australia, Paesi Bassi e Arabia Saudita), oltre che da imprese (come la Shell) che mobilitano circa 180 milioni di euro l'anno. Oppure, per fare un confronto con una struttura ministeriale, nel Regno Unito il *Department for International Development* (DFID) è di fatto un ministero ad hoc, denominato Dipartimento e completamente separato dal Ministero degli Affari Esteri, con uno staff di 3.000 persone a tempo pieno (di cui oltre la metà impegnata in 28 paesi prioritari) e un bilancio di 14 miliardi di euro (di cui, volendo segnalare una voce molto trascurata in Italia, quasi 500 milioni di euro per "ricerche ed evidenze", comprese le valutazioni d'impatto).

In termini di risorse finanziarie, la Legge individua come interlocutore strategico per l'agenzia la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), società per azioni a controllo pubblico chiamata a operare come banca o istituzione finanziaria per la cooperazione allo sviluppo: cioè non solo a concedere crediti agevolati a valere sul fondo rotativo fuori bilancio costituito presso di essa (art. 8), ma anche a strutturare prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali, a partecipare a programmi dell'UE e a destinare risorse proprie in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali (art. 22, comma 4).

La società CDP è immaginata, dunque, come una banca di sistema per la cooperazione allo sviluppo, col compito di accoppiare risorse proprie e il bilancio dello Stato come leva per mobilitare risorse aggiuntive, attraverso meccanismi di integrazione di risorse finanziarie come il *blending* (un mix di doni e crediti volti a mobilitare investimenti privati) e il *matching* (versamento di contributi in proporzione alla somma raccolta per mezzo di una pubblica sottoscrizione) e un uso efficiente di garanzie e crediti, in modo simile a quanto avviene in Germania con la Banca di sviluppo del gruppo bancario KfW (*KfW Entwicklungsbank*).

Sul piano delle risorse, è esplicitata la necessità di un allineamento agli impegni e agli standard internazionali, che dovrebbe significare un percorso di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali per la cooperazione internazionale allo sviluppo, tale da porre l'Italia in linea con gli impegni e gli obiettivi assunti a livello europeo e internazionale, a cominciare da quello dello 0,7% del RNL (art. 30). Ciò dovrebbe concorrere sia a una maggiore prevedibilità degli impegni futuri, secondo una logica - diffusa in altri paesi - di programmazione pluriennale, sia a poter fare

cooperazione congiunta con altri paesi europei. Inoltre, la Legge n. 125/2014 configura la società CDP come leva potenziale di imprecisate maggiori risorse mentre quelle stanziare in bilancio, finora distribuite sui capitoli di diversi Ministeri, saranno più facilmente leggibili attraverso un apposito Allegato al bilancio, che indicherà tutti gli stanziamenti distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, destinati anche in parte al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo (art. 14, comma 1).

La Legge n. 125/2014 rappresenta, dunque, una novità importante e che si prefigge obiettivi ambiziosi. Per questa ragione può risultare utile segnalare alcuni aspetti critici relativi alle questioni di fondo che interesseranno l'applicazione della legge e si legano inevitabilmente alla parte operativa.

In particolare, un punto chiave è il coinvolgimento attivo e qualificato dei soggetti profit.

La cooperazione allo sviluppo è infatti definita come "parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia" (art. 1, comma 1)¹¹, il che obbliga a ricercare il maggior grado possibile di coerenza e unitarietà con gli altri ambiti e dimensioni della politica estera. Il tema cruciale della valorizzazione del contributo dei soggetti profit e le conseguenti nuove opportunità per l'internazionalizzazione economica derivanti dalla riforma della legge, si iscrivono all'interno di un quadro più ampio di quello italiano, di cui è importante tener conto e che rimanda a recenti Comunicazioni della Commissione Europea sul ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo (maggio 2014)¹², le Conclusioni del CODEV dell'UE in concomitanza con la conclusione del semestre di Presidenza italiana di turno (dicembre 2014)¹³, le Linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali (2011), i Principi Guida su Imprese e Diritti umani adottati dalle Nazioni Unite (2011) e gli standard relativi alla Responsabilità sociale d'impresa elaborati dal Global Compact delle Nazioni Unite (2013)¹⁴. Si tratta di almeno tre temi, strettamente correlati ma allo stesso tempo distinti, da non confondere:

- i. come mobilitare maggiori risorse finanziarie (i cosiddetti *Means of Implementation*), tema che sul piano contabile si lega alla riconcettualizzazione in sede OCSE di quello che nel corso del 2015 dovrebbe diventare il *Total Official Support for Development* (TOSD), facendo leva sulla capacità di costruzione di partenariati strategici e di sviluppo di soluzioni

¹¹ A titolo di richiamo storico, già la Legge n. 49/1987 definiva la cooperazione allo sviluppo "parte integrante della politica estera dell'Italia" (art. 1, comma 1).

¹² La programmazione 2014-2020 per la Cooperazione allo sviluppo della Commissione Europea prevede un coinvolgimento attivo del settore privato, da mobilitare in termini di: (i) "private sector development" (sostegno allo sviluppo di un contesto favorevole nei PVS, sostegno al settore formale e informale, all'imprenditorialità femminile, facilitazioni all'accesso ai finanziamenti e una finanza inclusiva); (ii) "private sector engagement for development" (Corporate Social Responsibility, business solutions inclusive, Public-Private Partnership, riconoscimento del ruolo per il settore privato nell'Agenda post-2015).

¹³ Le Conclusioni del CODEV dell'UE indicano che cooperazione allo sviluppo e internalizzazione possono utilmente convergere ed interagire laddove risultino funzionali all'obiettivo di crescita economica e sviluppo, attraverso il rafforzamento del settore privato dei paesi partner.

¹⁴ Si veda M. Zupi (2015), *Ripensare il finanziamento dello sviluppo*, CeSPI-Osservatorio di Politica Internazionale, Roma, febbraio.

finanziarie ad hoc da parte della società CDP, dell'Agenzia e del MAECI, d'intesa con il MEF;

- ii. come intervenire in modo adeguato per contribuire alla promozione dello sviluppo sostenibile inclusivo in paesi a medio reddito che – secondo, ad esempio, il Rapporto conclusivo pubblicato il 2 febbraio 2015 dalla Commissione sullo sviluppo della Camera dei Comuni inglesi, che cita esplicitamente paesi come Brasile, Cina e India - dovranno continuare a ricevere aiuti internazionali nel futuro, ma attraverso nuove forme di partenariato, focalizzate su aree non riconducibili agli aiuti tradizionali, ma più orientate al commercio e alla promozione del settore privato;
- iii. come sostanziare l'idea di una politica di cooperazione allo sviluppo del "sistema Italia", che includa il mondo dei soggetti profit in una visione integrata e non agendo per *silos* separati (cooperazione delle ONG da un lato e dei soggetti profit dall'altro, come nella Legge n. 49/1987), ben al di là della pratica della responsabilità sociale d'impresa che selezioni all'interno del variegato mondo dei soggetti profit e, per quanto possibile, esca dal perimetro dell'accordo interno alla comunità dei paesi donatori tradizionali (le Linee Guida dell'OCSE, appunto), in nome della costruzione di agenda condivisa coi paesi partner beneficiari dei flussi di APS.

In proposito occorre sottolineare come oggi il ripensamento dell'architettura istituzionale che governa il mondo della cooperazione allo sviluppo si leghi spesso proprio al bisogno di un maggiore raccordo tra la componente dell'internazionalizzazione economica e quella della cooperazione allo sviluppo. Se, in prospettiva, temi "nuovi" come quello delle politiche e misure di adattamento al cambiamento climatico e approcci come quello del partenariato territoriale a livello internazionale diverranno aree d'intervento prioritario per la cooperazione allo sviluppo, non c'è dubbio che un tema strategico come il coinvolgimento e la partecipazione attiva e qualificata, in forme radicalmente diverse rispetto al passato, dei soggetti profit diverrà, in Italia come altrove, un aspetto fondamentale dell'applicazione della normativa e della pratica della cooperazione allo sviluppo.

Dinanzi alle nuove sfide relative ad un coinvolgimento attivo e qualificato dei soggetti profit, indicazioni preziose vengono dall'esperienza e dai risultati dei meccanismi utilizzati finora dalla cooperazione italiana allo sviluppo per il coinvolgimento delle imprese profit¹⁵.

2. Le opportunità dei meccanismi già utilizzati: i crediti d'aiuto, i sostegno alle PMI locali e il *matching*

I crediti di aiuto, previsti dall'art. 8 della Legge n. 125/2014 e già disciplinati dall'art. 6 della Legge n. 49/1987, sono crediti agevolati concessi al paese partner in ragione

¹⁵ La principale fonte in materia è l'Uff. X della DGCS-MAECI. La documentazione di dettaglio, cui si è attinto in questa sezione, è rappresentata da: Uff. X/DGCS-MAECI (2015), *Gli Strumenti Finanziari della Cooperazione italiana a sostegno dello sviluppo del settore privato*, MAECI, Roma.

della non fattibilità di crediti commerciali e della destinazione a favore di paesi con reddito medio-alto (con un reddito nazionale lordo pro capite non superiore nel 2014 a 12.735 dollari statunitensi) oppure – nel caso degli aiuti legati, cioè per finanziare lavori, forniture e servizi di origine esclusivamente italiana e fino ad una percentuale massima del 95% del credito – reddito medio-basso (con un reddito pro capite non superiore a 4.125 dollari statunitensi).

I crediti d'aiuto finanziano progetti o programmi di cooperazione in vari settori, che sono realizzati da imprese aggiudicatrici a seguito di gare internazionali aperte, oppure, nel caso di minori dimensioni, di gare nazionali riservate a imprese locali.

Il livello di reddito pro capite del paese beneficiario determina il grado di agevolazione, che si traduce in livelli molto o poco agevolati in termini di condizioni finanziarie applicate (tasso d'interesse, periodo di grazia e di maturità).

Le priorità paese definite dalla programmazione della DGCS determinano i paesi cui va particolare attenzione, tra quelli eleggibili.

In generale, l'iter formale di tali crediti prevede che il paese partner faccia richiesta di un credito di aiuto, tramite l'Ambasciata italiana, alla DGCS che ne valuta l'eleggibilità in relazione alle proprie priorità e programmazione. In caso risulti eleggibile, il progetto è presentato al Comitato Direzionale (che, in base all'art. 21 della Legge n. 125/2015, sarà sostituito dal Comitato Congiunto), che esprime il proprio parere sulla concessione del credito. In caso il parere sia favorevole, viene stipulato un "Accordo tra governi" che indica le modalità operative. Le procedure di gara applicabili sono quelle adottate dalla Unione Europea (PRAG) o dalla Banca Mondiale, fatto salvo il necessario rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità statuiti nel Codice dei Contratti (art. 2 comma 1 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163). L'esecuzione dei contratti avviene compatibilmente con la normativa locale del paese beneficiario. L'erogazione ai soggetti beneficiari è effettuata dall'Ente gestore del Fondo rotativo, a seguito di un decreto emesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e in accordo con le modalità previste nella convenzione finanziaria firmata dallo stesso Ente gestore con l'Ente nominato dal governo locale. Le modalità applicabili prevedono l'erogazione diretta al governo del paese partner o al fornitore dei servizi/beni o lavori su mandato del governo locale e che avrà l'onere di rimborsare il credito al governo italiano. I controlli previsti includono solo l'auditing della Stazione appaltante nel caso di lavori fino a 200 mila euro; anche controlli ex ante sull'aggiudicazione nel caso di lavori fra 200 mila e 1 milione di euro; controlli ex ante anche sui documenti di gara per lavori oltre 1 milione di euro; controllo ex post nel caso di forniture e servizi sotto i 130 mila euro; controlli solo sull'aggiudicazione nel caso di forniture e servizi fra i 130 mila e 500 mila euro; controllo sia sulla documentazione di gara che sull'aggiudicazione nel caso di forniture e servizi al di sopra dei 500 mila euro.

Una fattispecie particolare è rappresentata dai crediti agevolati indirizzati alle PMI dei paesi partner. Sono crediti agevolati concessi al governo del paese partner, che li distribuisce - attraverso la propria Banca centrale - alle banche commerciali o istituzioni di microfinanza perché erogano a condizioni agevolate crediti a proprie PMI per l'acquisto di beni e servizi di origine italiana (il legamento dell'aiuto è, in genere, pari al 50-70%).

Una delibera recente del Comitato Direzionale (n. 117/2013) richiama una procedura specifica di concessione di crediti d'aiuto disciplinata dall'*Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credit* dell'OCSE-DAC: è la cosiddetta procedura *matching*. Un'impresa italiana che partecipa ad una gara internazionale per la realizzazione di progetti di sviluppo in cui si misura con la concorrenza di imprese di altri paesi OCSE potenzialmente beneficiarie dell'aiuto finanziario da parte del proprio paese, chiede al governo italiano di manifestare alle autorità locali la propria disponibilità a concedere, in caso di aggiudicazione della gara, un credito di aiuto legato a condizioni equivalenti a quelle offerte dai paesi concorrenti OCSE (cosiddetta *willingness to match*). In questo caso, l'autorizzazione del Comitato Direzionale è condizionata all'effettiva aggiudicazione della gara da parte dell'impresa italiana.

Altra fattispecie particolare, molto utilizzata negli ultimi anni dalla DGCS e considerata una modalità innovativa di finanza dello sviluppo dal gruppo dei 64 paesi che costituiscono il *Leading Group on Innovative Financing for Development*, è il cosiddetto *Debt-for-development swap* o meccanismi di conversione della restituzione del debito conseguente alla concessione di crediti di aiuto in risorse equivalenti in valuta locale messe a disposizione da parte del paese debitore per realizzare progetti di sviluppo concordati tra i governi.

Le procedure operative prevedono che i progetti siano approvati da Comitati misti a seguito di una valutazione tecnica effettuata in loco e che poi i versamenti in valuta locale a favore di un Fondo di contropartita appositamente istituito siano fatti a *tranche*. Il fatto che i contratti prevedano pagamenti in valuta locale (il che alleggerisce molto l'onere del paese debitore) ha finora limitato molto l'interesse delle imprese profit a partecipare a questi meccanismi, che non prevedono la conversione in euro o dollaro.

Un'innovazione prevista dalla Legge n. 125/2014 è la possibilità che anche le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) siano eleggibili a tali crediti d'aiuto, il che si dovrebbe tradurre nell'opzione di istituire dei Fondi fiduciari, finanziati a credito, per realizzare progetti d'interesse per le IFI e per la DGCS.

3. Le opportunità dei meccanismi già utilizzati: i finanziamenti per le imprese miste e il *blending*

I finanziamenti agevolati alle imprese italiane che realizzano imprese miste nei paesi partner, previsti dall'art. 27 della Legge n. 125/2014 e già disciplinati dall'art. 7 della Legge n. 49/1987 (con successive modifiche per estenderne l'uso), sono crediti che finanziano parzialmente (70%) la quota di capitale di rischio in imprese miste, che non può essere inferiore al 20% e si combina alla partecipazione di investitori pubblici e/o privati del paese partner (presenti con non meno del 25% del capitale di rischio dell'impresa): imprese create per realizzare nuove iniziative o l'ampliamento di iniziative preesistenti.

Un'impresa italiana può ottenere i finanziamenti a seguito di conferimenti in denaro in conto capitale sociale nella misura del 20% dell'importo finanziato (anche in

natura, cioè beni tangibili), ove sussistano adeguate garanzie agli investimenti esteri, a cominciare da accordi di protezione degli investimenti con l'Italia. Il finanziamento agevolato non potrà mai superare l'importo di 10 milioni di euro, con un periodo massimo di grazia di 5 anni e di maturità di 10 anni.

I crediti - che possono riguardare un'ampia gamma di settori e sono concessi in paesi individuati dal Comitato Direzionale a valere su un conto speciale del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo - devono promuovere lo sviluppo della comunità locale mediante il rafforzamento del settore privato, in ciò distinguendosi da strumenti agevolativi simili predisposti da Simest e Sace al solo scopo di sostenere l'internazionalizzazione.

L'uso molto limitato che se ne è fatto nel passato e la sostanziale esclusione delle PMI come beneficiarie ha indotto il legislatore a varare alcune modifiche normative e regolamentari. Il 2 agosto 2014 il CIPE ha adottato modifiche al regolamento che hanno ampliato la gamma di settori eleggibili includendo anche quello industriale, con l'esclusione ovviamente di interventi di pura delocalizzazione; ha elevato la soglia a 10 milioni di euro e previsto la possibilità di anticipazioni fino al 70% del finanziamento, garantite da prelievi fidejussioni bancarie, prima dell'apporto di capitale nell'impresa mista, esteso anche in natura. L'agevolazione a livello di tasso d'interesse è stata portata dal 30% al 15% del tasso di riferimento per il credito industriale.

Ulteriori modifiche sono venute dalla Legge n. 98/2013 che permette di destinare una quota del Fondo Rotativo dei crediti di aiuto per la costituzione di un Fondo di Garanzia per garantire i prestiti concessi ad imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale delle imprese italiane nelle imprese miste. In questo modo per le imprese richiedenti si riduce l'onere delle garanzie richieste, di solito nella forma di una fideiussione bancaria d'importo e durata pari a quella del finanziamento agevolato ottenuto. Il Fondo di Garanzia mira per l'appunto a garantire il prestito agevolato in una percentuale tra il 60% e l'80% della garanzia richiesta dall'Ente gestore (aumentando la percentuale al diminuire della dimensione dell'Impresa). Il MAECI e il MEF hanno stanziato 10 milioni di euro come base di partenza per garantire le future operazioni di creazione di imprese miste, tutelando in questo modo la solidità del Fondo rotativo. In pratica, adottando un effetto leva di 1:12, corrispondente alla proporzione di imprese che falliscono, i 10 milioni di euro dovrebbero garantire un importo complessivo di 125 milioni di euro di finanziamenti concessi: la garanzia sarà prontamente escutibile nel caso di insolvenza dell'impresa finanziata e può accedervi un'impresa legalmente registrata in Italia e attiva da almeno tre anni nello stesso settore di attività dell'impresa mista.

Inoltre, è stata resa possibile la concessione di crediti agevolati ad investitori pubblici o privati o a organizzazioni internazionali che, a loro volta, vogliono finanziare imprese miste nei PVS.

Di fatto, l'importo oggi a carico dell'impresa italiana che partecipa alla costituzione dell'impresa mista si riduce molto rispetto al passato, grazie all'aumento dell'importo massimo di credito finanziato, la possibilità sia di anticipo prima del versamento, sia di un contributo in natura fino al 20% dell'apporto totale dell'impresa italiana, e sia di potenziali interventi di altri partner anche privi di un chiaro mandato per lo sviluppo dei paesi partner (come la Simest, che interviene tramite partecipazioni, fondi di *venture capital*, agevolazioni finanziarie).

La Legge n. 125/2014 ha previsto che la gestione del Fondo rotativo extra bilancio che finanzia le operazioni con crediti d'aiuto e i finanziamenti alle imprese miste sarà di competenza della Cassa Depositi e Prestiti, che potrà peraltro impiegare risorse proprie in iniziative di sviluppo, operando come banca di sviluppo.

Nello spirito della nuova Legge n. 125/2014, questi recenti sviluppi dovrebbero consolidarsi e condurre alla creazione di nuovi Fondi fiduciari pubblico-privati, combinando anche fondi di enti privati (come Fondazioni a carattere filantropico) per esercitare un effetto leva basato sul *blending* delle risorse, concedendo crediti agevolati o altri strumenti per la creazione di imprese miste finanziabili direttamente in loco. Inoltre, i crediti d'aiuto a favore di PMI e i finanziamenti agevolati alle imprese italiane che realizzano imprese miste nei paesi partner - nella fattispecie per esempio di finanziamenti a fondi di enti privati a sostegno delle imprese miste (partecipate dalle stesse PMI) - sono potenzialmente combinabili.

Complessivamente, in termini finanziari, il lascito dell'esperienza operativa della Legge n. 49/1987 nel settore dello sviluppo d'impresa evidenzia che dal 1997 al 2014 la DGCS ha finanziato, attraverso l'utilizzo dei suoi strumenti finanziari incluso l'art.7, un ammontare pari a 1,44 miliardi di euro, di cui 361,39 milioni di euro a dono, 1,044 miliardi a credito d'aiuto e 35,2 milioni a sostegno delle imprese miste.

Box 2 – Possibili opportunità legate alla valorizzazione delle rimesse

In seno a Confindustria è istituito un Gruppo di Lavoro Cooperazione Internazionale, impegnato ad approfondire le “sinergie tra la cooperazione internazionale e l'internazionalizzazione delle imprese”, per riprendere il titolo di un workshop organizzato alla sede di Confindustria il 18 maggio d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

Recentemente un membro di quel gruppo, il dott. Giovannangelo Montecchi Palazzi, ha avanzato due proposte operative volte a trasferire - in un contesto di cooperazione allo sviluppo in senso tradizionale - esperienze nelle quali l'Italia può offrire qualcosa di originale e importante. Si tratta di:

1. inclusione finanziaria delle rimesse, grazie all'impegno di BancoPosta e al modello dell'accordo che ha stipulato con PosteFinances del Senegal,
2. ricorso alle garanzie mutualistiche per sostenere le PMI dei PVS, un ambito nel quale l'Italia è leader al mondo.

Una terza proposta è invece di stampo più commerciale, tenendo conto il rafforzamento dei legami tra commercio e sviluppo atteso con l'applicazione della Legge n. 125/2014, e riguarda la creazione di una "trade facility" italiana imperniata su SACE. Si tratta di uno strumento già molto diffuso tra le istituzioni finanziarie internazionali, che si impegnano a garantire del tutto o in larga parte i rischi di banche confermanti le lettere di credito utilizzate nelle operazioni di esportazione e importazione (cosiddetto credito documentario).

Tra le due proposte avanzate, in questa sede si approfondisce il tema delle nuove opportunità per il mondo delle imprese legate alla valorizzazione delle rimesse, tema su cui l'Italia ha investito politicamente negli ultimi anni.

Il nostro paese si è particolarmente impegnato in questa materia, dando seguito alle Dichiarazioni G8 del 2004 (Sea Island), del 2007 (Heiligendamm) e del 2008 (Toyako) che contenevano espliciti riferimenti al tema. La Banca d'Italia ha partecipato alla definizione dei principi generali della Banca dei regolamenti internazionali (Bank of International Settlements, BIS) in materia, adottati nel 2007.

Nel 2009, anno di Presidenza italiana del G8, l'Italia ha istituito d'intesa con la Banca Mondiale il “Global Remittances Working Group”, che ha focalizzato il suo impegno sui temi del miglioramento dei dati, migrazione e sviluppo, pagamenti e infrastrutture di mercato, prodotti finanziari per le rimesse e accesso alla finanza. Proprio in occasione del Vertice G8 de L'Aquila è stata adottata l'iniziativa italiana e della Banca Mondiale, che fissava a livello internazionale l'impegno di ridurre il costo medio globale di invio delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni (obiettivo del “5x5”), il che avrebbe comportato il dimezzamento dei costi di invio delle rimesse, generando così un incremento netto del reddito dei migranti e delle loro famiglie stimato dalla Banca Mondiale pari a circa 10-15 miliardi di dollari all'anno.

L'Italia e la Banca Mondiale hanno organizzato in quel contesto la “Conferenza Internazionale sulle Rimesse” (9-10 novembre 2009), in cui sono state lanciate sia

la “Rome Road Map for Remittances”, che individuava le azioni per la facilitazione delle rimesse e la riduzione dei loro costi, sia il sito web italiano sul costo delle rimesse in Italia, cofinanziato da MAE-DGCS e gestito dal CeSPI, che rappresenta un importante strumento di trasparenza a beneficio degli immigrati (www.mandasoldiacasa.it).

Nel 2010 i paesi del G20 si sono impegnati a favore di “una sostanziale riduzione nel costo delle rimesse”, istituendo la Development Action for Remittances.

Nel 2011 il Vertice G20 di Cannes, su proposta dell'Italia e dell'Australia, ha fatto proprio l'obiettivo del “5x5” de L'Aquila, aggiornato la “Rome Road Map for Remittances” di due anni prima e affidato alla Banca Mondiale, tramite il Global Remittances Working Group, il monitoraggio dell'iniziativa.

Nel 2012, in occasione del venticinquesimo congresso dell'Unione Postale Universale (UPU), sempre su iniziativa italiana, è stata adottata una Risoluzione che invita Stati ed operatori a concorrere all'obiettivo 5x5.

Nel 2014, in occasione del vertice dei paesi del G20 a Brisbane, l'impegno a “una sostanziale riduzione nel costo delle rimesse” è stato rinnovato.

A giugno del 2015, nel quadro dell'Expo di Milano, si è tenuto il Global Forum on Remittances and Development (GFRD), promosso dall'IFAD, in collaborazione con Banca Mondiale e Unione Europea, in coincidenza con la celebrazione della prima giornata internazionale delle rimesse familiari (16 giugno).

Per quanto riguarda l'agenda di sviluppo, il tema delle migrazioni dovrebbe trovare maggiore rilievo rispetto agli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium development goals*, MDG) approvati nel 2000. Già nel documento finale del 2014 dell'*Open Working Group on Sustainable Development Goals* (OWG-SDG) si faceva esplicito riferimento a target relativi alle migrazioni trattando i temi della salute, l'istruzione, l'uguaglianza di genere, il lavoro a condizioni dignitose, la riduzione delle disuguaglianze, la promozione di società in pace ed inclusive e – collegato direttamente al tema delle rimesse e, più in generale, quello degli strumenti finanziari per lo sviluppo – i cosiddetti *Means of implementation* (MoI).

Sempre nel 2014, il Global Migration Group (GMG), il coordinamento creato dieci anni prima dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, che riunisce quattordici agenzie delle Nazioni Unite, Banca Mondiale e Organizzazione internazionale delle migrazioni per coordinare l'azione multilaterale in materia di *governance* delle migrazioni internazionali, ha proposto cinque indicatori per monitorare i target specifici da raggiungere nel quadro dei nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile, sottolineando la possibilità di disaggregare ulteriormente i target attinenti alle migrazioni. I cinque indicatori proposti sono:

1. il costo di trasferimento delle rimesse,
2. il livello di condanne penali per i trafficanti di esseri umani,
3. il costo di reclutamento dei lavoratori migranti,
4. soluzioni di lungo periodo per i rifugiati,
5. un indicatore composito sulla mobilità umana.

A questi indicatori specifici se ne sono aggiunti altri nel dibattito attuale, come la portabilità internazionale dei diritti di protezione sociale, il riconoscimento reciproco delle qualifiche e specializzazioni professionali, l'inclusione finanziaria.

Trasferendo tutti questi temi in termini di obiettivi e strumenti di mobilitazione di maggiori risorse finanziarie a fini di sviluppo, la prospettiva da cui si guarda il tema delle rimesse è fondamentalmente quella di focalizzarsi su possibili interventi migliorativi per quanto riguarda:

1. la riduzione dei costi di invio delle rimesse,
2. la riduzione dei costi di reclutamento dei lavoratori migranti,
3. la mobilitazione di contributi a carattere filantropico da parte delle diaspore,
4. la cartolarizzazione dei flussi futuri di rimesse,
5. la mobilitazione del risparmio delle diaspore e i fondi di garanzia,
6. il collegamento più stretto tra rimesse e strumenti di risparmio e assicurazione,
7. il miglioramento della valutazione del credito sovrano.

In una prospettiva di opportunità per il sistema delle imprese italiane, alcune di queste proposte hanno implicazioni interessanti.

Filantropia di associazioni di migranti come effetto leva per investimenti

Il primo esempio è rappresentato dai contributi a carattere filantropico da parte delle diaspore. L'esperienza, molto nota a livello internazionale, del meccanismo del "3x1" in Messico ha avuto un grande successo. Il fondo 3x1 nasce dall'esperienza della diaspora messicana negli Stati Uniti dove i migranti messicani hanno creato una rete di associazioni cittadine per appoggiare la costruzione delle infrastrutture nella propria regione di origine, Zacatecas, una delle regioni centro-occidentali del Messico con una più lunga tradizione di emigrazione e la più alta percentuale di rimesse. Le associazioni zacateche iniziano a svilupparsi in California a partire dagli anni '60 e oggi sono oltre 200. Inizialmente fornivano assistenza ai migranti feriti o morti sul confine messicano per le cure o per il rientro della salma. Nel 1993, grazie anche ad una politica messa in atto dal governo messicano per la valorizzazione delle rimesse, venne organizzato il primo Programma 2x1 per rendere istituzionale il supporto della rete di associazioni zacateche e incentivare l'investimento dei migranti, con l'apporto rispettivamente del Governo federale e di quello nazionale. Nel 1999 venne lanciato un nuovo programma 3x1 con l'ingresso della municipalità di Zacatecas come terzo attore e il finanziamento di progetti con maggiore impatto sulla comunità, come borse di studio.

Per replicare tale esperienza si fa spesso riferimento al coinvolgimento filantropico delle comunità di migranti attraverso federazioni di associazioni di migranti provenienti dalla stessa città natale (le cosiddette *Home Town Associations*, HTAs). L'effetto netto di tali meccanismi non è completamente noto. I dubbi non mancano. I criteri di selezione delle opere da realizzare col finanziamento della filantropia dei migranti non sono necessariamente da considerare come quelli più rispondenti alle reali necessità del territorio dato, sia perché si tende a privilegiare progetti più immediatamente visibili, sia perché tali interventi tendono a concentrarsi in opere di infrastrutturazione rurale, per altro con la possibilità che ciò determini un effetto di sbilanciamento a favore di alcuni territori (quelli con una consistente comunità di

emigrati all'estero) e penalizzazione di altri. Le stime della Banca Mondiale sono molto ottimistiche circa la possibilità di mobilitare la propensione filantropica di individui e associazioni di migranti a fini di sviluppo, calcolando che destinando lo 0,5% dei redditi della diaspora a questo fine si mobilizzerebbero oltre 12 miliardi di dollari l'anno.

La cartolarizzazione delle rimesse

Un altro strumento citato su cui ragionare ed eventualmente investire nel prossimo futuro è quello della cartolarizzazione delle rimesse, cioè l'uso dei flussi futuri di rimesse come garanzia reale collaterale al fine di abbassare il costo dell'indebitamento e allungare il periodo di maturità del debito contratto per realizzare progetti di investimento nei PVS.

Il termine cartolarizzazione indica la cessione di attività finanziarie capaci di generare flussi di cassa pluriennali (come le rimesse), che permette l'emissione ed il collocamento di titoli obbligazionari. L'ingegneria finanziaria necessaria a questo proposito prevede la costituzione di un intermediario finanziario nella forma di una società veicolo di scopo (*Special Purpose Vehicle, SPV*) in centri finanziari off-shore, ovvero un istituto di origine anglosassone che si caratterizza per essere un soggetto creato ad hoc da banche, imprese o pubbliche amministrazioni che cedono le attività finanziarie e a cui affidano la gestione dell'operazione finanziaria.

Nello specifico, a fronte della cessione delle attività finanziarie sottostanti, l'SPV emette le obbligazioni, da collocarsi sui mercati nazionali o internazionali, proteggendole da interferenze governative. In pratica, l'SPV è la società cessionaria abilitata ad emettere i titoli in cui sono incorporate le attività finanziarie cedute dal titolare originario (come, ad esempio, una banca che opera nei PVS, nel caso delle rimesse) che prevede di ricevere nel futuro flussi della data attività finanziaria sottostante. Parallelamente, l'SPV versa al cedente (cioè allo stesso creditore originario, la banca dei PVS), il corrispettivo economico ottenuto attraverso l'emissione ed il collocamento di titoli obbligazionari. Il recupero da parte dell'SPV del valore di queste attività dovrebbe garantire la restituzione del capitale e delle cedole di interessi indicate nell'obbligazione. Questo significa che la banca che riceve le rimesse vende all'SPV il diritto a ricevere con prelazione i fondi che i migranti inviano come rimesse e tali versamenti confluiscono nel fondo off-shore a garanzia del pagamento del capitale e degli interessi agli investitori.

Le rimesse ricevute sono nuovamente girate alla banca nel momento in cui l'SPV paga capitale e interessi agli investitori, trattiene la quota di servizi di gestione e destina appunto alla banca, la parte restante maturata. Se il recupero non è possibile, gli investitori che hanno comprato dall'SPV i titoli cartolarizzati incorrono nella perdita sia del capitale versato che degli interessi dovuti. La banca cedente, ovviamente, continua in ogni caso ad avere l'obbligo di versare le rimesse che riceve dai migranti ai beneficiari, ma non potrà farlo utilizzando i fondi ricevuti dal conto off-shore amministrato dall'SPV laddove tale fondo dovesse fallire, nel qual caso dovrebbe quindi provvedere ad assicurare diversamente il pieno rispetto del proprio obbligo, per non fare incorrere gli stessi beneficiari finali delle rimesse in gravi perdite, perdite sostanzialmente simili a quelle di chi deve ricevere rimesse tramite una banca a rischio di fallimento.

Un meccanismo concreto che tutela i migranti e le loro famiglie è quello degli alti

livelli di copertura, cioè il fatto che le obbligazioni emesse rappresentano solo una piccola porzione dei flussi futuri di rimesse, in modo tale che la riduzione dei flussi non compromette il funzionamento del meccanismo. Questa è la ragione per cui anche in un contesto di crisi finanziaria come l'attuale, l'emissione di obbligazioni garantite dai flussi di rimesse non ne ha sinora risentito in termini di performance.

La cartolarizzazione non è uno strumento nuovo, nel senso che è stata già molto sperimentata utilizzando come garanzia i proventi futuri legati all'esportazione di petrolio, minerali e metalli, le *royalties* petrolifere e del gas, ma anche le entrate fiscali e i biglietti aerei. In altri termini, è possibile ipotecare diverse attività finanziarie e beni come garanzia sotto forma di proventi futuri certi; e le rimesse, al pari degli aiuti internazionali futuri, rientrano come nuove tipologie di prodotti candidabili alla cartolarizzazione.

La capacità potenziale per le banche (o banche, pubbliche amministrazioni e imprese, in una logica di partenariato pubblico-privato) di mobilitare risorse aggiuntive a partire da un effetto leva indotto dai flussi futuri di rimesse è enorme.

La Banca Mondiale ricorda come nel 2008 siano stati raccolti dalle banche dei PVS – in particolare Messico, Brasile e Turchia - oltre 20 miliardi di dollari attraverso l'emissione di obbligazioni garantite dai flussi futuri di rimesse. E stima che il potenziale di cartolarizzazione delle rimesse in Africa sub-sahariana possa essere significativo, nell'ordine di 31 miliardi di dollari, a condizione che si predisponga un sistema di regolamentazione in materia soprattutto di diritto fallimentare che dia certezza del diritto, una preconditione essenziale per costruire strumenti finanziari di questo tipo.

Se, a prescindere dal collegamento con le rimesse, le cartolarizzazioni sono al centro di numerose iniziative a livello internazionale e si ritiene che possano permettere alle banche di cedere prestiti e di espandere il credito a titolo non particolarmente oneroso, facilitando la mobilitazione delle risorse di un'ampia platea di investitori, tuttavia lo sviluppo di un mercato delle cartolarizzazioni presenta problemi considerevoli.

In generale, l'eterogeneità delle caratteristiche dei progetti da finanziare, la difficoltà di valutarne i rischi idiosincratici e la durata dei crediti ostacolano la formazione di portafogli standardizzati di prestiti, e quindi il collocamento e la circolazione dei titoli tra gli investitori.

Nel caso particolare delle rimesse, esse includono vari tipi di trasferimento: in contanti, tramite pagamenti con carta di credito, trasferimenti online. Tutti i tipi di rimesse potrebbero essere oggetto di cartolarizzazione, ma solitamente si fa riferimento ai diritti (e non agli obblighi) che una banca ha in relazione agli ordini di pagamento che la stessa riceve per versare il controvalore delle rimesse ai beneficiari.

Obbligazioni per la diaspora, fondi di garanzia, strumenti di risparmio e miglioramento della valutazione del credito sovrano

Collegata come tipologia di strumento finanziario alla precedente è l'emissione di titoli obbligazionari rivolti principalmente alla diaspora, cioè obbligazioni a bassa denominazione (mille dollari, per esempio), con un tasso di interesse competitivo rispetto a quanto rendono i depositi presso le banche (3%, per esempio) e una

durata di medio periodo (4-5 anni). Si tratta di obbligazioni legate alla realizzazione di progetti di sviluppo nei PVS di origine, più stabili dei depositi in valuta dei non residenti nei PVS, per di più registrati nei paesi ove risiedono i migranti, il che li renderebbe più sicuri e potrebbe essere uno strumento pratico per attrarre i contributi a carattere filantropico della diaspora.

Lo strumento delle obbligazioni rivolte ai migranti evidenzia anche l'esistenza di diverse aree di bisogni finanziari dei migranti, all'interno delle quali è possibile definire e classificare diversi prodotti finanziari collegati alle rimesse, ma al di là dell'area dei servizi di trasferimento del denaro che riguarda direttamente il tema delle rimesse:

- l'area degli investimenti, dando accesso a strumenti di investimento e fornendo risorse dirette ad investimenti produttivi;
- l'area del risparmio per favorire una sua accumulazione e valorizzazione e una migliore allocazione nel tempo, all'interno di strategie di asset building;
- l'area delle assicurazioni, legata alla difesa del risparmio ma anche alla tutela della salute e alla previdenza.

È possibile ipotizzare, per esempio, la creazione di fondi di garanzia, alimentati attraverso la destinazione di una parte delle rimesse, con la compartecipazione di soggetti di entrambi i paesi, per favorire l'accesso al credito a fini d'investimento produttivo sia nel paese di residenza dei migranti (l'Italia) che nel PVS di origine.

Un'evoluzione di questo strumento potrebbe prevedere l'intervento di uno "sponsor" nel paese di residenza del migrante che vincoli una determinata somma presso un deposito bancario di una banca italiana che, a sua volta, partecipi al Fondo a supporto del credito concesso. In questo modo il Fondo amplierebbe la propria operatività attraverso tali depositi vincolati che consentirebbero una maggiore utilizzabilità dei capitali. Sono stati avviati una serie di colloqui esplorativi con alcuni operatori bancari italiani ed esteri per sondare la fattibilità e la disponibilità di uno strumento simile, ma la crisi finanziaria in atto, la maggiore percezione del rischio associata ai clienti migranti, la necessità di investimenti per creare una struttura ad hoc e ostacoli normativi legati alle garanzie nei paesi di origine costituiscono i principali ostacoli emersi.

Le grandi banche hanno potenzialmente le risorse e la capacità di attivare uno strumento di questo tipo; ma a causa della crisi, si trovano con un'esposizione al rischio e un bisogno di capitali maggiori. Le banche di medie dimensioni, proprio per la maggiore vicinanza con l'imprenditoria locale, anche immigrata, potrebbero essere più interessate allo strumento, nonostante l'investimento necessario e il rischio correlato, rapportati alle loro dimensioni, appaiano eccessivi in questo momento. Un punto chiave sembra risiedere nella necessità di un coinvolgimento pubblico in grado di fornire una garanzia accessoria di secondo livello al Fondo. Ciò pone l'accento sull'esigenza di elaborare strategie a medio-lungo termine a livello politico-istituzionale.

La valorizzazione delle rimesse richiede, a tal riguardo, l'uso di servizi bancari e finanziari articolati, di cui le agevolazioni per i trasferimenti di rimesse sono sicuramente parte, ma che associano anche servizi bancari calibrati sui bisogni familiari e imprenditoriali nei contesti di origine (in ciò facendo un passo avanti rispetto alle forme più comuni di *migrant banking*): mutui casa, prodotti di accumulo del risparmio (che incontrano un particolare interesse da parte dei

migranti, come mostrano i risultati di diverse indagini condotte dal CeSPI negli ultimi quindici anni), servizi assicurativi, finanziamenti all'impresa per le famiglie riceventi. È su questo specifico punto che si focalizza la proposta operativa avanzata da Confindustria, a partire dall'esperienza internazionale di BancoPosta per l'inclusione finanziaria dei migranti attraverso il modello di accordo stipulato con *PosteFinances* del Senegal, che offre ai migranti senegalesi la possibilità del doppio conto corrente e di servizi comuni erogati dalle banche partner nei due paesi.

In questo senso, il processo di accompagnamento delle richieste della clientela migrante potrà svilupparsi anche sul versante del paese di origine e puntare sulla circolarità dei flussi finanziari degli immigrati. Un'azione bancaria innovativa verso la clientela migrante appare, cioè, sempre più strettamente connessa con una prospettiva di internazionalizzazione delle relazioni interbancarie e dei servizi/prodotti offerti – anzitutto in materia di risparmio e assicurazioni - ricercando anche alleanze che colleghino il circuito delle rimesse e quelli di altri segmenti del mercato (a cominciare dal mercato del capital venture, delle società miste e, come detto, dei fondi di garanzia).

A quest'ultimo riguardo, la creazione di strutture di capitale di rischio con la compartecipazione dei migranti e di soggetti di entrambi i paesi per fornire, attraverso la gestione di fondi di investimento, capitale per l'avvio o lo sviluppo di attività imprenditoriali è un'area innovativa di interesse. In questa direzione si collocano progetti per la creazione di fondi di investimento alimentati con una parte delle commissioni ottenute dal servizio di trasferimento delle rimesse offerto dalle stesse società di gestione dei fondi. Si tratta di progetti che presentano vantaggi in termini di efficacia per lo sviluppo di una dimensione meso, ma che pongono alcuni problemi in ragione della bassa propensione dei migranti nei confronti di strumenti di investimento a medio-lungo termine, le scarse risorse disponibili per investimenti all'interno della rimessa, la necessità di ricorrere a capitali privati o pubblici per la creazione del fondo, gli aspetti di gestione del rischio e delle garanzie rispetto a prodotti di investimento aperti al pubblico operanti in un contesto internazionale di co-sviluppo.

Infine, a livello macro, le rimesse possono essere valorizzate contribuendo ad innalzare la valutazione di credito di un paese, in ragione della loro stabilità e del volume complessivo, permettendo soprattutto la riduzione del costo dei prestiti e l'allungamento dei periodi di maturità. L'inclusione di valutazioni sul flusso di rimesse da parte delle agenzie di rating per l'assegnazione del rating stesso è uno strumento molto utile a tal proposito. Allo stesso modo, l'inclusione delle rimesse all'interno del meccanismo di valutazione della sostenibilità del debito estero da parte di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale (il *Debt Sustainability Framework*) per giudicare la capacità di un paese di onorare gli obblighi di restituzione del debito e di ottenere nuovo credito a condizioni non agevolate permette di migliorare la valutazione del credito sovrano e si traduce in condizioni meno onerose di finanziamento sui mercati internazionali per un paese che riceve molte rimesse.

L'eredità di un'esperienza di programma finanziato con l'utilizzo sinergico di dono e credito d'aiuto e con il coinvolgimento di una diaspora

Il programma "Piattaforma d'Appoggio al Settore Privato e alla valorizzazione

della diaspora senegalese in Italia” (PLASEPRI) - che prevedeva una durata di 36 mesi (2009-2011) ma il periodo di esecuzione è stato esteso al 2015 - mira a costituire una piattaforma finanziaria e di assistenza tecnica che contribuisca allo sviluppo del settore privato senegalese valorizzando il potenziale economico della comunità senegalese in Italia, dove rappresenta una delle diaspore africane più numerose. L’obiettivo specifico consiste nell’aumentare il volume di investimenti produttivi da parte delle PMI che generino opportunità d’impiego soprattutto nelle regioni a più forte emigrazione (Louga, Thies, Dakar, Kaolac).

Il budget totale del programma ammonta a 24,05 milioni di euro, di cui 20 milioni di euro in credito d’aiuto legato e 3,7 milioni di euro a dono. Il governo senegalese cofinanzia l’iniziativa con un apporto in cash e valorizzato corrispondente a 350 mila euro.

Il target è rappresentato da potenziali imprenditori interessati ad iniziare una attività in Senegal e da imprese senegalesi già operative. Nello specifico sono presenti micro e piccole imprese di diritto senegalese appartenenti al settore formale o in fase di riconoscimento ed appartenenti al settore industriale, primario e terziario. Particolare attenzione è rivolta inoltre alla diaspora senegalese in Italia per favorire l’investimento produttivo nel paese di origine.

Il programma finanzia gli investimenti durevoli delle PMI e ruota attorno a tre assi d’intervento: l’apertura di una linea di credito per PMI tramite il settore bancario (importi compresi tra 50 e 500 mila Euro); una linea di microcredito per micro imprese artigianali gestita tramite istituzioni di micro finanza (importi compresi tra 5 e 50 mila euro); assistenza tecnica a più livelli.

Ci si attende che il programma possa raggiungere i seguenti risultati: (a) condizioni competitive per il finanziamento di investimenti produttivi; (b) aumento del portafoglio degli intermediari finanziari locali (IFL) dedicato agli investimenti durevoli delle PMI; (c) miglioramento della gestione e della competitività delle PMI e IFL beneficiarie; (d) migliore accesso al sistema di informazione economica senegalese per l’accompagnamento degli investitori italiani (diaspora senegalese e imprese italiane). La componente a dono copre le spese di funzionamento del programma e l’attività di assistenza tecnica alle imprese e alle istituzioni finanziarie. La componente a credito fornisce alle istituzioni finanziarie convenzionate i fondi per la concessione di prestiti (a condizioni favorevoli rispetto al mercato locale) destinanti a beni d’investimento produttivi di PMI e microimprese attive nel settore industriale, primario e terziario.

Il numero complessivo di imprese finanziate è stato di 220 (60 linea PMI e 150 linea micro finanza) per un valore complessivo di circa 12,5 milioni di euro. L’unità tecnica preposta alla gestione del programma ha ricevuto e analizzato circa 580 progetti d’investimento e perfezionato circa 90 richieste di finanziamento che sono state trasmesse ai partner finanziari. Particolarmente rilevante è stato il sostegno allo sviluppo del credito sotto forma di leasing (50% dei crediti erogati).

Pur intercettando una minima percentuale dei finanziamenti andati a buon fine, la comunità senegalese in Italia si è rilevata molto interessante come punto di incontro per l’accompagnamento di investitori italiani in Senegal che, grazie alla conoscenza e ai contatti con la comunità senegalese presente in Italia, hanno potuto cogliere diverse opportunità di business in Senegal.

È stato anche previsto uno studio di fattibilità per la creazione di un incubatore di

imprese innovative. Lo scopo dello studio è stato quello di realizzare degli studi preliminari, mobilitando attori pertinenti, e redigere un piano di esecuzione per l'operationalizzazione dell'incubatore. Si intende così mobilitare le micro, piccole e medie imprese nell'adozione di metodologie e tecnologie innovanti nella produzione di beni e servizi.

Fonte principale

M. Zupi (2015), "Osservatorio mondiale: migrazioni, rimesse e finanza per lo sviluppo", in M. Zupi (a cura di), *FOCUS Migrazioni internazionali. Osservatorio trimestrale n. 1-2 2015*, CeSPI-Osservatorio di Politica Internazionale, Camera dei Deputati-Senato della Repubblica, Roma.

Bibliografia di riferimento

R. Centola (2014), "Programmi Finanziati con l'utilizzo sinergico di Dono e Credito d'Aiuto", in *Cooperazione Italiana e Sviluppo d'Impresa Position Paper*, DGCS-MAECI, Roma.

D. Frigeri, A. Ferro (2009), Modelli per la canalizzazione delle rimesse verso le istituzioni di microfinanza, *CeSPI working Paper*, n. 6, Roma.

H. Hughes (2011), "Understanding the Securitization of Worker Remittances", in D. Kohn (a cura di), *Mobilising Capital for Emerging Markets. What Can Structured Finance Contribute?*, Springer, Berlino.

ICESFD (2014), *Report of the ICESFD. Final Draft*, New York, agosto.

IFAD (2015), *Sending Money Home: European flows and markets*, Roma, giugno.

R. E. Lucas, O. Stark, (1985) "Motivations to Remit: Evidence from Botswana", *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 5, pp. 901 - 918.

G. Montecchi Palazzi (2015), *Proposal to NGOs from Confindustria's Working Group on International COoperation: a joint effort to translate into effective development tools two Italian best practices*, Confindustria, Roma.

G. Montecchi Palazzi (2015), *Un programma italiano di "trade facilitation" per il Medio Oriente e l'Africa*, Confindustria, Roma, mimeo.

F. Panetta (2015), "Crescita economica e finanziamento delle imprese", relazione al convegno "L'Italia fuori dalla crisi nel 2015?", Associazione Italiana degli Analisti e Consulenti Finanziari, Roma.

J. L. Rhi-Sausi, M. Zupi (2005), "Rimesse-microfinanza: un approccio innovativo per lo sviluppo", in *Politica Internazionale*, n. 1-2-3, gennaio-giugno.

O. Stark (1991), "Migration in LDC's: Risk, Remittances, and the Family", *Finance and Development*, Vol. 28, No. 4, pp. 41 - 44.

World Bank (2015), *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, *Migration and Development Brief*, n. 24, Washington D. C., aprile.

World Bank (2015b), *Remittance Price Worldwide*. An analysis of trends in the cost of migrants remittance services, Issue n. 14, giugno.

3. Indicazioni provenienti dall'esperienza e dal dibattito nel Regno Unito

L'esperienza acquisita e il dibattito in corso oggi nel Regno Unito offrono preziosi spunti e indicazioni, in ragione del ruolo rilevante assunto dal settore privato nell'ambito della cooperazione di quel paese. La principale fonte d'informazione è rappresentata dai rapporti periodici sul tema preparati dall'Independent Commission for Aid Impact (ICAI), l'organo indipendente responsabile dell'esame della politica inglese di cooperazione allo sviluppo, cui si aggiungono i documenti dell'amministrazione governativa competente, i dibattiti parlamentari, gli studi dei Think tank e del mondo accademico e della ricerca, note di organizzazioni della società civile e interviste rilasciate da studiosi e imprenditori.

1. L'approccio in materia di sviluppo del settore privato

La politica inglese di cooperazione allo sviluppo, tramite l'amministrazione responsabile (*Department for International Development*, DfID), prevede di spendere 1,8 miliardi di sterline (oltre 2,5 miliardi di euro) per lo sviluppo economico nel 2015-2016, più che raddoppiando l'ammontare speso nel 2012-2013¹⁶.

Ciò si spiega col fatto che DfID ha identificato lo sviluppo del settore privato come componente chiave per la strategia di riduzione della povertà. Le imprese del settore privato sono da considerare partner chiave, da coinvolgere direttamente e indirettamente, perché generano posti di lavoro, opportunità, reddito e servizi per le persone povere¹⁷.

Il DfID ha preparato nel 2014 un *Economic Development Strategic Framework* (EDSF) che descrive il settore privato come il motore della crescita (*the engine of growth*), crescita che a sua volta ha un ruolo centrale per ridurre la povertà¹⁸.

Sul piano organizzativo, il DfID ha istituito al suo interno il **Private Sector Department** nel gennaio del 2011, dichiarando che *"the new department intends to prompt and help catalyse change across DfID to deepen our capability to work with*

¹⁶ DfID (2014), *Economic development for shared prosperity and poverty reduction: a strategic framework*, Londra.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/276859/Econ-development-strategic-framework_.pdf.

¹⁷ DfID (2011), *The Engine of Development: the Private Sector and Prosperity for Poor People*, Londra, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67490/Private-sector-approach-paperMay2011.pdf.

¹⁸ DfID (2014), op. cit.

*and enable private enterprise to improve the prosperity and well-being of poor people*¹⁹.

Il Private Sector Department è il perno dell'azione inglese sul fronte dello sviluppo del settore privato, ma non l'unico strumento, dal momento che il Regno Unito ricorre anche a:

- International Finance Corporation (IFC) del Gruppo Banca Mondiale, di cui il Regno Unito detiene una quota del 5,1%;
- Private Sector Infrastructure Development Group (PIDG) una piattaforma multi-donatori creata nel 2002 insieme ad Austria, Germania, Banca Mondiale, IFC, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera;
- **Commonwealth Development Corporation** (CDC), lo strumento finanziario inglese che opera in Africa e Asia meridionale, di cui il DfID è unico azionista, senza però intervenire nel processo decisionale di ordinaria amministrazione quotidiana, in ragione del fatto che nel corso degli ultimi 15 anni non c'è stato bisogno di alcun intervento di ricapitalizzazione da parte del governo, essendo il CDC riuscito a operare in modo efficiente sul piano della gestione finanziaria, reinvestendo i profitti maturati come entrate delle attività che esso finanzia²⁰;
- Fondi e organismi specifici, come nel caso dell'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).

I compiti del Private Sector Department, che può contare su una struttura di 61 esperti (di cui 25 in sede e 36 in loco nei paesi partner) sono:

- *“overseeing and centrally managing a portfolio of projects;*
- *working with DfID’s country offices on private sector development programmes*
- *working in close partnership with other DfID departments (such as the Growth and Resilience Department or the Trade Policy Unit);*
- *coordinating with DfID’s networks of advisers and their Heads of Profession;*
- *engaging with the private sector and other external partners on private sector development in developing countries.”*²¹

Sul piano delle linee d'azione più operative, DfID ha identificato due assi d'intervento per definire il proprio approccio:

1. *“improving property rights and the investment climate;*
2. *engaging private enterprise directly in shaping and implementing development programmes and policy.”*²²

¹⁹ DfID (2011b), *New DFID Private Sector Development Department*, Londra, <https://www.gov.uk/government/news/new-dfid-private-sector-department>.

²⁰ CDC Corporate Structure, CDC Group, <http://www.cdgroup.com/corporate-structure.aspx>.

²¹ DfID (2012b), *DFID Private Sector Department Operational Plan 2011-15*, Londra, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67372/priv-sect-dept-2011.pdf.

²² DfID (2012), *DFID Private Sector Department Operational Plan 2011-15*, Londra, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67372/priv-sect-dept-2011.pdf.

I programmi del DfID per lo sviluppo del settore privato si articolano in quattro macro-aree prioritarie che collettivamente integrano i tre livelli tradizionali di intervento (livello macro delle politiche e delle riforme della regolamentazione; livello intermedio o meso del funzionamento del mercato, e livello micro a diretto sostegno di imprenditori e PMI)²³: creare l'ambiente favorevole, sostenere le PMI, migliorare l'erogazione dei servizi, realizzare grandi opere e progetti macro-economici. Nel dettaglio:

1. “*supporting the **business enabling environment and investment climate in developing countries (good governance programmes dealing with government regulatory reform, investment rules, tax legislation and collection reform, anticorruption policies and business law)***;
2. *enabling poor people to participate in and benefit from the development of private sector markets, **supporting small and medium enterprises**:*
 - a. *making markets work for the poor (M4P) programmes – an approach to bringing finance, government and local businesses together to improve market access for the poor to goods and services;*
 - b. *Challenge Funds – competitive funding to commercially viable businesses in agriculture and other sectors;*
 - c. *access to finance for people and small and medium enterprises – supporting local community banks through initial funding, microfinance initiatives, small loans and supporting mobile banking;*
3. *supporting and improving **service delivery**:*
 - a. *private sector service delivery of basic healthcare, water and sanitation services and education;*
 - b. *utilising innovative technologies to improve access to finance, consumer rights and service delivery;*
4. *supporting **large-scale macro-economic projects**:*
 - a. *energy, transport and major infrastructure projects;*
 - b. *trade – linking local markets to global trade flows, promoting policies that benefit developing countries in global trade regimes;*
 - c. *public-private partnerships – mobilising private and public funding to achieve results across a range of sectors in service delivery and large infrastructure projects (linking payment to performance for private sector delivery partners).”²⁴*

Sul piano dell’allocazione delle risorse finanziarie, gran parte delle spese per lo sviluppo del settore privato sono state amministrate nel periodo 2012-2013 come parte dei **programmi paese** (341 milioni di sterline, pari a 480 milioni di euro), meno come risorse a disposizione dei dipartimenti centrali (232 milioni di sterline, pari a

²³ S. Kindornay, F. Reilly-King (2013), *Investing in the Business of Development. Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector*, The North-South Institute and Canadian Council for International Co-operation.

<http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/01/2012-The-Business-of-Development.pdf>.

²⁴ DfID (2011c), *The Engine of Development: the Private Sector and Prosperity for Poor People*, Londra.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67490/Private-sector-approach-paperMay2011.pdf.

327 milioni di euro) e ancor meno a livello regionale (41 milioni di sterline pari a 58 milioni di euro).

A livello geografico, DfID ha focalizzato nel periodo 2007-2013 l'impegno per lo sviluppo del settore privato in particolare in sei paesi, che hanno ricevuto ciascuno complessivamente più di 100 milioni di euro: Bangladesh, Tanzania, India, Afghanistan, Etiopia e Ghana. Tra questi l'Etiopia, che è paese di prima priorità per l'Italia, ha ricevuto:

- 138 milioni di sterline, pari a 194 milioni di euro, per quanto riguarda il livello macro nel periodo 2013-2019 (con focus sia su piccole imprese e accesso alla finanza, attraverso il *Private Enterprise Programme Ethiopia* o PEPE, sia sul miglioramento della terra, attraverso il *Land Investment for Transformation* o LIFT che ha interessato 14 milioni di piccoli appezzamenti di terreno);
- 5 milioni di sterline, pari a 7 milioni di euro, per quanto riguarda il livello micro nel periodo 2011-2015 (con focus su innovazione e adattamento ai cambiamenti climatici, favorendo lo start up di piccole imprese operanti nel campo dell'innovazione tecnologica, attraverso *Climate Innovation Centres* o CIC).

2. Le lezioni apprese

DfID è molto attivo internazionalmente. Si tratta di una struttura che gestisce un ammontare di risorse considerevole in rapporto ad agenzie simili, ma che si prefigge anche obiettivi molto ambiziosi, talvolta al di là del proprio mandato. Questo è quanto rilevava l'ICAI nel 2014, che scriveva “*DfID’s ambition is immense*”²⁵. In altri termini, DfID è comunque un attore piccolo nel quadro dei più vasti processi che interessano su scala globale il settore privato e molto di quanto si prefigge in termini di trasformazioni - attraverso per esempio riforme della regolamentazione e delle regole commerciali internazionali - è al di fuori del suo controllo e persino delle sue competenze come agenzia per gli aiuti internazionali.

Se sul piano micro degli interventi specifici le valutazioni sono positive, quando lo sguardo si allarga all'impatto effettivo che gli interventi progettuali hanno in termini di ridisegnare il rapporto pubblico-privato, le considerazioni del rapporto ICAI evidenziano difficoltà ad esprimere giudizi fondati.

Inoltre - fattore chiave anche per le ambizioni del legislatore italiano - le aspettative di definire un rapporto innovativo con le imprese, che non si limiti a farne semplici *contractor* o beneficiari (nel caso delle micro e piccole imprese), aprendo a prospettive di coinvolgimento più strategico e appunto innovativo, non sembra si possano dire coronate da successo sul campo. Le ragioni sono diverse, ma il rapporto ICAI sottolinea che l'EDSF del 2014 manca di dettagli, nel senso che non specifica bene se, quando e come occorre utilizzare crediti, partecipazioni azionarie e garanzie per ridurre la povertà. I piani operativi non danno quasi mai indicazioni di come i grandi obiettivi strategici di DfID siano tradotti concretamente in azione, il che lascia

²⁵ ICAI (2014), op. cit.

spazio a discrezionalità che in qualche caso sono efficaci, in altri meno, ma in ogni caso non definiscono una strategia coerente e trasparente di partenariato col settore privato.

Un serio limite di DfID è la mancanza di una classificazione precisa e integrale dei diversi strumenti per coinvolgere il settore privato. Oggi DfID investe molto su meccanismi innovativi per la cooperazione allo sviluppo, come i *Challenge Fund* e i Fondi affidati all'esterno per la gestione e che offrono crediti, investimenti azionari o garanzie (*Loans, equity investment or guarantees*, o LEG); per il periodo 2015-2016 DfID dovrebbe spendere per i LEG 580 milioni di sterline (quasi 800 milioni di euro) e circa 14 milioni sterline (oltre 19 milioni di euro) solo per onorare gli impegni già assunti in passato coi *Challenge Funds*, oltre ad aumentare i contributi a favore delle banche multilaterali di sviluppo²⁶.

Le raccomandazioni specifiche avanzate dall'ICAI per migliorare l'efficacia dell'azione inglese in materia sono sostanzialmente cinque:

1. Riuscire a tradurre le strategie generali e di alto livello politico per il coinvolgimento del settore business in piani operativi dettagliati, capaci di orientare concretamente il coinvolgimento di quel settore, con un focus sui poveri;
2. Assicurare collegamenti migliori e maggiori tra i programmi gestiti centralmente e gli uffici paese per il coinvolgimento del settore business, anche con riferimento ai LEG;
3. Mettere insieme, sintetizzare e disseminare informazioni gestionali tra i vari dipartimenti, anche con riferimento ai LEG, per migliorare la capacità gestionale che deve essere incrementata e per tradurre l'apprendimento in miglioramento della performance degli uffici;
4. Integrare il Comitato per gli investimenti con membri di comprovata esperienza per garantire la capacità di visione strategica di un organo di programmazione, con riferimento particolare ai LEG;
5. Rivedere il sistema di Monitoraggio e Valutazione della politica di coinvolgimento del settore privato, per garantire un maggiore focus sui poveri.

In risposta alle raccomandazione dell'ICAI, a maggio del 2015 il DfID ha indicato nell'aprile 2016 il momento della verifica del raggiungimento dei risultati delle azioni intraprese sui punti sollevati dalle raccomandazioni. In particolare:

1. Il Private Sector Department ha introdotto recentemente linee-guida intitolate "*Engaging with Business*" che offrono indicazioni su come mobilitare fondi del settore privato e presentano un *Corporate Engagement Risk Management tool*, mentre DfID ha lanciato la *Inclusive Growth Diagnostics initiative* che comincia ad essere utilizzato e applicato anche negli uffici locali e mira a collegare meglio strategia generale e piani operativi, oltre che uffici centrali e locali, nel processo di programmazione e dialogo col settore privato;

²⁶ DfID ha adottato una nuova classificazione terminologica, in base alla quale distingue ora tra *Development Capital Investment* (ricomprendendo i vari meccanismi LEG che prevedono una restituzione di capitale che DfID recupera) e *Development Capital Grant* (che riunisce i meccanismi LEG che prevedono la restituzione a beneficio di un'organizzazione terza – non DfID – che, a sua volta, si impegna a reinvestire gli utili in ulteriori progetti d'investimento per lo sviluppo).

2. Il Private Sector Department sta preparando un piano per rafforzare la coerenza del proprio portafoglio, sulla base delle esperienze di reti e di altri modelli per collegare meglio uffici centrali e locali;
3. A febbraio 2015 è stata approvata una *Management Information Strategy* per favorire un allineamento di tutti sulla raccolta di dati e garanzia di qualità, ed è in avvio un *Learning Action Plan*;
4. Finora solo la figura dei direttori non esecutivi richiedeva comprovata esperienza nella gestione di strumenti finanziari non a dono (come i LEG); si prevede che i Ministeri competenti valutino un'eventuale ridefinizione dei criteri di selezione;
5. A metà del 2015 risultavano completate una valutazione del sistema di *Corporate Relationship Management* e una dei Challenge Fund; inoltre già 100 dei 700 programmi hanno programmato una valutazione indipendente. Tutte le valutazioni in programma saranno riviste all'interno del Private Sector Department al fine di permettere di avere un quadro d'insieme e di garantire un maggiore focus sui poveri.

Al punto specifico delle competenze e dei curriculum delle posizioni apicali delle organizzazioni responsabili del funzionamento operativo della politica si lega quello che interessa, in particolare, i *Challenge Fund*: creati per promuovere sia innovazione che modelli inclusivi di business – cioè due obiettivi distinti –, la qualità dei gestori è fondamentale per garantire risultati all'altezza delle aspettative. Elementi di debolezza o inadeguate competenze al vertice si ripercuotono su tutta la catena di comando del processo, il che significa, traducendolo in una prospettiva italiana, che le posizioni chiave nelle amministrazioni coinvolte – anzitutto Agenzia italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, DGCS e Cassa Depositi e Prestiti –, richiedono un'attenta valutazione soprattutto del profilo professionale, perché da esse dipende buona parte del successo, soprattutto in termini di capacità di innovazione.

In generale, sempre a fini di indicazioni generali per la nuova politica italiana di cooperazione allo sviluppo, DfID nel suo operato fa riferimento esplicito agli indicatori per analizzare l'impatto sulla povertà degli interventi con il settore privato proposti dal *Donor Committee on Enterprise Development* (DCED) dell'OCSE, come anche ai criteri proposti dalla Commissione Europea nel 2014²⁷ per sostenere gli attori del settore privato in interventi di sviluppo, che prevedono:

1. *misurabilità* dell'impatto sullo sviluppo, in termini di creazione di impiego, crescita verde e inclusiva, riduzione della povertà;
2. *addizionalità* rispetto ad azioni e investimenti che il settore privato intende comunque promuovere;
3. *neutralità* rispetto alle dinamiche di mercato, il che implica una natura temporanea degli interventi e una chiara strategia di uscita finale;
4. *interessi condivisi e co-finanziamento*, sulla base dei principi di costo-efficacia degli interventi e di *accountability* di tutti e su base di reciprocità, così come indicato nel Piano d'azione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005);

²⁷ CE (2014), *Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries*, Bruxelles.

5. *effetto dimostrativo* in grado di orientare lo sviluppo del mercato e di attrarre soggetti del settore privato per replicare o espandere i risultati conseguiti;
6. *aderenza agli standard sociali, ambientali e fiscali*, incluso il rispetto dei diritti umani e delle popolazioni native, lavoro pieno e a condizioni dignitose, corretta governance aziendale e norme specifiche di settore, da parte delle imprese private che ricevono il sostegno.

Infine, in una prospettiva di valorizzazione delle opportunità di internazionalizzazione economica che la nuova normativa italiana offre, giova sottolineare come il Libro bianco inglese su *Trade and Investment for Growth* parli espressamente di “whole of Government approach” per il commercio e gli investimenti, a tal fine utilizzando tutti i dipartimenti e le reti estere esistenti. Questo significa, tra l’altro, uno sforzo di maggiore raccordo e coordinamento tra l’Unità di politica commerciale di DfID e il Department for Business, Innovation and Skills, come anche un lavoro congiunto più regolare tra DfID e UK Trade & Investment (UKTI), che sostiene le aziende inglesi nel loro processo di internazionalizzazione. Come anche per l’Italia, tuttavia, il settore della cooperazione allo sviluppo deve rispettare precisi impegni internazionali sottoscritti in sede OCSE (a cominciare dallo slegamento degli aiuti), che nel caso inglese sono indicati nell’*International Development Act* (IDA) del 2002. In pratica, la politica di slegamento degli aiuti rende difficile una collaborazione efficace e continua sul campo tra DfID e UKTI; la soluzione formale trovata nel Regno Unito da DfID e indicata nelle linee-guida del 2011²⁸ è, in effetti, ambigua, laddove recita che se gli aiuti concessi soddisfano i criteri definiti dall’IDA del 2002, allora DfID è legittimato a ricercare benefici commerciali per le aziende inglesi, che non possono in nessun modo essere intesi come obiettivo prioritario dell’azione di governo in materia di cooperazione allo sviluppo. La soluzione della promozione delle aziende miste, con vantaggi per entrambe le parti coinvolte, è un meccanismo richiamato da molte parti – funzionari DfID, UKTI ed esperti – come concreta applicazione dei principi ricordati. Si tratta di un meccanismo, del resto, ben conosciuto anche in Italia, essendo già presente nella Legge italiana del 1987, pur con una serie di difficoltà operative di cui si è detto nel capitolo 2.

3. Meccanismi utilizzati per il coinvolgimento delle imprese

Guardando alle diverse tipologie di interventi recenti, in forma schematica DfID lavora con e attraverso le imprese business in sei modi²⁹:

1. *Forme di coinvolgimento preliminare*, attraverso forme generali di dialogo politico e conversazioni di avvicinamento reciproco. Esempi concreti sono sia la sottoscrizione di lettere di intenti comuni, sia lo svolgimento di tavole rotonde tematiche (in primis quelle sulle infrastrutture e il settore delle

²⁸ DfID (2011), *Working as one team at Post: Guidance for DFID, UKTI and FCO staff on HMG’s Commercial Diplomacy and Untied Aid Agenda*, UK Government, Londra, Aprile.

²⁹ Una fonte aggiornata molto utile, di possibile ispirazione per l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, la DGCS e la Cassa Depositi e Prestiti, è il sito dedicato a tutti i progetti finanziati dal governo inglese, gestito da DfID e chiamato Development Tracker: <http://devtracker.dfid.gov.uk/>

- costruzioni, il settore estrattivo, il commercio al dettaglio) con rappresentanti del mondo delle imprese, convocate dal Segretario di Stato per lo sviluppo internazionale³⁰, sia la predisposizione al proprio interno di un sistema di gestione delle relazioni con le imprese (*Corporate Relationship Management*).
2. Sviluppo di *reti per il business*, attraverso la creazione di reti formali volte a scambiarsi informazioni. Esempi concreti sono:
 - a. il *Business Action for Africa* (guidato dal gruppo minerario Anglo American, la corporation dei diamanti De Beers, il colosso delle bevande alcoliche Diageo, il secondo più grande produttore di birra SABMiller, la multinazionale di prodotti petroliferi e di oli lubrificanti Shell, Coca Cola, la banca Standard Chartered, DfID e la banca di sviluppo del governo inglese CDC³¹);
 - b. il *Business Call to Action* (una rete consortile promossa da numerosi governi di paesi donatori - oltre a quello inglese, Paesi Bassi, Svezia, Stati Uniti e Finlandia - e che riunisce 108 imprese che mirano a sviluppare modelli inclusivi di business, funzionali al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio).
 3. Sviluppo di *alleanze formali* attraverso il coordinamento di azioni collettive che coinvolgono donatori, governi e settore privato. Esempi concreti sono:
 - a. la *New Alliance for Food Security and Nutrition* lanciata nel 2012 in seno al G8, durante il summit di Camp David (protagonista il Presidente statunitense Barack Obama) con l'obiettivo di far uscire 50 milioni di africani dalla povertà entro il 2022 e imperniata sulla sottoscrizione di impegni di investimento e una serie di azioni "abilitanti": una sorta di programma quadro in cui sono stati inglobati programmi pre-esistenti per circa 480 milioni di sterline e circa 120 milioni di sterline (164 milioni di euro) addizionali³²;

³⁰ Le tavole rotonde tematiche sono esplicitamente menzionate nel documento strategico: DFIF (2014), *Economic development for shared prosperity and poverty reduction: a strategic framework*, Londra.

³¹ La CDC, interamente controllata dal governo inglese, è la più antica banca di sviluppo al mondo, essendo stata fondata nel 1948 originariamente come *Colonial Development Corporation* per assistere le colonie nello sviluppo agricolo, poi rinominata nel 1963 *Commonwealth Development Corporation* e dal 1999 *CDC Group plc*. Ha un portafoglio di investimenti valutato attorno ai 2,8 miliardi di sterline (3,85 miliardi di euro) che si concentra soprattutto nei mercati emergenti.

³² Si tratta di uno dei meccanismi a maggiore impatto mediatico, cui ha fatto seguito un dibattito molto acceso dove non sono mancate critiche radicali secondo le quali gli impegni di riforma politica da parte di una decina di governi africani in materia di tasse, esportazioni, agevolazione degli investimenti, proprietà della terra e uso di sementi, avrebbero in pratica avvantaggiato soprattutto le imprese multinazionali, che hanno poi concentrato gli investimenti in prodotti non alimentari (cotone, biocombustibili e gomma) per l'esportazione, a danno dei produttori di piccola scala che dovevano teoricamente essere i principali beneficiari dell'iniziativa. Voci molto critiche si sono levate dalla Alliance for Food Sovereignty in Africa (AFSA), diverse ONG, ma anche da Olivier de Schutter, special rapporteur delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, da diversi parlamentari africani e dalla Southern African Confederation of Agricultural Unions. Ha fatto molto discutere la presenza nel board direttivo di rappresentanti delle multinazionali dell'agribusiness come Unilver, Syngenta, Yara e Cargill, il loro rifiuto di assicurare libertà e pienezza di informazione sui piani di investimento (in nome della natura confidenziale delle stesse informazioni e della necessità di proteggere qualsiasi tipo di segreto industriale) e la sostanziale marginalizzazione del mondo dell'agricoltura contadina e di piccola scala. Si veda l'approfondimento del quotidiano The Guardian del 18 febbraio 2014, intitolato, "G8 New Alliance condemned as new wave of colonialism in Africa".

- b. la *Safety, Health, Education and Employment (SHE)*, iniziativa del 2014 mirata alle donne e alle ragazze indiane, sottoscritta da Vodafone Foundation, la catena ospedaliera Narayana Health, la finanziaria Indianfoline IIFL, la multinazionale inglese della vendita al dettaglio Marks and Spencer M&S, la multinazionale del petrolio e gas Bharat Petroleum, la conglomerata Godrej Group presente in molti settori, l'impresa svedese di sistemi di telecomunicazione e servizi correlati Ericsson, il famoso marchio indiano di centri di salute e bellezza VLCC Slimming Beauty Fitness.
4. Sviluppo di *partenariati strutturati* in forma di iniziative di co-investimento per raggiungere specifici obiettivi di sviluppo. Numerose sono le iniziative a riguardo:
- a. *Water and Sanitation for the Urban Poor, WSUP*, partenariato senza fini di lucro creato nel 2005 tra agenzie dei governi donatori (come DfID e USAID), mondo della filantropia (come la Bill & Melissa Gates Foundation), settore privato (come Unilever), ONG (come Care) e istituzioni della ricerca (come Cranfield University), volto a risolvere i problemi globali dell'inadeguatezza degli impianti idrici e servizi igienici nelle comunità urbane di molti PVS;
 - b. la *Clinton Health Access Initiative, CHAI*, istituita nel 2002 per contribuire a salvare la vita di milioni di persone colpite da HIV/AIDS e altre epidemie nei PVS attraverso la diffusione del trattamento antiretrovirale, fornendo vaccini, supporto medico e contributi per ridurre i prezzi dei medicinali in oltre 70 paesi;
 - c. *Harnessing non-state actors for better health for the poor, HANSHEP*, partenariato promosso nel 2010 da un gruppo di agenzie bilaterali e multilaterali di sviluppo (DfID, USAID, Ministero tedesco per la cooperazione economica e lo sviluppo, Banca Mondiale e IFC, Banca Africana di Sviluppo), governi (Nigeria e Ruanda) e mondo della filantropia (Bill & Melissa Gates Foundation e Rockefeller Foundation) per cercare di migliorare la performance degli attori non statali nell'erogazione di servizi di assistenza sanitaria ai poveri;
 - d. *Western Region Coastal Foundation, WRCF*, programma quinquennale gestito dalla statunitense Development Alternatives Inc. (DAI) e avviato nel 2015 sia per facilitare il dialogo tra imprese del petrolio, gas ed energia, comunità e agenzie governative in sei distretti sulla costa della Regione occidentale del Ghana (attraverso una piattaforma di dialogo), sia per massimizzare l'impatto delle azioni di Responsabilità sociale d'impresa nella zona.
 - e. *Girls' Education Challenge Strategic Partnerships, GEC*, avviato nel 2012 e che si concluderà nel 2019, che si prefigge di riunire espressioni del settore privato, ONG e fondazioni filantropiche in azioni volte a garantire servizi di migliore qualità per l'istruzione scolastica delle ragazze marginalizzate, attraverso tre tipi di strumenti (Partenariati strategici che impiegano *matching fund* per soluzioni innovative, soprattutto di formazione a distanza, Progetti che garantiscono una svolta – i cosiddetti Step Change Projects – nell'assicurare efficacemente e rapidamente migliori opportunità

- d'istruzione a 650 mila ragazze in nove paesi, e Progetti Innovativi basati principalmente sull'impiego di nuove tecnologie). Il GEC ha finora speso oltre 186 milioni di sterline (quasi 255 milioni di euro), pari a oltre la metà del bilancio stanziato (300 milioni di sterline per 37 progetti da realizzare in 18 paesi).
5. I *Challenge Fund*, strumento innovativo a dono cui è dedicato l'approfondimento nel box che chiude questo capitolo e che comprende, tra gli altri:
- a. *Responsible and Accountable Garment Sector (RAGS)*, un fondo avviato nel 2010 e gestito da Maxwell Stamp PLC che finanzia col meccanismo del *cost-sharing basis* (per ogni finanziamento a dono ricevuto dal governo inglese il beneficiario deve aggiungere un contributo addizionale) imprese profit, ONG e/o sindacati che si impegnano a migliorare le condizioni di lavoro degli operai del settore dei capi di abbigliamento confezionati nei paesi africani e asiatici che esportano nel Regno Unito, in particolare aderendo agli standard dell'iniziativa volontaria *Sustainable Clothing Roadmap*;
 - b. *Food Retail Industry Challenge Fund (FRICH)*, gestito dalla Nathan Associates London Limited, tra il 2006 e il 2013 ha finanziato – con importi compresi tra 100 mila e 1 milione di sterline - partenariati in 18 paesi africani che si prefiggevano di sviluppare modelli di relazioni e business innovativi, volti ad aumentare l'accesso al mercato europeo di agricoltori di piccola scala che producono diversi tipi di prodotti (tè, caffè, prodotti freschi, frutta, spremute, fiori, pesce, carne, olio di palma, baobab, arachidi, vaniglia);
 - c. *Girls' Education Challenge*, un fondo di 355 milioni di sterline chiamato a realizzare la componente Progetti Innovativi del GEC, meccanismo descritto al punto 5.e, attraverso interventi basati su innovazione tecnologica, sviluppo di nuovi partenariati, adozione di soluzioni già adottate in altri contesti geografici, comunità o fasce d'età: al 2015 sono state raggiunte direttamente – come gruppo trattato e di controllo – 27 mila ragazze iscritte alle scuole primarie e secondarie ma con alti tassi di abbandono e scarsi risultati di apprendimento, in 19 progetti realizzati in 12 paesi, con potenziali benefici per un totale di 246 mila ragazze, a valere su un contributo di DfID di 30 milioni di sterline.
6. Fondi affidati all'esterno – ad esempio, a banche - per la gestione e che offrono crediti, investimenti azionari o garanzie (*Loans, equity investment or guarantees*, o LEG). Numerosi gli esempi:
- a. *AgDevCo Greenfields* (Ghana): un'iniziativa avviata nel 2010 per aumentare in un quinquennio la produttività dell'agricoltura di piccola scala in alcune specifiche regioni di quattro paesi (Mozambico, Tanzania, Zambia e Ghana) attraverso un maggiore coinvolgimento – in forma sostenibile e responsabile socialmente – dell'agro-industria, tramite: (i) 47 milioni di sterline destinati al social venture capital investment; (ii) sostegno a investimenti infrastrutturali (cosiddetto "Patient capital"); (iii) ricorso al cosiddetto "Credit enhancement" per facilitare la mobilitazione di senior debt per partecipare al

- finanziamento delle infrastrutture, e di working capital per sviluppare le fasi iniziali di investimenti agricoli; (iv) sussidi a dono definiti “Smart” a supporto delle componenti non commerciali dei programmi di sostegno agli agricoltori di piccola scala.
- b. *Samridhi Fund*, della durata di 7 anni, promosso a fine 2013 insieme a Small Industries Development Bank of India (SIDBI) e gestito da SIDBI Venture Capital, con una dotazione di 40 milioni di sterline (di cui 35 milioni messi a disposizione da DfID) e con l’obiettivo di fornire capitale a imprese sociali micro, piccole e medie che garantiscono rendimenti sociali oltre che finanziari in otto stati dell’India a basso reddito (Bihar, Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, Odisha, Chhattisgarh, Jharkhand, Rajasthan e West Bengal).
 - c. *Northern Ghana Catalytic Fund*, un fondo di 10 milioni di sterline (circa 13,7 milioni di euro) per finanziare PMI attraverso crediti agevolati e partecipazione azionaria al fine di integrare al mercato in modo sostenibile circa 160 mila agricoltori di piccola scala, promuovendo in concreto 45 iniziative di agro-business nel Nord del Ghana, con focus su irrigazione e industria di trasformazione.
 - d. *Affordable Housing* (India), un fondo creato nel 2013 in partenariato con la National Housing Bank, per stimolare, attraverso una dotazione di 40 milioni di sterline da erogare entro il 2018, lo sviluppo di mercati immobiliari a prezzi accessibili, fornendo crediti ai costruttori di case e mutui a condizioni agevolate per l’acquisto della prima abitazione, creando circa 27 mila impieghi nel settore entro il 2020.
 - e. *Infrastructure Loan Fund* (India), un fondo quinquennale di 39 milioni di sterline (53,4 milioni di euro) per migliorare l’accesso a servizi urbani di base, energia pulita, agricoltura e trasporti di migliore qualità per famiglie e imprese in India, tramite la concessione di crediti a favore di progetti infrastrutturali gestiti dal settore privato, con l’obiettivo di produrre benefici per 280 mila persone.
 - f. *Guarantco*, un fondo delle Mauritius gestito dalla società Frontier Markets Fund Managers Limited (FMFML) e controllato indirettamente, tramite il PIDG Trust e la banca di sviluppo olandese, dall’organizzazione multi-donatori Private Infrastructure Development Group (PIDG)³³. Il fondo vuole contribuire sia a contrastare le difficoltà di erogare finanziamenti a credito in valuta locale per la costruzione di opere infrastrutturali, sia a favorire l’incontro tra domanda e offerta di finanziamenti locali a medio e lungo termine, tramite strumenti di mitigazione del rischio per il credito e fondi per l’assistenza tecnica nel settore trasporti, telecomunicazioni, infrastrutture industriali e urbane, ed energia, con un focus nei paesi più poveri, a cominciare da quelli in situazioni di post-conflitto e quelli definiti “fragili”.
 - g. *InfraCo Africa*: un fondo privato avviato come prima iniziativa consortile dell’organizzazione multi-donatori PIDG, con contributi prevalentemente inglesi, che opera dal 2006, erogando 13 milioni di

³³ Del PIDG se ne parlerà più avanti, nel capitolo dedicato al caso dei Paesi Bassi, con riferimento alle lezioni apprese.

sterline (quasi 18 milioni di euro) a favore di interventi in numerosi settori (telecomunicazioni, trasporto stradale, generazione di energia e servizi idrici sono stati i principali beneficiari), fornendo capitale per le fasi iniziali, expertise e agendo come broker.

- h. *Climate Public Private Partnership* (CP3), un fondo di 51 milioni di sterline (quasi 70 milioni di euro) avviato nel 2010, che mira a promuovere investimenti finanziariamente sostenibili nei PVS nel settore delle rinnovabili, acqua, efficienze energetica e silvicoltura, attraendo fondi pensione e fondi di private equity per investimenti in sotto-fondi e progetti specifici. Si tratta di un fondo interessante anche perché rientra nell'iniziativa di collaborazione tra DfID e il Department of Energy & Climate Change per investire insieme 110 milioni di sterline (150 milioni di euro) in fondi di private equity per sostenere lo sviluppo di progetti innovativi sul tema dei cambiamenti climatici

Box 3 – Challenge Funds

Si tratta di fondi a dono multi-comparto ad ombrello che in un arco temporale prefissato consentono un'ampia diversificazione in termini di aree geografiche (interessando un paese, una regione o un numero elevato di PVS) e settori economici di finanziamento, ma soprattutto di soluzioni innovative da realizzare, perché attraverso lo strumento della licitazione fissano un risultato da ottenere ma non le modalità per il suo raggiungimento, consentendo a più proposte alternative di essere finanziate, mantenendo ciascuna un grado elevato di discrezionalità su formulazione ed esecuzione della proposta, ma assumendosi al contempo parte dei rischi.

DfID (ma anche altre agenzie pubbliche di cooperazione, come la Banca Inter-americana di Sviluppo, l'agenzia canadese di cooperazione allo sviluppo CIDA, quella svedese SIDA, quella australiana AusAid e quella statunitense UsAid) dà l'incarico a una stazione appaltante o *contractor* (come KPMG o GRM Futures Group) di gestire gare aperte per assegnare finanziamenti su tematiche ampie (commercio alimentare, agricoltura, istruzione) in date aree geografiche, con l'obiettivo di suscitare e attrarre proposte innovative che altrimenti non troverebbero spazio attraverso i meccanismi più tradizionali di gestione dei fondi a dono.

Questi fondi mirano a ridurre i rischi di mercato; infatti, proprio le incertezze impediscono al mondo del business di contribuire con innovazione, ricerca e sviluppo, investimenti e nuovi approcci, utili alla riduzione della povertà. I fondi si giustificano, in altri termini, laddove si ritenga che senza il loro sostegno, una tantum e di durata limitata, le attività si realizzerebbero difficilmente o troppo tardi.

Ciò implica che le risorse messe a disposizione dal fondo devono essere concepite come una quota parte dell'intervento complessivo: le proposte delle imprese che concorrono al bando devono normalmente assicurare un apporto finanziario proprio da aggiungere alla somma resa disponibile a dono per lo stesso scopo dal Fondo (si tratta del meccanismo proprio della *matching finance*).

Nelle intenzioni di DfID, che è stata la prima agenzia a lanciare tale meccanismo nel 1999, i Challenge Funds rappresentano un meccanismo efficace e competitivo per convincere il settore privato a incrementare (effetto leva attraverso, per esempio, il co-finanziamento) le risorse finanziarie messe a disposizione da DfID.

Irwin e Porteous (2005) hanno scritto che *"In practice, the objective of a Challenge Fund is to provide the smallest possible financial contribution to a socially worthwhile project consistent with making it less risky and more financially sustainable to the private promoter"*.

Ovviamente, trattandosi di un meccanismo complesso che comporta costi amministrativi elevati (si stima nell'ordine del 15-30%, con casi che superano addirittura tale soglia), deve essere chiara ed esplicitata la convenienza e opportunità di ricorrere ad esso per ottenere un obiettivo, non raggiungibile coi metodi tradizionali che, per l'obiettivo da perseguire, non rappresentano un'alternativa credibile. In breve, il fondo deve essere un meccanismo che realizza progetti più grandi, con impatto maggiore e più rapidamente.

L'elemento caratterizzante del meccanismo è la "sfida" che il fondo si propone di affrontare, sollecitando l'ingegno e la creatività del settore privato, soluzioni innovative a problemi strutturali presenti nei PVS, il che si traduce nella

combinazione di innovazione, esternalità positive e benefici per i più poveri in tempi rapidi e su temi specifici (inclusione finanziaria dei più poveri, salute, uso sostenibile delle risorse).

Tale meccanismo si differenzia da altri apparentemente molto simili, come gli aiuti discrezionali e fondi di social venture capital.

	Challenge Fund	Aiuti discrezionali	Social Venture capital
Flusso delle opportunità d'investimento	Publicizzato e aperto a tutti quanti si qualificano	Identificato dai responsabili del progetto, spesso senza ricerca dedicata	Ricercate attraverso reti relazionali
Meccanismo di selezione	Gara a più fasi e in base a precisi criteri di eleggibilità	Definito coerentemente con impostazione del programma	Criteri di eleggibilità e principi generali di <i>due diligence</i> (accertamento e valutazione dello stato di "salute" di un'azienda)
Processo decisionale	Attraverso un panel	Gestito dal donatore (procedure in base al valore)	Attraverso un Board o Comitato per gli investimenti
Matching	Varia	Varia	In genere azionisti di minoranza
Monitoraggio	Varia da minimo a medio	Varia da minimo a intensivo	Coinvolgimento intensivo ex post

Fonte: Irwin, Porteous (2005).

L'ammontare di risorse legate ai Challenge Fund varia molto: si va da un bilancio di 3 milioni di dollari (come nel caso del Fondo DfID e Banca asiatica di sviluppo in Vietnam) a 183 milioni di dollari (il Grand Challenge Canada, focalizzato su innovazione in ambito sanitario).

Varia molto anche il profilo dei candidati che possono partecipare e vincere le selezioni: in certi casi sono ammesse solo imprese private (come l'Africa Enterprise Challenge Fund, AECF), in altri qualsiasi impresa a fini commerciali (come il fondo Innovation Against Poverty, IAP), in altri ancora sono ammesse anche o soltanto ONG, oppure sono ammesse solo organizzazioni del PVS interessato (come il fondo svedese Demo Environment, DE).

In genere, i bandi richiedono ai candidati alcuni requisiti: comprovata esperienza, operativa negli ultimi tre anni, bilancio in ordine e approvato da revisori contabili secondo standard internazionali, solvibilità finanziaria, politiche di responsabilità sociale d'impresa, il non coinvolgimento in attività non etiche (come il commercio di armi e di tabacco).

In termini di impatto sullo sviluppo, al momento mancano evidenze chiare basate su analisi rigorose. Solitamente, le valutazioni sono piuttosto approssimative e in termini aneddotici e discorsivi (Heinrich, 2013), senza che ci sia evidenza scientifica su cambiamenti di sistema indotti dall'uso di Challenge funds (Donor Committee for Enterprise Development, 2013).

È positiva la valutazione dei risultati del Business Linkages Challenge Fund (BLCF), lanciato da DfID nel 2001 e che ha allocato in cinque anni 14,7 milioni di sterline (23 milioni di dollari) a favore di poco più di 40 progetti, di importo variabile tra 50 mila e un milione di sterline, consentendo per altro un effetto leva di 2,1:1 attraverso matching funds. Lo stesso dicasi per il Financial Deepening Challenge Fund (FDCF), lanciato nel 2000 con un bilancio di 15 milioni di sterline (23,5 milioni di dollari) destinati a 28 progetti realizzati in 15 PVS, di cui 12 in Africa sub-sahariana, per progetti di importo variabile tra 50 mila e un milione di sterline. Anche la

valutazione del Financial Education Fund (FEF), creato nel 2008 per aumentare l'accesso ai servizi finanziari da parte dei poveri dell'Africa sub-sahariana, è positiva.

Nel caso di un Fondo multi-donatori come l'AECF, che ha investito 15 milioni di sterline in 29 progetti, l'effetto leva è stato addirittura di 4,8:1, riuscendo a mobilitare ben 72 milioni di sterline (pari a 113 milioni di dollari) del settore privato attraverso il meccanismo del matching fund richiesto.

Tuttavia, per quanto credibili, si tratta di valutazioni che non distinguono rigorosamente una correlazione da nessi causali, né tengono debitamente conto dei costi di preparazione dei progetti non approvati (Isenman et al, 2010).

Per questa ragione, l'agenzia svedese di cooperazione SIDA suggerisce (SIDA, 2013) tre criteri guida per disegnare un Challenge Fund:

- (1) L'impatto deve essere considerato sul piano sistemico, al di là del livello micro, pensando alle trasformazioni strutturali che l'innovazione porta all'economia;
- (2) È fondamentale dimostrare l'addizionalità, ovvero che le innovazioni promosse con le risorse del fondo non si sarebbero avute con le sole forze del mercato e coi crediti commerciali;
- (3) È essenziale dimostrare la presenza, quantità e qualità di esternalità positive, ovvero che l'impatto positivo va al di là di quanto un buon investimento commerciale potrebbe generare.

Dal punto di vista dell'impresa, alcuni studi ritengono che la partecipazione a fondi di questa natura spinga a migliorare la capacità di governance d'impresa, una gestione finanziaria trasparente, la comprensione delle opportunità di business nei mercati dei PVS (KPMG Development in Practice, 2012).

Dal punto di vista amministrativo, ci sono casi come il Girls Education Challenge Fund (GECF) - iniziativa quadriennale che si concluderà nel 2016 con una dotazione complessiva di 355 milioni di sterline (quasi 560 milioni di dollari), tesa a consentire il completamento della scuola primaria a 650 mila bambine in 22 paesi, soprattutto dell'Africa sub-sahariana - che per l'ampiezza e complessità del mandato si è organizzato in tre differenti sportelli di finanziamento, per finanziare una varietà di programmi di diversa scala:

- 1) La linea per 'small-scale pilot project', per finanziare piccoli progetti pilota particolarmente innovativi che devono essere testati prima di essere applicati su vasta scala (progetti tra i 250 mila e i 2 milioni di sterline, cioè inferiori ai 3 milioni di dollari).
- 2) La linea per 'strategic partnerships', per finanziare lo sviluppo di nuovi modi di raggiungere gli obiettivi indicati dal fondo, attraendo proposte provenienti dal settore privato e d'importo massimo di 15 milioni di sterline (23,5 milioni di dollari).
- 3) La linea per 'step change projects' window', per finanziare progetti individuali più costosi, fino a 30 milioni di sterline (47 milioni di dollari), che dimostrino di conseguire risultati in modo efficace e rapidamente.

In ogni caso, l'elevato costo amministrativo dei fondi disincentiva l'assegnazione di fondi di importo modesto, che avrebbero comunque costi di transazione da

sostenere; per questa ragione la soglia minima dei Challenge Fund tende a non essere mai inferiore alle 200 mila sterline. In generale, la soglia si abbassa nel caso di fondi focalizzati sulle fasi iniziali di un'iniziativa commerciale, che tendono ad avere rischi più elevati.

Per quanto attiene al contributo richiesto al settore privato beneficiario del contributo del fondo, i casi sono molti vari: alcuni fondi arrivano a finanziare l'80% del costo totale dell'iniziativa (come nel caso del Sawaed Challenge Fund, SCF, lanciato nel 2008 dalla Fondazione Mohammed bin Rashid Al Maktoum, istituita in Giordania nel 2007 nell'ambito del World Economic Forum del Medio Oriente), mentre SIDA preferisce differenziare a seconda che si tratti di imprese private o pubbliche. In generale, poi, l'effetto leva che si mira ad attivare mobilitando risorse private aggiuntive è più alto quando partner dell'iniziativa finanziata sono le imprese grandi e multinazionali, il che può porre dei problemi laddove la priorità strategica si indirizzi al mondo delle micro e piccole imprese.

Quanto ai principali limiti sin qui evidenziati, i portafogli dei progetti sono stati valutati in termini di sostenibilità finanziaria, impatto sul mercato o sui poveri, ma mai in termini di segmentazione del mercato. È plausibile sostenere che la definizione dei fondi e i criteri di selezione adottati tendano a escludere le imprese piccole dall'eleggibilità, in ragione dei requisiti richiesti in termini di matching fund, solvibilità finanziaria e Responsabilità sociale d'impresa. A tal riguardo, nella valutazione del fondo FDCF è stato criticato l'obiettivo di aumentare la produttività e lo start-up nel settore delle PMI, perché molto marginali nei progetti del fondo, dominati da multinazionali e grandi imprese (Irwin, Porteous, 2005).

L'effettiva capacità di attrarre le PMI dipende dagli obiettivi specifici del Fondo, come dimostra il caso del Vietnam Business Challenge Fund (VBCF), organizzato dalla Ford Foundation insieme alla Camera di commercio e industria vietnamita, il cui portafoglio è composto per il 25% da piccole imprese, qualificate dal punto di vista dell'expertise tecnico.

Più in generale, l'effettiva capacità di un fondo di attrarre le proposte più interessanti disponibili sul mercato dipende molto dalla strategia di comunicazione necessaria per sollecitare i potenziali innovatori a partecipare. Un buon sito web è necessario ma non sufficiente; taluni ricorrono a presentazioni del fondo (un *road show* nel caso dell'IAP), altri hanno affidato la strategia di marketing a un'impresa del settore (nel caso di AECF).

Ciò significa che sin dalle prime fasi di progettazione del fondo, occorre chiarire bene chi sono i principali target, cioè i potenziali partner e stakeholder da raggiungere e coinvolgere. Inoltre, rientra in una buona strategia di comunicazione orientata al futuro restituire informazioni dettagliate anche ai proponenti non selezionati, al fine di migliorarne in prospettiva la capacità di partecipare a bandi futuri.

Altro elemento utile per assicurare un'ampia partecipazione di candidati è l'uso di Internet per inviare le proposte e il ricorso a criteri di eleggibilità non troppo stringenti, al fine di premiare l'originalità e l'affidabilità dell'idea progettuale, più che il profilo del proponente.

Uno strumento utile, soprattutto per stimolare la partecipazione di piccole imprese, è la componente di assistenza tecnica che può essere messa a disposizione nel primo round della selezione (quello che si limita alla presentazione di una *concept note*) per

la corretta messa a punto dell'idea progettuale da proporre nella gara. Nel secondo round, che solitamente chiude la procedura di gara, è in genere molto meno presente e raccomandabile la componente di assistenza tecnica.

Sempre sul piano del meccanismo finanziario, prevale il ricorso al contributo a dono da parte dei Challenge Fund, ma l'AECF usa talvolta - solo o combinato coi contributi a dono - lo strumento del prestito rimborsabile (*repayable loans*), cioè prestiti che devono essere restituiti nel caso l'iniziativa finanziata vada a buon fine, altrimenti l'obbligo di restituzione è automaticamente cancellato.

Dal punto di vista della durata di vita del fondo, la scelta di prefissare la data di chiusura (in genere, le sessioni periodiche di licitazione avvengono nell'arco di 5 anni), oltre a evitare allungamenti dei tempi, mira a favorire la definizione di *exit strategies* da parte delle imprese partecipanti, fatta salva la possibilità di estensione del fondo e, ovviamente, la durata pluriennale (di solito tra i 2 e i 4 anni) di tutti i progetti finanziati dal fondo, compresi quelli vincitori dell'ultima licitazione. Un limite legato alla vita relativamente breve dei fondi è che normalmente questi completano le attività prima di essere in grado di realizzare valutazioni d'impatto, il che dovrebbe implicare che sia l'agenzia pubblica di cooperazione allo sviluppo o la banca di sviluppo che promuove il fondo a farsi poi carico della valutazione, lasciando al fondo il compito di selezionare le proposte migliori.

Il meccanismo dei *Challenge Fund*, pur con tutte le sue potenzialità, non elude la questione di fondo relativa all'equilibrio da ricercare tra due obiettivi non necessariamente convergenti, come il sostegno all'internazionalizzazione economica e la lotta alla povertà nei PVS. Infatti, in letteratura è stata addirittura proposta una distinzione in due tipologie generali di *Challenge Fund* (J. Copestake, A. M. O'Riordan, 2015): da una parte, gli *Enterprise challenge fund* (ECF), con cui si intendono i fondi orientati alla promozione del business e a rendere i mercati più funzionali agli interessi dei poveri; dall'altra, i *Social and civil society challenge funds* (SCF), che mirano soprattutto a obiettivi sociali, economici e politici più ampi, tra cui la promozione dei diritti umani, l'accountability del settore pubblico e la riduzione della povertà. Ovviamente si tratta di una classificazione di comodo, perché in pratica esistono casi di fondi che non possono essere classificati in modo certo come appartenenti all'una o all'altra categoria e che rappresentano degli ibridi.

In ogni caso, la classificazione dicotomica proposta ha il merito di segnalare come esistano (radicalizzando il discorso per semplificarlo) due arene sociali distinte (lo sviluppo del settore privato, il mercato e la crescita economica, nel caso degli ECF; lo sviluppo sociale, i bisogni, i diritti, la governance e la giustizia attraverso l'azione pubblica e la società civile, nel caso degli SCF), due obiettivi distinti (la garanzia della redditività finanziaria nel caso degli ECF; l'accesso ai servizi e ai fondi senza considerare la redditività finanziaria nel caso degli SCF), al di là della molteplicità delle categorie di utilizzatori finali (clienti, lavoratori, membri, beneficiari, cittadini). Inoltre, connessa alla differente natura degli obiettivi, risulta diversa anche la facilità di valutare l'impatto e l'efficacia dei fondi rispetto ai propri obiettivi: in generale, è molto più difficile misurare i risultati in termini di obiettivi sociali, economici e politici.

Ciò significa che, indipendentemente dalle specifiche caratteristiche e da quanto sia innovativo un meccanismo o strumento operativo, il nodo principale da affrontare è proprio la possibilità di collegare strettamente in modo armonico, talvolta

pretendendo di confonderli, due obiettivi, entrambi legittimi, che sono oggettivamente distinti.

Fonte principale

C. Pompa (2013), *Understanding Challenge Funds*, ODI, Londra.

Bibliografia di riferimento

S. Armstrong et al (2011), *Enterprise Challenge Fund for the Pacific and South-East Asia (ECF)*, Triple Line Consulting Independent Progress Report, Londra.

J. Copestake, A. M. O’Riordan (2015), “Challenge Funds in International Development: Definitions, Variations and Research Directions”, *Public Administration and Development*, Vol. 35, n. 1.

R. Davies, M. Callan (2013), *There’s smoke, but is there fire? Pondering public-private partnerships for development*, Devpolicy.

DfID (2006), *How to Work Effectively with Global Funds and Partnerships: A Good Practice Paper for DfID Engagement*, Londra.

DfID (2012), *Girls Education Challenge - Business Case*, Londra.

D. Elliot (2013), *Exploding the myths of challenge funds - a start at least ...*, Springfield Centre, Londra.

Emerging Markets Group (2009), *Business Linkages Challenge Fund. Final Report to DfID*, Londra.

M. Heinrich (2013), *Donor Partnerships with Businesses for Private Development. What can we learn from experience?*, Donor Committee for Enterprise Development, Londra.

D. Irwin, D. Porteous (2005), *Financial Deepening Challenge Fund Strategic Project Review*, Report funded by DfID and the Bill and Melinda Gates Foundation, Londra.

P. Isenman et al. (2010), *Global Funds: Allocation Strategies and Aid Effectiveness*, ODI, Londra.

A. Kessler (2013), *Measuring Results in Challenge Funds. Practical Guidelines for Implementing the DCED Standard*, Donor Committee for Enterprise Development, Londra.

KPMG Development in Practice (2012), *Challenge funds as private sector development tools: Progress and potential*, Londra.

PricewaterhouseCoopers (2009), *Instruments for private sector development. DfID Challenge Funds*, Londra.

SIDA (2013), *Innovations against Poverty*, Stoccolma.

A. Watt, A. Benjamin (2012), *Challenge Funds incentivize for innovation*, Consultative Group to Assist the Poor, Washington D. C.

4. Indicazioni provenienti dall'esperienza e dal dibattito nei Paesi Bassi

La riduzione della povertà è stata a lungo l'obiettivo centrale della politica di cooperazione allo sviluppo dei Paesi Bassi. Negli ultimi anni, tuttavia, il focus si è spostato verso lo sviluppo economico e oggi maggiore attenzione va anche ad altri beni pubblici internazionali, come clima, sicurezza e migrazioni.

Nel 2012 l'APS olandese è stato pari a 4,29 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,7% del Reddito nazionale lordo (RNL), soglia ininterrottamente superata dal 1975, confermando in termini assoluti il calo dell'anno precedente rispetto al picco di 6 miliardi raggiunto nel 2010. Nel 2013, per la prima volta, il rapporto APS/RNL scende (appena) al di sotto della soglia dello 0,7% in ragione del rigore di bilancio adottato per migliorare la situazione della finanza pubblica; nel 2014 il rapporto APS/RNL è diminuito ancora, toccando lo 0,64%. Nel 2017 il rapporto APS/RNL dovrebbe scendere a 0,55%.

Se gli obiettivi internazionali di sviluppo sono destinati ad aumentare (anche considerando gli SDG), il governo olandese considera molto importanti, rispetto alla tradizionale articolazione in aiuti a dono e crediti d'aiuto, strumenti e meccanismi innovativi di intervento, e in particolare strumenti finanziari come garanzie e assicurazioni utili a minimizzare i rischi e ad essere catalizzatori di una mobilitazione di risorse private. È infatti fondamentale, per il governo olandese, che il partenariato pubblico-privato sia colto come una grande opportunità per promuovere lo sviluppo economico, mettere al servizio della cooperazione allo sviluppo e dei governi dei paesi donatori l'*expertise* delle imprese private, a loro volta interessate a un contributo pubblico per ridurre i rischi d'impresa nei PVS.

Il governo olandese è anche in prima linea nell'iniziativa per ridefinire l'APS, in considerazione del fatto che i meccanismi di partenariato pubblico-privato di tipo innovativo non rientrano automaticamente nella categoria dell'APS, laddove non si traducano in un trasferimento di fondi a dono o non contengano un'elevata componente di agevolazione del credito.

Il punto di vista del governo olandese è semplice: il principio di efficacia, soprattutto rispetto all'obiettivo dello sviluppo economico, dovrebbe essere prevalente rispetto alla necessità di adottare meccanismi riconducibili alla definizione tradizionale e riduttiva di APS.

Il dibattito attuale nel paese verte sull'opportunità di concentrare l'APS nei PVS più poveri e fragili, il che implicherebbe il ricorso agli strumenti più tradizionali di cooperazione, oppure dare progressivamente più spazio ad un partenariato coi paesi a medio reddito, a partire dal ricorso crescente a nuovi strumenti di cooperazione internazionale e da un maggiore spazio assegnato al partenariato pubblico-privato.

1. L'approccio in materia di sviluppo del settore privato

Nei Paesi Bassi, il Ministero degli Affari esteri ha adottato una categorizzazione in cinque aree d'intervento per (i) la promozione del settore privato:

- (1) infrastrutture,
- (2) sviluppo del settore finanziario,
- (3) sviluppo del mercato,
- (4) conoscenza e competenze professionali,
- (5) leggi e regolamentazione.

Inoltre, un'attenzione particolare va a due temi trasversali per la promozione del settore privato che offrono opportunità per l'internazionalizzazione economica:

- (ii) il partenariato pubblico-privato (PPP),
- (iii) il ruolo della Responsabilità sociale d'impresa (RSI) a livello internazionale.

Analizzando in sequenza le cinque aree d'intervento indicate per la promozione del settore privato³⁴, la situazione può essere riassunta schematicamente.

- (1) Il problema dei colli di bottiglia nei PVS è evidente. Circa un miliardo di persone non ha accesso a strade in buone condizioni e 300 milioni di persone non hanno accesso all'elettricità, circa 2,4 miliardi di persone non hanno accesso ad acqua potabile e servizi igienici. Nel caso dell'Africa, per esempio, ci sarebbe bisogno di investimenti di grande entità: si stima che tra oggi e il 2030 servirebbero come minimo 43 miliardi di euro, ma investire nelle infrastrutture in quei paesi è poco attraente per il settore privato, specialmente nel caso di energia, trasporti, acqua e servizi igienici. La cooperazione olandese ha investito in questi settori circa 1,2 miliardi di euro tra il 2005 e il 2012. La maggioranza dei finanziamenti per i progetti infrastrutturali (il 93%) è andata a favore di interventi nei PVS a basso reddito, il restante 7% nei PVS a reddito medio-basso.
- (2) Le piccole e medie imprese tendono a essere penalizzate sul fronte dell'accesso ai servizi finanziari, esposte a tassi di interesse elevati e varie barriere finanziarie, come il costo elevato per l'apertura di conti bancari, che ostacolano la loro inclusione finanziaria. La cooperazione olandese ha investito in questi settori circa 740 milioni di euro tra il 2005 e il 2012. Il 73% dei fondi sono andati a finanziare PMI, il 27% a favore di interventi di microcredito. La maggioranza dei finanziamenti per i progetti di sviluppo del settore finanziario (il 59%) è andata a favore di interventi nei PVS a basso reddito, il 45% nei PVS a reddito medio-basso.
- (3) Il problema dello sviluppo del mercato è un altro nodo strutturale nei PVS. L'accesso al mercato, in particolare per le piccole imprese – come i produttori agricoli – è ostacolato da alti costi di transazione, rischi di mercato e mancanza di informazioni. La cooperazione olandese ha investito in questi settori circa 550 milioni di euro tra il 2005 e il 2012. Le risorse sono andate soprattutto a rafforzare le organizzazioni di categoria e i consorzi a sostegno delle imprese, a programmi di informazione e promozione dell'esportazione.

³⁴ IOV-Ministry of Foreign Affairs (2014), *In search of focus and effectiveness. Policy review of Dutch support for private sector development*, IOB Evaluation, n. 389, L'Aia.

Si tratta di un ambito di intervento che ha registrato una forte concentrazione di paesi beneficiari: metà delle risorse finanziarie sono andate a sei paesi (India, Colombia, Bolivia, Indonesia, Perù e Sudafrica).

- (4) Il tema della conoscenza e delle competenze professionali, in particolare orientate al trasferimento tecnologico, ha un valenza strategica, tenuto conto del fatto che gran parte delle opportunità d'impiego nei PVS sono oggi concentrate in piccole attività, che non sono particolarmente dinamiche, hanno una bassa produttività, si caratterizzano per scarsa tecnologia e competenze professionali. La conseguenza è che queste attività creano opportunità di impiego ma, allo stesso tempo, sono molte esposte a espulsione di forza lavoro. La cooperazione olandese ha investito in questi settori circa 615 milioni di euro tra il 2005 e il 2012. In media, le imprese create con il programma più vasto, il Programma di investimenti del settore privato (PSOM/PSI), hanno creato ciascuna 81 posti di lavoro, facendo formazione a circa 100 persone, con un contributo finanziario di 500 mila euro.
- (5) Il tema delle leggi e regolamentazione tende, per definizione, a richiedere interventi sul canale multilaterale e a pesare finanziariamente di meno. La cooperazione olandese ha investito in questo ambito solo 65 milioni di euro, tra il 2005 e il 2012, in programmi di sostegno alla riforma agraria e di registrazione delle proprietà fondiari.

2. Le lezioni apprese

La valutazione interna al Ministero degli Affari esteri olandese del 2014, condotta dal *Policy and Operations Evaluation Department* (IOV), evidenzia come, in termini di efficacia, ci siano tre limiti significativi che incidono negativamente sull'impatto:

- (1) il numero elevato di programmi attuati che perseguono ciascuno i propri obiettivi specifici, in presenza però di numerosi e interrelati colli di bottiglia esistenti nei PVS;
- (2) le attività risultano addizionali al funzionamento del mercato e dipendenti dagli aiuti pubblici,
- (3) il coordinamento tra i programmi e l'allineamento rispetto ai bisogni locali appaiono occasionali e non sistematici, dal momento che i tre quarti dei programmi di promozione del settore privato sono gestiti da olandesi.

Per quanto riguarda le lezioni apprese con riferimento ai due temi trasversali per la promozione del settore privato, di particolare interesse per l'Italia è l'osservazione del meccanismo di PPP sperimentato nei Paesi Bassi.

In realtà, ci sono poche informazioni sull'efficacia dei programmi di PPP nelle iniziative di sviluppo del settore privato. Ciò è dovuto al fatto che le valutazioni tendono a dedicare scarsa attenzione al ruolo specifico avuto dalla forma di cooperazione. I partner pubblici intervengono solo in certe fasi del processo previsto dalla PPP e la distribuzione dei rischi e dei proventi non sempre è basata su una chiara ripartizione in termini contrattuali.

Il documento olandese del 2014 richiama i risultati di una *systematic review* condotta nel 2013 che identificava sei fattori chiave nel promuovere una PPP³⁵ che, in prospettiva, sono da considerare un'utile indicazione per la nuova politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo:

- (1) la definizione di standard di riferimento per tutti e il coinvolgimento permanente delle agenzie pubbliche,
- (2) la chiara definizione di obiettivi, risorse e aspettative,
- (3) un quadro di regolamentazione trasparente in relazione alla ripartizione di costi e benefici,
- (4) procedure per una selezione adeguata dei partner (sulla base di criteri come compatibilità, capacità, assunzione di impegni e controllo),
- (5) una visione comune e relazioni fondate su un clima di fiducia reciproca,
- (6) un negoziato trasparente sull'equilibrata distribuzione degli interessi tra i vari partecipanti chiave.

Mancano, invece, al momento riflessioni olandesi sull'impatto della RSI nei processi di sviluppo promossi dalla cooperazione internazionale.

Il tema della promozione del settore privato nei PVS e quello connesso della mobilitazione, attraverso forme di PPP, del sistema delle imprese del paese donatore si lega particolarmente al dibattito attuale sul focus geografico della cooperazione allo sviluppo.

Infatti, una parte significativa dei sussidi erogati dalla cooperazione olandese a favore dei principali programmi in materia è andata a beneficio di paesi con reddito medio-alto (Suriname, Maldive, Colombia, Giamaica, Bosnia-Erzegovina)³⁶. Per esempio, una quota considerevole dei fondi utilizzati per promuovere l'esportazione (attraverso il programma del Centro per la promozione delle importazioni provenienti dai PVS, *Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden*, CBI) e per fornire assistenza tecnica alle imprese (tramite il programma degli esperti senior, *Programma Uitzending Managers*, PUM) è andata a sostenere imprese in paesi a medio reddito.

Su questi nodi il mondo non governativo olandese ha sollevato alcune osservazioni puntuali circa l'opportunità di utilizzare altri strumenti finanziari, come i crediti d'aiuto, per sostenere i paesi a medio reddito, anziché interventi a dono. Anche perché, curiosamente, il principale programma di sostegno al settore privato focalizzato espressamente sui PVS più poveri (l'*Infrastructure Development Fund*, IDF, istituito nel 2002 dal Ministero degli Esteri e dalla banca di sviluppo olandese) è un programma dedicato a progetti infrastrutturali nel campo di energia, trasporti, porti, agro-industria, acqua, ambiente e infrastruttura sociale, ma che utilizza crediti e partecipazione al capitale di imprese.

³⁵ IOV-Ministry of Foreign Affairs (2013), *Public-Private Partnerships in developing countries. A systematic literature review*. IOB, L'Aia.

³⁶ A titolo indicativo, la lista dei PVS eleggibili a strumenti olandesi di finanziamento per lo sviluppo del settore privato comprende 66 paesi e include paesi con un reddito pro capite di poco più di 200 dollari (come la Repubblica democratica del Congo) e altri che superano la soglia di 8 mila dollari (come Suriname). In questa lista, il numero di paesi a medio reddito supera quelli a basso reddito. I paesi più poveri, tra cui Etiopia e Mozambico (per citarne alcuni prioritari per la politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo), sono quelli che prevedibilmente suscitano meno interesse tra le imprese olandesi, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri.

C'è un altro tema discusso nei Paesi Bassi che offre indicazioni utili per l'Italia. Un limite delle pratiche di PPP è che molte organizzazioni coinvolte non sposano integralmente la centralità della riduzione della povertà e della promozione dello sviluppo nei paesi partner come obiettivo di fondo della strategia. Esiste tacitamente una duplicità di obiettivi: a quello tradizionale della cooperazione allo sviluppo si aggiunge un altro obiettivo, cioè aumentare la partecipazione delle imprese del settore privato nella cooperazione allo sviluppo, accedendo ai doni e creando meccanismi di aiuto legato (cioè la concessione di aiuti vincolati all'acquisto di beni e servizi di imprese del paese donatore). Per un verso si tratta di obiettivi che possono entrare in conflitto, tenuto conto del fatto che teoricamente ciascun obiettivo richiederebbe un proprio sistema strumentale di realizzazione degli interventi. Per riprendere la famosa regola aurea della politica economica enunciata dall'economista olandese Jan Tinbergen, il numero di strumenti di politica economica dovrebbe essere perlomeno uguale al numero di obiettivi. Ciò significa che con gli strumenti a disposizione, se insufficienti numericamente, non è possibile perseguire tutti gli obiettivi; in tale situazione si dovrà rinunciare ad alcuni obiettivi oppure si dovranno ricercare nuovi strumenti, indipendenti da quelli già esistenti.

Il caso dell'aiuto legato è emblematico in tal senso. La richiesta delle imprese olandesi di ricorrere all'aiuto legato rischia di confliggere con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dei paesi partner. Infatti, l'aiuto legato è spesso criticato in termini di sviluppo perché limita fortemente la scelta dei fornitori, distorce l'offerta e determina un aumento dei costi degli interventi (secondo la letteratura tra il 15% e il 30%), oltre a ridurre la libertà del paese partner. È, in breve, un'allocazione sub-ottimale dei rischi. Si tratta di un argomento ben noto in Italia, dove molte organizzazioni non governative impegnate nella cooperazione allo sviluppo sostengono da molti anni la necessità di vegliare attentamente sull'ambiguità cui si presta uno strumento come il credito d'aiuto laddove sia legato per realizzare l'obiettivo di facilitare l'internazionalizzazione economica del sistema produttivo italiano.

È altresì chiaro che per le aziende olandesi, come per quelle italiane, non è nei PVS più poveri che si concretizzano le opportunità più interessanti. Le esportazioni e gli investimenti nei PVS più poveri sono limitate; peraltro, né l'Italia né i Paesi Bassi rientrano nel novero dei principali partner commerciali di quei paesi

Insomma, il rischio è che cercando di collegare a forza due obiettivi distinti (sviluppo locale e internazionalizzazione di imprese, olandesi o italiane) non si determinino sinergie, ma semplicemente si producano allocazioni sub-ottimali: il PVS, potendo scegliere, avrebbe preferito altro, mentre le imprese operano in un contesto in cui il potenziale di crescita economica è limitato³⁷.

C'è un'altra lezione olandese che è bene tenere a mente pensando al futuro della politica italiana e che si ricava da un esame del più ampio e integrato programma di sviluppo delle infrastrutture, il programma ORET (*Ontwikkelings Relevante Export Transacties*), mirato a collegare le transazioni commerciali allo sviluppo attraverso la

³⁷ IOV-Ministry of Foreign Affairs (2014b), *IOB research on the impact of development aid on Dutch exports*, IOV, L'Aia.

costruzione di infrastrutture, amministrato dal Ministero degli Affari esteri insieme a un consorzio composto da PricewaterhouseCoopers ed Ecorys. Tra il 2007 e il 2012 metà dei finanziamenti sono andati a otto imprese, alcune delle quali multinazionali. Anche in termini di impatto di lungo periodo sul rafforzamento delle relazioni commerciali, misurabili attraverso il seguito come quantità di ordinativi, il risultato del programma è stato molto modesto. I benefici sono andati a un numero molto ristretto di imprese, per cui l'aiuto legato non si è tradotto in benefici per il paese esportatore. Per di più, tra il 2007 e il 2012 oltre il 40% delle risorse del programma per le infrastrutture ORET è andato a beneficio di attività in soli tre paesi: Ghana, Tanzania e Cina.

Infine, si discute oggi nei Paesi Bassi della cosiddetta addizionalità o effetto leva delle risorse pubbliche a sostegno di meccanismi di PPP. I sussidi pubblici dovrebbero avere un effetto catalitico, nel senso di promuovere iniziative che altrimenti il mercato non avrebbe promosso; l'amministrazione pubblica, cioè, si assume rischi, che alleggeriscono quelli assunti dagli imprenditori privati che dovrebbero trovare attraente investire alle nuove condizioni. Le cose non vanno in questa direzione quando il settore pubblico interviene in operazioni che il mercato avrebbe dovuto e potuto finanziare direttamente, assumendosene i rischi; è sufficiente che il gestore dei fondi pubblici decida di correre meno rischi e operare secondo criteri sostanzialmente identici a quelli dell'investitore privato perché la presunta addizionalità venga meno. Ed è proprio questo che denunciano valutazioni come quelle relative al PSOM/PSI: troppo spesso le iniziative finanziate dalla cooperazione olandese appaiono indirizzate ad attività che sarebbero state realizzate in ogni caso, con o senza contributi pubblici. Il rischio concreto è che tali iniziative, come dimostra il caso del programma PSOM/PSI ma anche ORET, producano distorsioni al funzionamento del mercato.

I paesi a medio reddito con prospettive più interessanti di mercato sono quelli che attraggono maggiormente gli interessi delle imprese private, ma al contempo sono paesi spesso in grado di accedere a capitali privati senza il sussidio pubblico; per cui il principio dell'addizionalità dovrebbe consigliare una maggiore focalizzazione sui paesi più poveri, che – come detto – sono però quelli che il settore privato non vorrebbe prendere in considerazione. Ciò significa che non si tratta solo di far convergere interessi legittimamente diversi attorno alla sfida comune della riduzione della povertà - anche se questa non rientra tra le priorità della gran parte delle imprese private - ma anche spostare il focus geografico d'interesse verso paesi cui altrimenti le imprese non guarderebbero, piuttosto che assecondare il loro interesse legittimo di consolidare la propria presenza in paesi dove già operano o in cui, comunque, investirebbero.

La politica bilaterale olandese a sostegno del settore privato ha identificato alcuni temi prioritari, ma allo stesso tempo ha un'ampia gamma di strumenti a disposizione e un numero elevato di paesi eleggibili. In linea generale - senza però effettivo riscontro nella pratica - si ripete spesso nel dibattito politico olandese che occorrerebbe concentrare gli interventi a dono nei PVS più poveri e utilizzare i crediti d'aiuto per paesi con più alti livelli di sviluppo, ma solo nei casi in cui i crediti a condizioni di mercato siano indisponibili, per altro modulando i livelli di agevolazione sulle specificità delle condizioni dei PVS.

Una nota a margine, anche questa di interesse per le prospettive operative della nuova legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo: l'esperienza olandese indica che l'effetto maggiore di leva finanziaria si ha quando c'è un concorso consortile di più finanziatori e banche di sviluppo, come nel caso del Gruppo di finanziatori per lo sviluppo di investimenti privati nelle infrastrutture (*Private Infrastructure Development Group*, PIDG): un'organizzazione multi-donatori istituita nel 2002 che fornisce sostegno finanziario, strategico e pratico a investimenti privati in campo infrastrutturale nei PVS per contribuire alla riduzione della povertà e alla crescita economica. Oltre al Ministero olandese degli Affari esteri vi partecipa la banca pubblica tedesca di ricostruzione e sviluppo (l'Istituto di credito per la ricostruzione: *Kreditanstalt fuer Wiederaufbau*, KfW), l'agenzia inglese di cooperazione (*Department for International Development*, DFID), l'agenzia svedese di cooperazione (*Swedish International Development Cooperation Agency*, SIDA), l'agenzia australiana (*Australian Agency for International Development*, AusAid), quella austriaca (*Austrian Development Agency*, ADA), il Ministero norvegese degli Affari esteri, l'agenzia svizzera (la Segreteria di Stato svizzera dell'economia, SECO) e il braccio operativo che opera con il settore privato (l'*International Finance Corporation*, IFC) del gruppo della Banca Mondiale.

3. Gli strumenti a disposizione

L'esperienza olandese permette di cogliere un vantaggio potenziale molto importante di cui il sistema italiano può usufruire sul piano dell'architettura istituzionale a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese e del meccanismo di PPP. Con le modifiche normative del D.L. Stabilità 2014, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha infatti allargato il perimetro della sua operatività in materia, con finanziamenti supportati anche da garanzie o strumenti di copertura rischio rilasciati da agenzie di credito all'esportazione diverse da quella italiana (SACE) o di istituti finanziari multilaterali. Questo è molto importante, considerando che CDP controlla:

- Simest, la finanziaria che promuove lo sviluppo dell'imprenditoria italiana all'estero, offrendo consulenza professionale, supporto tecnico e strumenti di finanza pubblica e promuovendo, anche con partecipazione diretta, gli investimenti di imprese italiane;
- SACE, il gruppo finanziario attivo nel credito all'esportazione, la protezione degli investimenti all'estero, le garanzie finanziarie, l'assicurazione del credito, le cauzioni e il *factoring*.

Si tratta perciò di un'opportunità di coordinamento prezioso, arricchito in prospettiva dal nuovo ruolo che la Legge 125/2014 assegna a CDP.

L'esperienza olandese permette di apprezzare questo vantaggio potenziale, dal momento che la valutazione interna al Ministero degli Affari esteri olandese del 2014, condotta dal dipartimento IOV, denuncia proprio la frammentazione dei molteplici strumenti specializzati, che operano separatamente e in modo indipendente, senza che si riesca ad assicurare un coordinamento efficace. Ciò significa che l'approccio è spesso distorto, partendo dalle soluzioni che uno strumento offre piuttosto che dal

problema da affrontare. Inoltre, domina una cultura o ambizione della “quantità”, per cui ciascuna organizzazione tende a voler operare nel numero più ampio possibile di paesi, considerandolo un’espressione di rilevanza istituzionale, nonostante ciò non contribuisca ad una maggiore efficacia in assenza di un effettivo coordinamento.

Il sistema delle organizzazioni sussidiate dallo Stato olandese per sostenere il settore privato - ovvero per promuovere l’internazionalizzazione delle imprese olandesi nei PVS - è articolato attorno alla Banca di sviluppo FMO, in una serie di organismi e programmi autonomi e indipendenti, scarsamente coordinati, come PSOM/PSI o ORET. Sul piano delle risorse umane dedicate, si calcola ci siano 230 persone impegnate nella realizzazione dei vari programmi e 17 persone al Ministero Affari esteri per la gestione dei cinque cluster per lo sviluppo del settore privato. Si tratta di un numero ritenuto inadeguato, soprattutto per i limiti in termini di qualifiche e competenze riscontrati all’interno del Ministero.

Box 4 – La banca di sviluppo (Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, FMO)

La banca di sviluppo olandese per le iniziative private nei PVS, istituita nel 1970, è una società controllata dal governo al 51%; il resto è in mano a banche e a sindacati olandesi, oltre che a circa 120 società e persone private.

La banca opera in una settantina di paesi, concentrati in Asia e America latina, intervenendo con finanziamenti e assunzione di partecipazioni.

FMO è una banca di sviluppo che concede prestiti sia ad aziende private olandesi e dei PVS, sia a banche di sviluppo nei PVS. Nel passato, il governo olandese contribuiva al capitale di FMO, ma col tempo non è più stato necessario.

Oggi l'87% degli investimenti è rappresentato da prestiti concessi da FMO utilizzando il proprio capitale (FMO A), mentre il 13% sono operazioni svolte per il governo olandese, gestendo per suo conto diversi fondi dedicati a specifici settori nei PVS più poveri: (i) MASSIF, (ii) *Infrastructure Development Fund* (IDF), (iii) *Access to Energy Fund* (AEF) e (iv) *Facility Emerging Markets* (FOM). Il Ministero degli Esteri, sviluppo e cooperazione eroga poi contributi annuali a (v) un fondo per le piccole imprese (*Small-scale Enterprise Fund*), (vi) un Programma *Seed Capital* per nuove imprese e nuove organizzazioni finanziarie specialmente nei paesi più poveri dell'Africa, e (vii) un programma *Investment Promotion and Technical Assistance Developing Countries* (IPTA-DC) in Asia, Africa e America latina, cui si aggiunge (viii) una sezione dell'IPTA concentrata nello sviluppo con donazioni dell'Europa centrale e orientale.

I crediti della banca FMO variano da un minimo di 1 milioni di dollari a un massimo di 100 milioni di dollari. La banca amministra anche programmi molto specifici come PSOM e ORET, illustrati in precedenza.

Il principio di fondo valido per tutte le transazioni finanziarie della banca è quello dell'addizionalità rispetto agli investitori commerciali: i suoi interventi devono risultare aggiuntivi, cioè non disponibili alle stesse condizioni sul mercato.

Tuttavia, la valutazione 2012-2013 ha rilevato che nel 33% dei casi analizzati l'addizionalità non è dimostrata. FMO ha replicato che è estremamente difficile calcolare l'esatto valore dell'addizionalità e che molto dipende dalle condizioni del momento del mercato finanziario.

I settori d'intervento scelti come prioritari sono quelli che FMO ritiene abbiano un impatto di lungo periodo:

- (1) Istituzioni finanziarie,
- (2) Energia,
- (3) Agro-industria, cibo e acqua.

In particolare, il settore "alimentare" (Agro-industria, cibo e acqua) è stato introdotto nel 2011, in concomitanza con la crescente attenzione rivolta dalla politica olandese di cooperazione allo sviluppo al tema della sicurezza alimentare e della gestione delle risorse idriche; alla fine di quello stesso anno veniva invece abbandonato il settore dell'edilizia abitativa a causa delle condizioni sfavorevoli di mercato.

Al di là dei settori prioritari, FMO continua ad intervenire anche nel settore delle

infrastrutture, telecomunicazioni, porti, aviazione e turismo.

Scorrendo i bilanci di esercizio di FMO relativi agli ultimi cinque anni disponibili (2009-2013), complessivamente i dati finanziari, espressi in milioni di euro, indicano:

	2013	2012	2011	2010	2009
Nuovi investimenti	1.524	1.390	1.306	1.026	911
Fondi governativi (quota dei nuovi investimenti)	144	160	165	81	114
Volume di investimenti (impegni)	6.633	6.281	5.874	5.292	4.598
Base patrimoniale (o capitale corrispondente alle attività totali)	6.184	5.564	5.059	4.305	3.772
Proventi finanziari (legati alle disponibilità di cassa)	155	154	147	133	109
Profitti netti	133	145	93	126	60
Tasse (dirette e indirette) pagate	-36	-27	-25	-25	-1

Nel 2013, il volume dei nuovi contratti e dei fondi gestiti per conto del governo olandese ha superato la soglia di 1,5 miliardi di euro. FMO è riuscito a catalizzare anche 822 milioni di euro da terze parti.

Una misura come l'utile sul capitale (o tasso di rendimento in relazione al capitale netto) è oscillato, nel periodo considerato, tra 4,7 e 8,9; il rendimento delle attività (corrispondente al rapporto tra reddito al netto delle quote di ammortamento e valore effettivo delle attività) tra 1,6 e 2,9.

In termini di strumenti finanziari utilizzati, nel 2013 le obbligazioni e i prestiti garantiti (con un'ipoteca patrimoniale a garanzia del rimborso del debito e del prestito obbligazionario) rappresentano la quota più importante del volume di impegni di investimento: 3,61 miliardi di euro. A seguire i crediti netti, con un volume di 2,96 miliardi di euro; il valore delle quote di società possedute era pari a 1,96 miliardi di euro; il portafoglio dei titoli azionari era pari a 962 milioni di euro. Rispetto alle diverse forme di crediti e apporto di capitale proprio in società (compresi i *quasi-equity*, gli strumenti finanziari il cui rimborso o rendimento è strettamente connesso con l'andamento dei flussi di cassa del progetto imprenditoriale destinatario dell'investimento, come il debito subordinato o mezzanino), le garanzie in senso stretto rappresentano una quota minima del portafoglio FMO. I prestiti diretti non eccedono mai la soglia del 25% dei costi totali del progetto finanziato o del bilancio di un'azienda per assicurare l'addizionalità dell'intervento.

Il settore delle istituzioni finanziarie è di gran lunga il più importante ambito di investimenti per FMO: 3,46 miliardi di euro nel 2013 (oltre 14 miliardi nel quinquennio 2008-2012), di cui 1,27 miliardi per fondi di investimento. Segue, molto distanziato, il settore energetico: 1,25 miliardi di euro nel 2013 (circa 4 miliardi nel quinquennio 2008-2012). Il settore Agro-industria, cibo e acqua ha ricevuto 466 milioni di euro nel 2013 (390 milioni nel 2012). Gli altri settori hanno raccolto 1,2 miliardi nel 2013 (stesso ammontare dell'anno precedente).

FMO investe in Africa (il 28,5% del proprio portafoglio), Asia (27%), America latina e caraibica (21%), Europa e Asia centrale (18%), con una quota minore (5,5%) per progetti su scala globale.

Pur operando a livello di imprese e non di paesi, obiettivo del periodo 2013-2016 è quello di investire almeno il 70% delle risorse proprie nei PVS a reddito basso e medio-basso e almeno il 35% nei 55 paesi più poveri al mondo; presi singolarmente, però, i principali paesi beneficiari sono i BRICs (India, Cina, Russia, Brasile, Sudafrica), Argentina, Turchia e Nigeria.

Per quanto riguarda i fondi gestiti per conto del governo, il prospetto relativo agli impegni per il 2013, in milioni di euro, evidenzia la differente ripartizione geografica.

	MASSIF	IDF	AEF	FOM-OS	Totale
Africa	157	238	29	12	436
Asia	111	56	12	0	179
America latina e Caraibi	73	21	12	4	110
Europa orientale e Asia centrale	31	0	0	1	32
non specifico	64	23	0	0	87
Totale	436	338	53	17	844

Il Fondo MASSIF ha un portafoglio di 436 milioni di euro impegnati in un'ampia gamma di interventi per sostenere le istituzioni di microfinanza, le banche specializzate nel sostegno delle PMI o altri intermediari finanziari attivi nel campo dell'inclusione finanziaria e credito alle PMI. Tutti gli investimenti in forma di credito (pari a un terzo del volume di affari del Fondo) sono stipulati in valuta locale, in modo da facilitare i clienti nella gestione del rischio di cambio.

Le operazioni del Fondo IDF si concentrano nella silvicoltura sostenibile e negli investimenti legati al clima. Lo sviluppo molto lento dei progetti privati di energia rinnovabile in Africa sub-sahariana spiega il ridotto volume di affari del Fondo AEF.

Nonostante il limitato volume di affari, è molto interessante il caso del Fondo FOM-OS, distinto rispetto alla Facility FOM, gestita sempre da FMO e con il governo olandese come garante in caso di perdite (con una compensazione fino al 95% delle perdite). Il Fondo FOM-OS si concentra sui mercati emergenti ed è in crescita (gli impegni nel 2012 erano stati pari a 3 milioni di euro). Si tratta di un Fondo che cerca esplicitamente di sostenere la politica di internazionalizzazione e la presenza delle imprese olandesi nei mercati mondiali. Nel 2013, il governo olandese ha deciso di includere il mandato del Fondo FOM-OS nel *Dutch Good Growth Fund* (DGGF), avviato nel 2014.

Il DGGF è forse uno degli strumenti più significativi del nuovo corso olandese in materia di cooperazione allo sviluppo, che il governo intende focalizzare in modo crescente sulla promozione del settore privato, a fronte di una contrazione di risorse per gli altri settori di intervento.

Il DGGF mira a finanziare esportazioni e investimenti di imprese olandesi e, tramite intermediari finanziari, di imprese locali nei PVS a reddito basso e medio; si tratta perciò di obiettivi tradizionalmente legati a strumenti diversi – combinando aiuti, commercio e investimenti – che il governo dei Paesi Bassi vuole integrare attraverso diversi nuovi strumenti. Lo stesso vale anche per altri meccanismi:

- (i) il *Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries* o CBI (istituito nel 1971 e diventato parte della nuova agenzia del Ministero degli

Affari economici istituita nel 2014, la *Netherlands Enterprise Agency* o RVO, per aiutare le PMI in 48 PVS a reddito basso e medio ad accedere al mercato europeo e a quello delle economie emergenti in 27 diversi settori d'intervento);

- (ii) la *Transition Facility* (gestita dalla RVO per conto del Ministero degli Affari esteri per favorire il passaggio da relazioni di aiuti a un partenariato commerciale con Colombia, Sudafrica e Vietnam);
- (iii) il *Development Related Infrastructure Investment Vehicle* (DRIVE), introdotto nel 2015 in sostituzione della *Facility for Infrastructure Development* (ORIO), amministrato dalla RVO con un bilancio di 150 milioni di euro nel periodo 2015-2016 per conto del Ministero degli Affari esteri, ed è mirato a promuovere investimenti in progetti infrastrutturali, di importo compreso tra 5 e 60 milioni di euro, nei settori di clima, acqua, sicurezza alimentare, salute e diritti sessuali e riproduttivi che combinino aiuti, commercio e investimenti;
- (iv) servizi di assistenza tecnica per promuovere infrastrutture finanziarie tramite partenariati pubblico-privato nei PVS, attraverso uno schema di coinvolgimento del governo olandese, Rabobank e di banche in Africa;
- (v) l'*Health Insurance Fund* (HIF), promosso nel 2007 da compagnie di assicurazione e multinazionali olandesi, con un contributo di 100 milioni di euro del governo olandese, della durata di 6 anni e con l'obiettivo di fornire assicurazione medica ad almeno 230 mila poveri in Africa;
- (vi) la Fondazione *Dutch Employers' Cooperation Programme* (DECP), istituita come partenariato pubblico-privato nel 2005 tra l'associazione degli imprenditori olandese e Il Ministero degli Affari esteri, con l'obiettivo di rafforzare ruolo e posizione delle associazioni imprenditoriali nei PVS, creando maggiori legami e collaborazioni con quella olandese.

Il DGGF fornisce a imprese - che possono essere PMI o grandi imprese - crediti, garanzie e partecipazioni al capitale, con l'obiettivo di ottenere il 100% di ripagamento. La dotazione di capitale del Fondo da parte del Ministero per il Commercio estero e la cooperazione allo sviluppo è di 700 milioni di euro: 100 milioni nel 2014, 150 nel 2015, 150 nel 2016 e 300 nel 2017. Il bilancio è amministrato attraverso tre linee dedicate:

- (i) una linea di 175 milioni di euro (più 18 milioni per l'assistenza tecnica), amministrata dall'Agenzia NL (*Agentschap NL*), per il sostegno diretto, attraverso garanzie sui prestiti, a investimenti di aziende olandesi nei PVS che il mercato non finanzierebbe per gli alti rischi;
- (ii) una linea di 175 milioni di euro (più 26 milioni per l'assistenza tecnica) per sostenere in forma indiretta investitori privati e intermediari finanziari, attraverso una partecipazione di minoranza sotto forma di capitale azionario, protezione parziale limitata a una tranche subordinata (*first loss*), garanzie, crediti subordinati o prestiti convertibili a favore di investimenti per un periodo di 3-5 anni con termini di finanziamento fino a 10 anni;
- (iii) una linea di 175 milioni di euro (più 9 milioni per l'assistenza tecnica), amministrata dall'impresa Atradius Dutch State Business (che gestisce

anche la *Export Credit Insurance Facility* per conto dello Stato) per stimolare lo sviluppo delle esportazioni olandesi nei paesi a basso e medio reddito, in tutti i casi in cui le banche non siano disposte a erogare finanziamenti a causa degli alti rischi di transazione senza la presenza di assicurazioni sul credito all'esportazione, attraverso il finanziamento a imprese dei PVS che vogliono acquistare prodotti olandesi.

Rispetto al consenso prevalente oggi in materia di cooperazione allo sviluppo, i problemi che solleva questo nuovo approccio olandese sono diversi:

- 1) l'obiettivo dello slegamento degli aiuti non viene considerato prioritario;
- 2) il rafforzamento delle capacità e dell'occupazione nei PVS non è un obiettivo isolabile in materia di cooperazione allo sviluppo e dovrebbe, come recita l'agenda attuale dello sviluppo sostenibile, essere sempre accompagnato dal focus sullo sviluppo sostenibile, su modelli inclusivi di business che assicurino l'empowerment delle fasce vulnerabili della popolazione (in primis le donne), sul sostegno alle piccole imprese: tutti temi che non paiono essere presi in considerazione;
- 3) il finanziamento delle esportazioni attraverso PMI in sé non è considerato obiettivo di sviluppo e la pratica negli anni di Atradius Dutch State Business lo dimostra, mentre il fatto che la cancellazione dei debiti di natura commerciale sia iscritta nel bilancio della cooperazione allo sviluppo e non nella gestione propria dei fondi per l'internazionalizzazione determina una contrapposizione tra i crediti alle esportazioni e gli aiuti in termini di impatto sullo sviluppo;
- 4) criteri riconosciuti a livello internazionale di CSR (come, ad esempio, gli *IFC Performance Standards* relativi agli aspetti ambientali e sociali) non sono adottati in modo vincolante da DGGF, né è assicurata la trasparenza per quanto riguarda il pagamento delle tasse nel paese di produzione da parte delle imprese sussidiate, tema al centro dell'agenda sulla finanza per lo sviluppo attuale;
- 5) i principi di massima trasparenza e procedure di reclamo (come quelli propri della *disclosure policy* dell'IFC) non sono parte integrante della policy di DGGF.

In breve, ci sono pratiche, lezioni e meccanismi predisposti da sportelli multilaterali di banche di sviluppo – come, appunto, l'IFC del Gruppo Banca Mondiale – che offrono interessanti soluzioni, motivate dal fatto di dover assicurare l'adozione di regole di mercato non discriminatorie (trattandosi appunto di banche multilaterali che non possono tutelare in primis gli interessi di una sola nazione) e al contempo di obiettivi di sviluppo, che banche di sviluppo nazionali come quella olandese e meccanismi specifici come il DGGF non adottano sistematicamente e che invece sono oggi un punto irrinunciabile per la coerenza tra obiettivi di cooperazione allo sviluppo e promozione del commercio e degli investimenti esteri. Pratiche, lezioni e meccanismi che sono molto utili per il sistema Italia.

Tornando a FMO in generale, la sua capacità è legata all'investimento nelle risorse umane: il numero dei dipendenti a tempo pieno è costantemente aumentato, passando da 264 (2009) a 336 (2013).

La banca ha posto come obiettivo di efficacia quello di catalizzare entro il 2020 un euro per ogni euro proprio investito, secondo un tipico principio di *blending*; nel 2012 FMO ha mobilitato 632 milioni di euro da terzi su un totale di 1.390 milioni di euro di nuovi investimenti.

Inoltre, un altro aspetto molto importante connesso all'efficacia della banca è la misurazione dell'impatto del suo operato sullo sviluppo dei PVS, dal momento che il suo mandato è quello di "*invest with the goal of having broad economic, social, environmental and governance impact in [its] clients' countries*".

A questo riguardo, FMO utilizza tre strumenti:

- 1) il sistema *Economic Development Impact Score* (EDIS), che misura il contributo di un business all'economia locale;
- 2) l'indicatore *Development Impact Indicator* (DII), che misura la relazione tra impatto sullo sviluppo e volume dei nuovi investimenti;
- 3) il sistema originale *Sustrack*, che traccia i progressi dei clienti nel piano d'azione definito in materia di standard ambientali, sociali e di governance.

I risultati in termini di sviluppo sono misurati da FMO attraverso tre indicatori:

- 1) il successo imprenditoriale di un progetto;
- 2) il contributo alla crescita economica;
- 3) i risultati ambientali e sociali.

Un altro indicatore di performance importante spesso considerato è:

- 4) la creazione di posti di lavoro.

In termini di valutazione di impatto si pone regolarmente il problema dell'attribuzione dei risultati ad uno specifico intervento; per questa ragione, nel caso della misurazione della creazione di posti di lavoro FMO preferisce indicare semplicemente il numero totale di lavoratori delle imprese clienti, piuttosto che stimare indirettamente il numero di posti di lavoro aggiuntivi creati.

Come è prassi anche in altre banche di sviluppo, ogni due anni FMO fa svolgere una valutazione indipendente sull'impatto finanziario e in termini di sviluppo relativa a tutti i progetti siglati 5 anni prima. La valutazione relativa ai progetti i cui impegni di spesa sono stati sottoscritti nel 2007 ha evidenziato un tasso di successo non brillante: solo il 54% dei progetti ha ottenuto un giudizio "soddisfacente" o "eccellente". FMO promuove anche valutazioni settoriali e finanzia attività esterne di ricerca in materia di valutazione.

La gestione dei fondi governativi amministrati da FMO è valutata regolarmente da auditor esterni e i risultati finali sono presentati e discussi in Parlamento.

FMO ha firmato, insieme ad altre banche di sviluppo, un *Memorandum of Understanding* per l'armonizzazione dei sistemi di Monitoraggio e Valutazione e per la definizione di indicatori comuni. Si tratta di un processo d'interesse anche per l'Italia e, nello specifico, per la Cassa Depositi e Prestiti.

Per quanto riguarda gli standard internazionali di riferimento, FMO ha adottato gli *Equator principles for responsible project finance* nel 2005, le linee-guida World Bank/IFC, ha sottoscritto gli *United Nations Principles for Responsible Investment* (UNPRI), è membro del *Global Impact Investing Network* (GIIN) e della *UN Environment Programme Finance Initiative* (UNEP-FI).

Inoltre, FMO ha formulato una propria *Environmental, Social & Corporate Governance* (ESG) policy, che si focalizza su (i) governance aziendale, (ii) temi ambientali e sociali, (iii) diritti umani, e si richiama esplicitamente alla legge nazionale, agli standard fissati dagli IFC Performance Standards – per assicurare la *due diligence* – e alle Linee-guida dell'OCSE per le imprese multinazionali.

Sul piano della trasparenza, FMO ha adottato nel 2013 una *disclosure policy*, che fornisce sul sito web molte informazioni istituzionali e finanziarie relative ad ogni progetto, a procedure e politiche. SI tratta di un esercizio di divulgazione di informazioni che non tutte le banche di sviluppo praticano, ma che risulta al di sotto dell'*IFI benchmark* rappresentato dalla banca multilaterale IFC, ma anche dall'agenzia statunitense *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), che fornisce pubblicamente informazioni già prima che il progetto sia formalmente approvato. In particolare, IFC divulga informazioni anche relative all'impatto sullo sviluppo di ogni progetto e alle fonti di informazioni aggiuntive disponibili nel paese del cliente; per quanto riguarda alcune tipologie di progetti (classificati come A e B), IFC divulga informazioni riassuntive di analisi ambientale e sociale, in termini di rischi, impatti e misure di mitigazione.

Nel 2014, sulla base di consultazioni che hanno coinvolto diverse ONG (Amnesty International, BankTrack, Both ENDS, CIEL, Oxfam e SOMO), FMO ha introdotto un meccanismo indipendente per il trattamento di denunce e reclami, adottato poi anche da *KfW*, la banca pubblica tedesca per la ricostruzione e la cooperazione internazionale per lo sviluppo, adattandolo alla propria legislazione. Si tratta di un meccanismo simile a quello condiviso a livello di associazione di banche bilaterali europee di sviluppo, le *European Development Finance Institutions* (EDFI).

In materia di disciplina di temi fiscali, FMO adotta le Linee-guida EDFI sui Centri finanziari off-shore.

Fonte principale

Eurodad (2013), *FMO (Netherlands) and private finance for development (ECF)*, Bruxelles.

Bibliografia di riferimento

ActionAid, Both ENDS, SOMO (2013), *The Dutch Good Growth Fund. Who profits from development cooperation?*, L'Aia.

Y. Bakkum, J. Horsten (2011), "Pioneer role of DFIs in sub-Saharan Africa", *Private Sector & Development*, Proparco, Parigi.

CDC (2011), *CDC high-level business plan 2011-2015*, Presentazione, Maggio.

J. Di Bella, J. Grant, S. Kindornay, S.Tissot (2013), *Mapping Private Sector Engagements in Development Cooperation*, The North-South Institute, Ottawa.

FMO (2014), *Annual Report 2013*, L'Aia.

S. Gibbons, M. van Putten, M. Windfuhr (2015), *Barro Blanco Hydroelectric Project Panama*, FMO-DEG Independent Complaints Mechanism, Panel report n. 1, L'Aia.

J. Griffiths, M. Martin, J. Pereira, T. Strawson (2014), *Financing for development post-2015: Improving the contribution of private finance*, DG External Policies Policy Department, Bruxelles.

M. Heinrich (2013), *Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What Can We Learn from Experience?*, Donor Committee for Enterprise Development, Cambridge.

IOV-Ministry of Foreign Affairs (2014), *In search of focus and effectiveness. Policy review of Dutch support for private sector development*, IOB Evaluation, n. 389, L'Aia.

IOV-Ministry of Foreign Affairs (2014b), IOB research on the impact of development aid on Dutch exports, IOV, L'Aia.

IOV-Ministry of Foreign Affairs (2014c), *Evaluation of ORET 2007-2012. Terms of Reference*, IOV, L'Aia.

IOV-Ministry of Foreign Affairs (2013), *Public-Private Partnerships in developing countries. A systematic literature review*. IOB, L'Aia

L. J. H. Janssen (2009), *Management of the Dutch Development Cooperation*, Tesi di dottorato, University of Twente, dicembre.

C. Kingombe, I. Massa, D. Willem te Velde (2011), *Comparing Development Finance Institutions. Literature Review*, ODI, Londra.

S. Lazzarini et al. (2011), "What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009", *Harvard Business School Working Paper*, N. 12-047, Harvard.

Ministry of Finance (2013), *Interministerial Policy Review: Towards a new definition of development cooperation*, L'Aia.

Ministry of Foreign Affairs (2013), *A World to Gain: A new agenda for aid, trade and investment*, L'Aia.

G. Spitz, R. Muskens, E. van Ewijk (2013), *The Dutch and development cooperation*, NCDO, Amsterdam.

Triple E Consulting (2014), *Tracking Mobilised Private Climate Finance. Final Report*, Rotterdam.

5. Le opportunità di accordi con le organizzazioni finanziarie internazionali

1. Le innovazioni della Legge n. 125/2014

La mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive attraverso il meccanismo della leva finanziaria rappresentata dagli aiuti pubblici allo sviluppo è tema al centro del dibattito sulla finanza per lo sviluppo e sui connessi strumenti finanziari innovativi, almeno a partire dalla Conferenza di Monterrey 2002 sino ad arrivare, più di recente, al rilancio in occasione della Conferenza di Addis Abeba 2015.

La legge italiana di riforma n. 125/2014 introduce riferimenti diretti alla possibilità di sperimentare meccanismi di *blending* (combinando componenti a dono con prestiti), *matching* (fra aiuti bilaterali italiani e risorse private e/o di origine internazionale) e *social impact bond* (emissione di obbligazioni per raccogliere, da parte del settore pubblico, finanziamenti privati)³⁸.

Dal lato delle aziende, occorre tener presente che la partecipazione del settore privato nel campo della cooperazione italiana allo sviluppo si è trasformata col tempo in veicolo per il trasferimento di finanza sociale ed etica, in virtù della possibilità per le banche etiche di entrare in iniziative di *joint venture* con enti locali nel PVS operanti nel commercio equo e solidale e con altre forme di finanza sociale (microcredito e microfinanza). La stessa Legge n. 125/2014, introducendo la collaborazione finanziaria tra pubblico e privato in forma di *blending*, ha un occhio di riguardo in via prioritaria alle imprese sociali, per esempio in termini di sostegno al cooperativismo e attraverso interventi di tipo mutualistico, fondi di garanzia, interventi a dono per azioni di formazione e tutoraggio, gli investimenti dei privati italiani nei PVS che siano socialmente e ambientalmente responsabili. Ciò riflette le indicazioni in materia della Commissione Europea che sollecita il sostegno a un maggior livello di responsabilità sociale nelle imprese, facilitato dal settore pubblico proprio attraverso azioni di *blending* e *procurement*.

In particolare, la nuova normativa che disciplina la materia in Italia presenta un'innovazione promettente in termini di potenziali nuove opportunità per coniugare obiettivi di cooperazione allo sviluppo e di internazionalizzazione economica. Nello specifico, è prevista la possibilità per la Cassa Depositi e Prestiti di “assolvere ai compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo” e di “destinare ... risorse proprie” ad iniziative di cooperazione allo sviluppo (art. 22).

³⁸ Per quanto riguarda l'emissione di obbligazioni, un precedente - che prese le mosse nell'ambito del G7 finanziario del 2005 - è costituito dalla partecipazione finanziaria italiana (tramite il MEF) all'*International Finance Facility for Immunization* (IFFIm), affiancato al meccanismo, promosso dall'Italia e dal Regno Unito, degli *Advanced Market Commitments* (AMC) per promuovere la ricerca e la commercializzazione di nuovi vaccini contro le malattie endemiche dei paesi poveri.

Quello che si configura è uno schema di cofinanziamento volto a combinare risorse derivanti da crediti d'aiuto bilaterali (della cooperazione allo sviluppo) con risorse di mercato (attraverso Cassa Depositi e Prestiti).

Inoltre diventa possibile “concedere crediti agevolati ad investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, affinché finanzino imprese miste da realizzarsi in Paesi partner o erogino altre forme di agevolazione identificate dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo che promuovano lo sviluppo dei Paesi partner” (art. 27). Ciò significa che il finanziamento di imprese miste nei PVS partecipate da aziende italiane - in particolare PMI - attraverso l'utilizzo del Fondo Rotativo gestito da Cassa Depositi e Prestiti può combinare un credito agevolato diretto all'azienda italiana (ex art. 27, comma 3, lett. a) e un credito agevolato a un'Organizzazione internazionale, in particolare un'Istituzione finanziaria internazionale (IFI), interessata ad investire risorse proprie e che può concedere prestiti – secondo il tipico meccanismo del co-finanziamento – ma anche offrire assistenza tecnica alla Stazione appaltante locale, per la realizzazione delle gare d'appalto per i contratti di progettazione e realizzazione dei lavori (ex art. 27, comma 3, lett. b).

In pratica, il legislatore prevede due schemi di partenariato con le IFI:

1. finanziamento congiunto o co-finanziamento con IFI che concedono proprie linee di credito a fianco di quelle della politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo (art. 8), che si configura alternativamente come tradizionale meccanismo di *blending*, laddove si combinino crediti d'aiuto e doni (solitamente per assistenza tecnica), o di *matching*, laddove si combinino crediti d'aiuto di diverse fonti;
2. meccanismi al contempo di *blending* e *matching* per la creazione o sviluppo di imprese miste nei PVS, combinando sia crediti d'aiuto e doni che risorse bilaterali e multilaterali.

Si tratta di schemi applicabili anche in relazione alle opportunità offerte da programmi dell'UE per la promozione dello sviluppo del settore privato locale e che possono riguardare progetti infrastrutturali di medio-grande entità. Ciò è particolarmente vero tenendo presente che i finanziamenti a dono, a credito, le partecipazioni all'*equity* devono costituire una leva al finanziamento privato piuttosto che ostacolarne l'impiego, secondo gli intendimenti dell'UE³⁹.

Diverse, ad esempio, come ricorda l'Ufficio I della DGCS, competente per i seguenti strumenti finanziari dell'azione esterna dell'Unione Europea, sono le *facilities* che funzionano secondo il meccanismo del *blending* nell'ambito del Fondo Europeo di Sviluppo (FES) dedicato alla cooperazione allo sviluppo coi paesi di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), firmatari dell'Accordo di Cotonou:

³⁹ La Posizione Comune dell'UE in relazione all'High Level Forum di Busan sull'efficacia dell'aiuto (2011) sancisce l'obiettivo di: “*engage the private sector in aid and development effectiveness in order to advance innovation, create income and jobs, mobilize domestic resources and further develop innovative financial mechanisms*”. L'Agenda for Change dell'UE, approvata a maggio del 2012, dichiara che “*engaging the private sector as a partner in development, aims for greater use of innovative financial instruments (blending) to mobilise private capital for development, and encourages stronger private-public collaboration in other sectors like energy, agriculture, infrastructure.*”

1. *Infrastructure Trust Fund* (ITF), che mira a incoraggiare il finanziamento di infrastrutture che facilitino l'interconnessione e l'integrazione regionale in Africa;
2. *Investment Facility* (IF), un Fondo rotatorio gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che mira a incentivare lo sviluppo del settore privato nei paesi ACP;
3. *Investment Facility for the Pacific* (IFP) che promuove investimenti per migliorare le infrastrutture regionali e i servizi sociali di base, al fine di contribuire all'adattamento ai cambiamenti climatici nel Pacifico;
4. *Caribbean Investment Facility* (CIF) che promuove investimenti nelle infrastrutture e servizi correlati nella regione caraibica per rafforzare l'integrazione regionale e l'accesso ai servizi sociali di base.

Un Fondo fiduciario come l'ITF potrebbe contribuire – secondo le indicazioni contenute nella documentazione prodotta dall'Uff. X della DGCS-MAECI – finanziando sia il servizio di assistenza tecnica (come la preparazione dello studio di fattibilità della costituzione di un'impresa mista) sia un contributo della Commissione Europea all'impresa mista stessa; al Fondo fiduciario si potrebbe aggiungere un parallelo finanziamento bilaterale italiano del capitale versato dall'azienda italiana nell'impresa mista. In alternativa il Fondo potrebbe finanziare la copertura assicurativa di un eventuale credito all'esportazione di SACE, o ancora potrebbe finanziare la cooperazione italiana perché sostenga, parallelamente ad un appoggio tramite il Fondo rotativo italiano, il governo del paese beneficiario in termini di assistenza tecnica e lavori a favore dell'ente appaltante locale che dovrà gestire il pagamento per i lavori realizzati.

Per questa ragione, nel corso del 2013 si è costituito nell'ambito DGCS un Gruppo di Lavoro allo scopo di studiare forme di utilizzo dei finanziamenti dell'UE legati allo strumento finanziario del *blending*. I finanziamenti UE a dono sono erogati al fine di costituire una leva in grado di mobilitare un insieme di finanziamenti nazionali e internazionali, destinati a PVS ed imprese che intendano partecipare a gare internazionali sia per forniture di beni e servizi che progetti di BOT (*Build, Operate and Transfer*)⁴⁰ per la realizzazione di infrastrutture. Lo strumento assume – nelle parole dell'esperto in materia di sviluppo del settore privato dell'Unità tecnica centrale della DGCS-MAECI - una valenza strategica ai fini più generali delle relazioni euro-africane, che rischierebbero di risultare limitate da un'eccessiva caratterizzazione sulle problematiche di pace e sicurezza, oltre che da approcci puramente commerciali, tuttora prevalenti e inadatti a competere credibilmente nei progetti infrastrutturali con la concorrenza soprattutto cinese. È proprio in tal senso che lo strumento del *blending* fornisce una prospettiva interessante, oggetto di riflessione congiunta tra DGCS-MAECI, MEF, Cassa Depositi e Prestiti e SIMEST⁴¹.

⁴⁰ Sulla base di questo schema viene messa a gara la concessione di costruzione e gestione di un'opera, con diritto di utilizzo commerciale limitato a un periodo di tempo determinato, chiamato periodo di utilizzo o sfruttamento dell'opera, e con obbligo finale di trasferire al soggetto pubblico concedente il possesso delle opere realizzate o di rinnovare la concessione di gestione.

⁴¹ R. Centola (2014), *Cooperazione Italiana e Sviluppo d'Impresa. Position Paper*, DGCS-MAECI, Roma.

In proposito, la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo (art. 8), avrà un ruolo decisivo nella costruzione dell'architettura finanziaria delle operazioni di quella che potrebbe definirsi la finanza strutturata della cooperazione allo sviluppo.

2. Le IFI

Con l'acronimo IFI si intendono generalmente le Banche multilaterali di sviluppo, a cominciare dalla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) del Gruppo Banca Mondiale⁴², ma anche le Banche regionali di sviluppo che forniscono assistenza mirata ai bisogni dei paesi delle rispettive regioni di interesse: in particolare, la Banca Interamericana di Sviluppo (IDB), la Banca Africana di Sviluppo (AfDB), la Banca Asiatica di Sviluppo (ADB) e, al livello europeo, la Banca Europea per gli Investimenti (EIB), istituzione finanziaria dell'Unione europea istituita nel 1958 come ente autonomo allo scopo di promuovere lo sviluppo economico equilibrato e l'integrazione dell'Unione europea⁴³, e la più recente Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (EBRD), istituzione finanziaria multilaterale istituita nel 1992 con il fine di concedere crediti a lungo termine o assumere partecipazioni nel capitale delle società operanti nei paesi "in transizione" dell'Est europeo.

Obiettivo prioritario di queste Banche di sviluppo - come pure dei Fondi di Sviluppo costituiti in seno ad esse per fornire crediti a condizioni particolarmente agevolate ai paesi più poveri (IDA per il Gruppo Banca Mondiale, Fondo Asiatico di Sviluppo, Fondo Africano di Sviluppo, Fondo per le Operazioni Speciali della Banca Interamericana di Sviluppo) - è la riduzione della povertà, cui è stata data particolare enfasi a partire dagli anni Novanta. Tra le aree prioritarie di intervento figurano certamente lo sviluppo del settore privato, *institution building* e *good governance*.

Dal mandato originario ben chiaro e limitato - intermediazione finanziaria per correggere le imperfezioni dei mercati dei capitali, incapaci di raggiungere paesi lontani - si è passati ad un allargamento del campo d'azione delle IFI per ragioni di strategia geopolitica. Del resto, i mercati dei capitali sono rapidamente cambiati e con l'era della finanziarizzazione dell'economia si è in grado di raggiungere paesi lontani con estrema facilità. Le banche di sviluppo diventavano sempre meno banche e sempre più agenzie di sviluppo. La stessa cultura della Banca mondiale si è sempre di più posta in ascolto della riflessione del mondo non governativo, assumendo come proprio obiettivo di fondo la riduzione della povertà e finendo con lo scontentare le

⁴² Il GBM è composto da cinque distinte istituzioni: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'Associazione Internazionale di Sviluppo (IDA), la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia agli Investimenti (MIGA) e il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in materia di Investimenti Diretti Esteri (ICSID). Tali istituzioni sono specializzate in diversi aspetti dello sviluppo, e usano i loro vantaggi comparati per lavorare congiuntamente allo stesso obiettivo prioritario: la riduzione della povertà.

⁴³ La IEB è la principale azionista, per esempio, del *Fondo Europeo per gli Investimenti*, istituzione finanziaria europea specializzata a favore delle PMI che opera attraverso operazioni in capitale di rischio ("fondo di fondi") e garanzie a favore di portafogli di crediti e operazioni di ingegneria finanziaria nei paesi membri.

opposte fazioni: sia i “cuori di pietra” – i banchieri del consenso di Washington e i membri del Congresso statunitense più diffidenti nei confronti del multilateralismo –, sia i “cuori teneri” – le associazioni terzomondiste e ambientaliste.

La natura delle IFI resta sostanzialmente ambigua. Si tratta di istituzioni che combinano una natura pubblica e non profit (per la loro natura inter-governativa e di agenti morali che perseguono beni pubblici come la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilità) con una invece privatistica e bancaria (imprese che devono essere guidate dall’obiettivo di sostenibilità finanziaria delle operazioni, in particolar modo dal principio di cosiddetta bancabilità). Ciò significa che le IFI sono portatrici di nature e culture apparentemente inconciliabili o contrapposte, un problema di identità non risolta all’interno e mal percepita all’esterno, per cui le IFI sono banche di tecnocrati e non democratiche agli occhi di molte ONG e sono agenzie di assistenza inefficienti secondo altri. Per questa stessa ragione, tuttavia, nel contesto attuale che dà grande importanza agli strumenti innovativi di finanza per lo sviluppo e al partenariato tra pubblico e privato, le IFI diventano potenzialmente molto importanti. In generale, esse si sono dimostrate in grado di raggiungere un considerevole livello di innovazione, pur entro i ristretti limiti del loro mandato di organizzazioni inter-governative. Nel caso, ad esempio, del *project financing*, le IFI hanno avuto un ruolo pionieristico nello sperimentare una varietà di forme e strutture, e sono riconosciute come istituzioni autorevoli e competenti in materia di ingegneria finanziaria. Una posizione simile l’hanno guadagnata in materia di “packaging” valutario, per ridurre i rischi di cambio per debitori e creditori, e nella capacità di gestire con successo un portafoglio diversificato di titoli.

L’importanza teorica delle IFI deriva dalla loro possibilità di determinare cosa è “legittimo” nella politica di sviluppo, di dare le indicazioni di misure di politica economica che devono precedere l’intervento dell’aiuto bilaterale e dei prestiti ed investimenti dei privati, dando la propria “approvazione” al merito di credito dei PVS. In questo modo, le IFI diventano una sorta di primo e principale attore di promozione dello sviluppo.

La razionalità economica delle IFI, sottostante alla verifica dell’efficacia ed efficienza delle loro attività, è consustanziale alla loro natura non-profit e ciò rende utile un approfondimento di questi aspetti: i mercati sono caratterizzati dal fatto che i produttori privati di beni e servizi istituzionali (come istruzione e sanità) trovano nel profitto un incentivo a ridurre la qualità dei servizi offerti, mentre per i consumatori può essere difficile accertare le differenze di qualità tra i diversi prodotti. Per questa ragione, le IFI dovrebbero offrire la possibilità di conseguire un guadagno di efficienza in quanto non-profit, poiché l’eliminazione della massimizzazione del profitto riduce l’incentivo ad aumentare i profitti a spese della qualità. Per ciò stesso, ne deriverebbe una implicita assegnazione naturale dei compiti: le IFI dovrebbero essere intese come coadiutrici dei governi nell’offerta di beni sociali, ossia di beni con merito sociale, la cui offerta privata e pubblica sarebbe insufficiente, se lasciata da sé, per mancanza di incentivi e/o mezzi. Dal ruolo di supplenza sociale discenderebbero poi le indicazioni in termini di “core mission” e strategie per l’azione.

In pratica, la capacità di apportare risorse proprie e mobilitare, con effetto di leva, altre risorse finanziarie sul mercato dei capitali rende le IFI un soggetto di grande

rilievo nel mercato della cooperazione allo sviluppo e, in particolare, in relazione al coinvolgimento del settore privato⁴⁴.

Come la maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia è membro di molte Istituzioni. Per alcune di esse, è anzi stata parte del gruppo di membri fondatori. La partecipazione finanziaria italiana alle IFI occupa un posto di rilievo nell'ambito della cooperazione italiana allo sviluppo, in quanto costituisce una delle tre principali componenti del canale multilaterale (accanto alle attività in ambito UE e in quello del sistema delle Nazioni Unite).

Le IFI sono molto attive nel campo dei progetti infrastrutturali. Per indicare le crescenti opportunità che esse rappresentano per il settore privato, basti dire che gli anni Duemila hanno sancito la transizione dalla fornitura pubblica delle infrastrutture alla fornitura privata: alla fine del 2001, oltre 755 miliardi di dollari di flussi di investimenti e quasi 2.500 progetti infrastrutturali privati sono stati realizzati nei PVS. Si stima, inoltre, che per il prossimo decennio occorreranno 93 miliardi di dollari l'anno per infrastrutture in Africa sub-sahariana (a fronte di investimenti annui attuali di circa 40 miliardi di dollari), tra i 140 e i 175 miliardi di dollari l'anno per misure di adattamento ai cambiamenti climatici nei PVS entro il 2030, circa 83 miliardi di dollari l'anno in investimenti agricoli nei PVS, circa 25-30 miliardi di dollari in Africa sub-sahariana per costruire ospedali, cliniche e magazzini per la distribuzione di prodotti sanitari⁴⁵.

Le banche di sviluppo, intese come strumenti operativi del settore pubblico, erogano annualmente tra 50 e 100 miliardi di dollari in finanziamenti a credito, dono e garanzie, principalmente per opere pubbliche di larga scala; ma soprattutto oltre 40 miliardi di dollari l'anno sono impegni assunti dalle IFI per operazioni che si focalizzano sul settore privato, attraverso l'uso di *equity*, crediti, garanzie, assicurazioni contro i rischi politici e catalizzando co-finanziamenti ed expertise. Mediamente, ciò significa che circa il 5% dei flussi di capitali verso i PVS è costituito da finanziamenti delle IFI a favore del settore privato, una percentuale che supera il 10% nel caso dell'Africa sub-sahariana e del Medio Oriente. Circa il 18% di tutti i prestiti sindacati (o finanziamenti in pool) a PVS con periodi di maturità superiori a un anno vedono la partecipazione di IFI, che rappresentano anche il 5% della finanza annuale globale a favore di nuovi investimenti privati nei PVS.

⁴⁴ Numerosi sono gli esempi di IFI che hanno programmi dedicati al settore privato: African Development Bank (AfDB), Asian Development Bank (ADB), Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB), Development Bank of Latin America (CAF), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Investment Bank (EIB), Inter-American Development Bank (IDB), Inter-American Investment Corporation (IIC), International Finance Corporation (IFC), Islamic Corporation for Development of the Private Sector (ICD), Multilateral Investment Fund (MIF), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), Nordic Investment Bank (NIB) e OPEC Fund for International Development (OFID). Si veda: IFC (2011), *IFI and development through the private sector. A joint report of 31 multilateral and bilateral development finance institutions*, Washington D.C.

⁴⁵ IFC (2011), op. cit.

3. Le opportunità legate al Gruppo Banca Mondiale

Sulla base dei dati OCSE, annualmente subito dopo le istituzioni dell'UE si trova lo sportello *soft* del Gruppo Banca Mondiale - l'IDA⁴⁶ - quale principale beneficiario di finanziamenti dei paesi OCSE al sistema multilaterale degli aiuti internazionali, con circa 19 miliardi di dollari negli anni più recenti.

Nell'anno fiscale 2014 (luglio 2013-giugno 2014), il Gruppo Banca Mondiale ha destinato 61 miliardi ai PVS attraverso crediti, doni, investimenti azionari e obbligazioni. Nel dettaglio: 22,2 miliardi tramite lo sportello *soft* IDA, 18,6 miliardi tramite la “sorella maggiore” IBRD⁴⁷ che opera a condizioni di mercato, circa 17 miliardi tramite lo sportello rivolto direttamente al settore privato IFC e 3,2 miliardi tramite la MIGA⁴⁸. Alle infrastrutture sono andati 24 miliardi di dollari.

Di grande interesse per il settore privato, quale interlocutore diretto non mediato dall'intermediazione governativa, è la Società Finanziaria Internazionale (IFC), organizzazione del Gruppo Banca Mondiale nata nel 1956 con l'obiettivo di promuovere investimenti sostenibili del settore privato nei PVS, allo scopo di ridurre la povertà e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni. È la più importante fonte multilaterale di finanziamento di progetti del settore privato nei paesi in via di sviluppo. L'IFC persegue il suo obiettivo di promozione dello sviluppo del settore privato principalmente:

- finanziando progetti del settore privato localizzati nei paesi in via di sviluppo;
- fornendo sostegno alle imprese private dei paesi in via di sviluppo nel mobilitare risorse finanziarie sui mercati finanziari internazionali;

⁴⁶ L'IDA ha il mandato di fornire ai paesi più poveri – quelli che non sono in grado di accettare le condizioni offerte dal IBRD – crediti agevolati, a tasso d'interesse pari a zero, con servizi di assistenza tecnica e consulenza economica. I crediti IDA vengono finanziati attraverso un Fondo cui contribuiscono i paesi più ricchi mediante donazioni che vengono decise tramite un negoziato tra i paesi e la Banca, su base triennale. I clienti devono sostenere i costi amministrativi dei crediti, equivalenti a un tasso pari a meno dell'1% annuale. Il periodo di ammortamento è in genere di 35-40 anni, con un periodo di grazia di 10 anni.

⁴⁷ La funzione fondamentale dell'IBRD è la concessione di crediti ordinari ai governi, accordati ai PVS o da questi garantiti a condizioni di mercato in genere con un periodo di grazia di 5 anni e un periodo di rimborso pari a 15-20 anni. Il tasso d'interesse applicato è semestrale e variabile. I crediti IBRD vengono finanziati attraverso emissioni obbligazionarie sui mercati internazionali.

⁴⁸ La MIGA fu creata nel 1988 come istituzione del Gruppo Banca Mondiale per promuovere gli investimenti diretti esteri nelle economie emergenti al fine di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e ridurre l'incidenza della povertà. La MIGA adempie al suo mandato offrendo assicurazioni contro il rischio politico agli investitori e a creditori, oltre che aiutando i PVS ad attrarre investimenti privati. La MIGA fornisce tre tipi di prodotti e servizi: servizi di assicurazione sugli investimenti, attività di marketing degli investimenti (supportate da attività di assistenza tecnica e *capacity building*), attività di consulenza legale e ricorsi. Per quanto concerne l'attività di assicurazione degli investimenti, la MIGA fornisce assicurazioni contro tipi di rischi di natura non commerciale (conversione valutaria, espropriazioni, rottura di contratti, guerre e agitazioni civili) a investitori stranieri che si propongano di fare investimenti nei PVS. Sono considerati eleggibili anche contributi ad investimenti per espandere, modernizzare o ristrutturare finanziariamente progetti già esistenti, come pure acquisizioni che prevedono la privatizzazione di imprese di proprietà statale. Altri tipi di investimento potrebbero essere considerati eleggibili, e devono essere considerati ad hoc. I tipi di investimento considerati includono investimenti in azioni, crediti e assicurazioni sui crediti a favore degli *stakeholder*. Sono altresì eleggibili altri tipi di investimento, come assistenza tecnica e contratti di gestione, come pure accordi di *franchising* e *licensing*.

- fornendo consulenza e assistenza tecnica al mondo imprenditoriale e ai governi dei paesi membri.

Settori tradizionali di intervento dell'IFC sono l'agro-industria, salute e istruzione, mercati finanziari, informazione e comunicazione, infrastrutture, settore minerario, petrolio, gas e prodotti chimici, energia, azioni private e fondi di investimento, piccole e medie imprese.

Nel complesso, il Gruppo Banca Mondiale vanta un'esperienza molto sviluppata di costruzione di meccanismi di partenariati pubblico-privato, area su cui il Gruppo ha consolidato una strategia orientata a espandere gli interventi⁴⁹. Tuttavia, un rapporto presentato a luglio del 2014 dall'*Independent Evaluation Group* (IEG) della stessa Banca Mondiale indica che, analizzando le esperienze del periodo 2002-2012, manca l'evidenza di un impatto positivo sulla povertà degli interventi che hanno coinvolto meccanismi di PPP⁵⁰. In termini quantitativi, gli impegni sul fronte della promozione di meccanismi di PPP sono triplicati: nel 2012 corrispondevano a circa 2,9 miliardi di dollari in crediti, investimenti e garanzie.

In relazione alle priorità geografiche della cooperazione allo sviluppo, l'IEG notava come il 68% delle risorse a ciò dedicate da IBRD e IDA fossero andate a PVS a basso reddito, mentre gli investimenti dell'IFC e le garanzie della MIGA avessero un profilo molto meno "sviluppista", visto che rispettivamente il 65% e il 72% dei progetti di PPP erano realizzati in PVS a medio reddito. Parallelamente, ricorrendo a stime indirette, dal momento che nessuna delle 173 iniziative analizzate di PPP aveva dati rigorosi sull'impatto delle iniziative stesse sulla povertà, un qualche miglioramento nelle condizioni di vita dei poveri era riscontrato solo nel 20% dei progetti realizzati da MIGA, rispetto al 39% nel caso di IFC e del 42% nel caso di IBRD e IDA.

Soprattutto, il rapporto afferma che l'analisi riferita a 45 PVS "*did not reveal much evidence that the Bank Group had provided advice on whether private sector involvement was the best option*"⁵¹.

Ancor peggio, l'IEG rilevava come le passività del settore pubblico dovute a meccanismi PPP possono rivelarsi "*substantial*"⁵², richiamando tutti alla necessità di

⁴⁹ World Bank (2014), *Public-Private Partnerships. Reference guide vers. 2.0*, Washington D. C.

⁵⁰ IEG/World Bank Group (2014), *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from experience in client countries, FY02-12*, Washington D.C.

⁵¹ Conclusioni simili, riferite in generale alle esperienze di PPP in alcuni settori specifici, si trovano in: J. Prachitha et al. (2015), "Impact of Private Sector Participation on access and quality of services: systematic review of evidence from the electricity, telecommunications and water supply sectors", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 7, No. 1.

⁵² Questo è un punto critico rilevato anche da Oxfam, che ha mostrato come un meccanismo di PPP adottato in Lesotho col sostegno di IFC abbia alla fine assorbito più di metà del bilancio pubblico per la sanità e almeno tre volte il costo di quelli che in precedenza erano ospedali pubblici. Si veda: Oxfam (2014), "A dangerous diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?", *Oxfam Briefing Note*, aprile. La stessa osservazione critica torna in un rapporto curato da Eurodad per la Commissione Sviluppo del Parlamento Europeo, in cui a pagina 29 si legge che "*PPPs are by far the most expensive way to fund projects*" (!). Si veda: DG for External Policies of the EU (2014), *Financing for Development Post-2015: Improving the Contribution of Private Finance*, Bruxelles. Altrettanto critiche le osservazioni in: D. Hall (2015), *Why Public-Private Partnerships don't work. The many advantages of the public alternative*, Public Services International Research

vagliare e valutare attentamente il costo-opportunità di ciascuna iniziativa di PPP e l'impatto effettivo in termini di sviluppo.

4. Le opportunità legate all'IFAD

Per l'Italia, il tema della sicurezza alimentare e dell'agricoltura sostenibile rappresenta sicuramente un terreno prioritario per sperimentare e proporre, nell'ambito del dibattito in corso sul tema, approcci coerenti e innovativi, grazie soprattutto a tre ordini di fattori:

- Una riconosciuta sensibilità e vocazione dei territori italiani e delle popolazioni che li abitano alle tematiche connesse al cibo;
- La priorità che la politica bilaterale di cooperazione italiana allo sviluppo ha tradizionalmente assegnato ai temi connessi alla sicurezza alimentare;
- la presenza sul nostro territorio delle maggiori organizzazioni che si occupano del tema e che costituiscono il cosiddetto Polo romano (*Roman-Based Agencies*, RBA) delle Nazioni Unite (NU).

Il Polo romano ha un ruolo significativo nell'economia dell'intero sistema NU: da un lato è potenzialmente un cluster capace di mettere in sinergia complementarità che derivano quasi naturalmente dall'area tematica vocazionale che le accomuna (agricoltura, sviluppo rurale e sicurezza alimentare); dall'altro, le specifiche aree tematiche d'intervento risultano funzionali ad un orientamento di tipo umanitario oggi prevalente. Infatti, combinando i finanziamenti delle tre organizzazioni si ha un ammontare che oscilla nell'intero periodo tra un quarto e un quinto - nel 2008-09 anche più - del totale dei finanziamenti ottenuti dal sistema NU (in particolare il WFP è oscillato tra il 14 e il 22% del totale delle erogazioni del sistema delle NU).

Se si guarda al contributo in termini assoluti versato dall'Italia, ben il 60,7% di tutti i contributi versati dal nostro paese a 27 entità del sistema delle Nazioni Unite si concentra a favore di 4 agenzie: le tre RBA (IFAD 20,08%, FAO 15,8% e WFP 8,98%) e l'UNESCO (15,82%). Aggiungendo WHO (7,32%) si arriva a 5 agenzie su cui si concentrano i due terzi di tutti i contributi italiani al sistema delle NU.

Oltre alla Commissione Europea e alle varie Banche multilaterali e regionali di sviluppo, in relazione alle nuove opportunità definite dalla legge che disciplina la politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo sul piano di meccanismi di *blending* e *matching*, è interessante l'IFAD. Tra i 176 stati membri dell'IFAD, l'Italia è il quinto finanziatore, con impegni cumulati pari a 549 milioni di dollari al Fondo, pari al 7% degli impegni totali e comprendente un contributo di 40 milioni di dollari a favore del Programma speciale per l'Africa a sostegno dell'agricoltura di piccola scala. Nel corso dell'ottavo *Replenishment* (2010-2012) l'IFAD ha gestito crediti e doni per 3 miliardi di dollari e l'Italia è risultata essere il secondo finanziatore nel dell'IFAD8 (con 80 milioni di dollari); la stessa posizione è stata confermata nel caso della successiva ricapitalizzazione, IFAD9 (con 83 milioni di dollari), che termina a

Unit, University of Greenwich. Dello stesso tenore: M. Lawson (2013), *Foreign Assistance: Public-Private Partnerships (PPPs)*, CRS Report for the US Congress, Washington D. C.

fine dicembre 2015. Per la ricapitalizzazione relativa al periodo che comincerà nel 2016, l'IFAD10, l'Italia ha preso impegni per 85 milioni di dollari. Per quanto riguarda i contributi supplementari o finalizzati a specifici interventi canalizzati dall'IFAD nella veste di agenzia d'implementazione di iniziative bilaterali - i cosiddetti contributi *earmarked* - dal 2001 al 2014 l'Italia ha contribuito con 60 milioni di dollari. L'importo versato complessivamente all'IFAD rappresenta circa il 20% del totale versato al sistema delle NU dall'Italia. Occorre tenere presente che, per la particolare natura di Fondo, a differenza delle altre RBA, l'IFAD opera soprattutto a credito (solo il 10% delle risorse è destinato a dono).

La presenza delle agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite rappresenta uno specifico asset, traducibile sul piano contabile in termini di costi e benefici che si distinguono per natura e importo da quelli riconducibili alla presenza finanziaria italiana nelle altre articolazioni del sistema NU. Il primo indice di "ritorno economico" della presenza dell'Italia all'interno del sistema delle Nazioni Unite è offerto dal valore relativo alle commesse vinte a valere su tutti i contratti di *procurement*.

I risultati sono estremamente positivi nel caso dell'IFAD: i ritorni, calcolati come percentuale italiana sul totale del *procurement* affidato ad imprese di paesi DAC, sono di gran lunga superiori a quelli di qualsiasi altro paese (il 72,3%). Nel 2011 l'IFAD ha fatto acquisti presso società italiane per 30 milioni di dollari. Complessivamente, dal 1978 al 2015 l'IFAD ha erogato 16,6 miliardi di dollari in forma di doni e crediti agevolati per la realizzazione di progetti di sviluppo rurale.

Al momento, come segnalatoci in occasione di uno scambio di informazioni in materia dall'ufficio *Partnership & Resource Mobilization*, l'IFAD non possiede strumenti diretti di finanziamento al settore privato. In quanto IFI, le risorse regolari del fondo - ricostituite ogni tre anni attraverso la negoziazione con i paesi membri - vengono utilizzate attraverso i governi dei paesi ed ammontano all'incirca ad 1 miliardo di dollari l'anno. Sono poi i governi stessi che, nell'ambito di progetti concepiti congiuntamente all'IFAD, possono decidere di coinvolgere il settore privato.

Se, in generale, l'IFAD è impegnato a farsi mediatore, promuovere e mantenere partenariati strategici per accrescere la mobilitazione di risorse per la riduzione della povertà rurale, in concreto il 6,5% delle sue risorse regolari viene gestito nell'ambito della *grant window*⁵³ dell'IFAD; in qualche raro caso alcune di queste risorse, previa approvazione del Consiglio Esecutivo, possono essere usate per finanziare il settore privato.

Parallelamente, IFAD mobilita fondi supplementari che - in accordo con i donatori - possono essere canalizzati verso il settore privato.

Più nello specifico⁵⁴, il Presidente è delegato dall'*Executive Board* a negoziare, ricevere e amministrare eventuali fondi supplementari, definiti sulla base di un accordo tra donatore e IFAD o tra donatore e un apposito Fondo fiduciario gestito dall'IFAD autorizzato dall'*Executive Board* e predisposto ad hoc. I Fondi supplementari sono gestiti in base al principio tariffario che prevede la copertura

⁵³ L'IFAD distingue tra doni piccoli (fino a 500 mila dollari, con una durata massima di 3 anni) e grandi (fino a 3,5 milioni di dollari, con una durata massima di 5 anni), distinguendo anche, in relazione all'area geografica di interesse, tra *Global and regional grants* e *Country-specific grants*. Si veda: IFAD (2015), *Policy for Grant Financing*, Roma.

⁵⁴ IFAD (2015) *Partnering with IFAD*, Roma.

integrale dei costi di gestione, investimenti compresi (cosiddetto *full cost recovery*): se i costi associati alla definizione, supervisione, monitoraggio e valutazione dei progetti sono contabilizzati come parte dei costi diretti delle attività progettuali, le spese amministrative sostenute dall'IFAD per la gestione del Fondo sono normalmente nell'ordine del 5-10%.

L'IFAD prevede alcuni meccanismi di co-finanziamento con donatori bilaterali:

- co-finanziamento interno, sulla base di accordi di credito/finanziamento con Stati membri per finanziare parzialmente progetti d'investimento;
- co-finanziamento parallelo o congiunto, sulla base di accordi multi-partner al livello paese con governi dei paesi beneficiari (l'IFAD può essere chiamato a supervisionare l'intero progetto o solo una sua parte, oppure affidarsi ad uno dei partner per la supervisione);
- affidamento all'IFAD dell'amministrazione diretta o indiretta di Fondi fiduciari.

Come esempi di Fondi fiduciari, nel 2010 il governo spagnolo ha canalizzato a un Fondo gestito dall'IFAD crediti per 300 milioni di euro a favore di beneficiari di progetti co-finanziati dall'IFAD. Finlandia, Danimarca, Paesi Bassi e Commissione Europea hanno fatto ricorso a Fondi supplementari per co-finanziare specifiche iniziative finanziate dall'IFAD.

Interessanti sono alcuni casi di investimento nell'ambito dell'agro-industria, anche sotto forma di *equity fund* per lo sviluppo⁵⁵, volti cioè a fornire servizi per l'agricoltura sostenibile, proponendosi al contempo obiettivi di redditività (il profitto quale obiettivo perseguito da investitori privati) e di impatti socio-ambientali positivi (lo sviluppo sostenibile inclusivo quale principio dei *Sustainable Development Goals* dell'agenda dello sviluppo per il post-2015):

- *Small and Medium Agribusiness Development Fund* in Uganda, finanziato dall'UE e supervisionato dall'IFAD;
- *Fund for Rural Economic Development* in Armenia, parte di un credito dell'IFAD all'Armenia di 6 milioni di dollari;
- *Africa Agriculture Fund* (AAF), un fondo regionale sostenuto da diverse IFI europee e africane, con una *Technical Assistance Facility* finanziata dall'UE e gestita dall'IFAD.

Nel 2014, l'IFAD ha firmato il suo primo accordo di credito agevolato con una banca di sviluppo, la tedesca *KfW Development Bank*, come opzione per mobilitare risorse aggiuntive per lo sviluppo agricolo, facendo un effetto leva attraverso parte del

⁵⁵ L'idea degli *equity fund* per lo sviluppo è semplice in teoria: attori pubblici e privati decidono di investire insieme in imprese selezionate in base a criteri specifici. Ciascun Fondo si dà propri obiettivi, ma in generale l'investimento deve essere redditizio e avere impatti sociali e ambientali positivi, assicurando dei benefici agli agricoltori di piccola scala. Gli investitori condividono il rischio d'impresa con le imprese finanziate, mentre le risorse pubbliche – utilizzate anche per l'assistenza tecnica – sono considerate un modo per minimizzare i rischi in capo agli investitori.

proprio bilancio patrimoniale. Si tratta di un accordo quadro che prevede crediti fino a 400 milioni di euro e l'attivazione di un primo credito di 100 milioni di euro.

Ad aprile 2015 l'*Executive Board* ha approvato il *Sovereign Borrowing Framework*, un quadro di riferimento che fissa i parametri secondo cui l'IFAD potrà ottenere credito unicamente da Stati sovrani e istituzioni sostenute dagli Stati stessi e proiettato a mobilitare risorse finanziarie aggiuntive per la realizzazione dell'agenda post-2015.

La specificità di istituzioni sostenute da governi e Stati sovrani è che essi - a differenza di banche commerciali e operatori a condizioni di mercato - quando definiscono termini e condizioni per concedere crediti all'IFAD devono tener conto di fattori non commerciali: in particolare gli obiettivi di sviluppo e lotta alla povertà, la natura dell'IFAD quale fornitore di finanza a condizioni agevolate con periodi di maturità molto più lunghi rispetto alle condizioni prevalenti sul mercato, il contesto dei paesi beneficiari dei finanziamenti dell'IFAD, il sostegno multilaterale che l'IFAD riceve dagli altri paesi membri, l'obiettivo di costruire un partenariato di lungo periodo per il finanziamento dello sviluppo.

Le opportunità che si profilano in materia di partenariati tra pubblico e privato in ambito rurale sono sicuramente importanti, perché in ambito rurale si concentra una parte significativa della povertà presente nei PVS, in particolare quella femminile, e perché l'agricoltura sostenibile, lo sviluppo rurale, la nutrizione sono conseguentemente temi di assoluta priorità nell'ambito dell'agenda di sviluppo per il post-2015 e, più nello specifico, nella visione italiana sulla cooperazione allo sviluppo. Al contempo, però, i fattori di alto rischio propri dell'agricoltura e la difficoltà di trovare proposte d'investimento che siano fattibili e sostenibili nel tempo sono ostacoli concreti e specifici - rispetto al caso, per esempio, degli investimenti infrastrutturali - all'adozione di meccanismi efficaci di *blending* delle risorse finanziarie. Ciò è vero soprattutto tenendo presente il principio ispiratore generale della cooperazione allo sviluppo, che impone di trovare sempre soluzioni capaci di migliorare le condizioni di vita - in termini economici, sociali ed ambientali - delle popolazioni rurali più povere coinvolte, e non solo il raggiungimento dell'obiettivo finanziario di redditività dell'investimento né quello dell'integrazione nel mercato o in una catena globale del valore in sé.

Box 5 – il modello innovativo 4P

In relazione all'agenda di sviluppo per il post-2015, l'IFAD mira ad operare su scala più ampia, al fine di aumentare l'impatto delle proprie operazioni sullo sviluppo. Ciò significa porsi l'obiettivo di diversificare le fonti di finanziamento, introdurre meccanismi di partenariato ed agire con un effetto leva.

Tra gli strumenti innovativi sviluppati da IFAD si segnalano:

- l'inclusione finanziaria attraverso le rimesse (cioè l'uso di rimesse come garanzia per l'accesso al credito, uno strumento di interesse vista l'attenzione rivolta dall'Italia alle opportunità legate al nesso migrazioni-sviluppo);
- la cooperazione triangolare Sud-Sud (SSTC);
- il finanziamento di misure di adattamento dell'agricoltura di piccola scala ai cambiamenti climatici (uno strumento di interesse in relazione a un'area di intervento destinata a ritagliarsi uno spazio di sempre maggiore rilievo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo dei prossimi anni);
- la gestione dei rischi (in particolare col ricorso all'*agricultural index insurance*, meccanismo presente nella *Weather Risk Management Facility* (WRMF) introdotta insieme al World Food Programme nel 2008 e che anche l'IFC del Gruppo Banca Mondiale ha adottato nel caso della *Global Index Insurance Facility –GIIF-*, Fondo fiduciario multi-donatore finanziato da Commissione Europea, Paesi Bassi e Giappone);
- l'approccio delle 4P (Partenariato tra Pubblico-Privato-Produttori).

Per quanto riguarda l'approccio delle 4P, occorre tener presente che l'IFAD ha approvato una nuova strategia per il settore privato nel 2011: attualmente circa il 50% di tutti i progetti dell'IFAD incorpora elementi riconducibili all'obiettivo di sviluppare la catena del valore, l'accesso al mercato e il coinvolgimento del settore privato. È divenuta prassi consolidata del Fondo la pratica di siglare *Memorandum of Understanding* con aziende private interessate a sviluppare opportunità di business con l'agricoltura di piccola scala nei PVS e l'IFAD sostiene iniziative su scala globale come il *Global Compact* delle NU, i principi per investimenti responsabili nel settore agricolo e nei sistemi alimentari adottati dal Comitato sulla Sicurezza Alimentare Mondiale (CFS).

Il meccanismo

Esistono diversi tipi di PPP in agricoltura, come i meccanismi sviluppati per costruire infrastrutture, per collaborare in materia di Ricerca e Sviluppo in agricoltura, di mercati per i prodotti agricoli, per fornire servizi pubblici (come informazione, formazione e disseminazione), per creare dei collegamenti lungo la catena del valore portando al suo interno agricoltori di piccola scala in precedenza esclusi o per migliorare il funzionamento dei collegamenti già esistenti (riducendo i costi o i rischi per gli agricoltori di piccola scala).

In particolare, l'ultima tipologia si focalizza sul coinvolgimento o le migliori condizioni di partecipazione al partenariato degli agricoltori di piccola scala; per questa ragione, si utilizza in questo caso il termine *Public-Private-Producers Partnership*(4P).

L'IFAD si propone di facilitare l'accesso degli agricoltori di piccola scala al mercato e migliorare le condizioni di vita in ambito rurale. L'obiettivo principale dell'approccio 4P è quello di migliorare in modo sostenibile le condizioni di vita degli agricoltori di piccola scala attraverso la promozione di investimenti del settore privato e l'accesso al mercato.

In particolare, ci sono quattro aree in cui gli agricoltori di piccola scala fronteggiano delle limitazioni e difficoltà specifiche nell'ambito delle catene del valore in agricoltura:

- accesso alla tecnologia, laddove i servizi pubblici di *extension* non assicurano l'accesso richiesto alle innovazioni tecnologiche e manageriali;
- accesso alla finanza, in assenza di garanzie reali e di cattiva reputazione che li fa considerare non bancabili;
- accesso al mercato, in assenza di una domanda sufficiente sul mercato per i prodotti coltivati, in condizioni di crollo dei prezzi sui mercati locali e di un'inaccessibilità dei fatti dei mercati internazionali;
- mancanza di organizzazioni di produttori, molto utili a fronte degli alti costi di transazione per accedere a input e mercati, informazione, tecnologia e finanza e in ragione del debole potere contrattuale dei singoli agricoltori all'interno della catena del valore.

Tecnicamente, l'approccio 4P è un meccanismo finanziario "pull", che tende cioè ad attirare i potenziali beneficiari, per finanziare *business plan* proposti congiuntamente da aziende private e organizzazioni di agricoltori che si propongono di sviluppare una forma di partenariato, condividendo rischi, investimenti e ripartizione dei benefici.

Il finanziamento dell'IFAD, in particolare, si focalizza sulla fornitura di beni pubblici o semi-pubblici (come magazzini o attrezzature comuni, assistenza tecnica, servizi accessori per lo sviluppo del business) che altrimenti non verrebbero finanziati dall'azienda privata e sono essenziali per colmare il gap finanziario di *business plan* sostenibili. In altri termini, l'uso di risorse pubbliche si giustifica con la necessità di correggere un fallimento del mercato, laddove la percezione di alti rischi e costi di transazione nella collaborazione con agricoltori di piccola scala impedisce ad aziende private potenzialmente interessate di sviluppare relazioni di collaborazione sul mercato.

La selezione dei *business plan* è svolta sulla base di processi competitivi o di criteri di eleggibilità che valutano la sostenibilità di un business, l'impatto atteso sulle condizioni di vita degli agricoltori di piccola scala, il livello di investimento delle aziende private e delle organizzazioni dei produttori agricoli.

Lo specifico progetto prevede che sia contrattato un broker, chiamato a gestire il processo di facilitazione del collegamento tra aziende private e organizzazioni di produttori, la preparazione del bando di gara, lo svolgimento della gara e la selezione dei *business plan*, la stipula degli accordi contrattuali.

Il risultato atteso è un aumento delle risorse private mobilitate a favore di interventi di sviluppo e il raggiungimento di un numero più elevato di poveri che vivono in ambito rurale. L'IFAD stima di mobilitare risorse addizionali pari a 50 milioni di dollari per estendere la prima fase del meccanismo 4P a 10 PVS a basso reddito nel giro di tre anni.

Alcune esperienze di partenariato tra imprese private e gruppi di produttori di piccola scala

L'esperienza dell'IFAD come *broker* di meccanismi di partenariato si basa su tre tipi di modelli:

- accordi contrattuali formali – come possono essere i contratti di produzione e quelli di coltivazione e vendita di prodotti agricoli tra gli agricoltori e le industrie di trasformazione e di surgelazione, oppure le forme di vera e propria integrazione verticale attraverso la costituzione di un circuito integrato di produzione – che definiscono una relazione commerciale di lungo periodo tra le parti;
- delega della gestione di specifiche funzioni della catena del valore agro-alimentare alle organizzazioni di produttori di piccola scala;
- costituzione di nuove imprese miste tra aziende private e gruppi di produttori di piccola scala, con la conseguente co-partecipazione al business legato a una componente (la fase di trasformazione, per esempio) lungo la catena del valore.

Facendo riferimento a tali fattispecie, sono state analizzate alcune esperienze.

In Ghana, il *Northern Rural Growth Programme* comprende alcune iniziative di 4P a favore dei coltivatori di piccola scala della regione del Nord del paese. Il meccanismo mira a migliorare l'accesso alla finanza, alle infrastrutture, alla produzione e alla commercializzazione. Nel caso della produzione di mais, la resa media è più che raddoppiata, con benefici in termini di reddito e condizioni economiche, ma la stabilità del reddito non è aumentata e la condizione delle donne non è migliorata.

In Indonesia, il Programma *Rural Empowerment and Agricultural Development* (READ) è stato reimpostato, includendo una componente di 4P, con la partecipazione di Mars Symbioscience, un importante acquirente di cacao, per l'istituzione di cinque Centri di sviluppo del cacao, per diffondere tecniche migliorative di gestione aziendale, tenendo presente i problemi di invecchiamento e le malattie diffuse tra le piante, la scarsa tecnologia e le cattive pratiche gestionali prevalenti nella regione. Nelle aree di intervento, la produttività agricola è raddoppiata e la qualità è migliorata, con un aumento del 10-15% della grandezza dei semi crudi della pianta del cacao. Tuttavia, i benefici non si sono distribuiti equamente sul territorio e le zone più marginali non sono state interessate dai cambiamenti, anche in ragione del ritardo con cui Mars Symbioscience ha garantito supporto tecnico ai 150 agenti del servizio di divulgazione delle conoscenze formati con l'iniziativa.

In Ruanda, nel quadro del programma nazionale di privatizzazione delle piantagioni da tè, sono stati attivati due meccanismi 4P nella provincia del Sud (a Nshili e a Mushubi), in zone marginalizzate del paese, al fine di aumentare la produzione e le opportunità di impiego. La produzione è aumentata, come anche i redditi, l'occupazione e la sicurezza alimentare; tuttavia le rese del tè verde sono ancora al di sotto delle aspettative a causa della cattiva gestione dei terreni e del poco senso di appropriazione avvertito da parte dei coltivatori. Una produttività al di sotto delle aspettative rischia di compromettere la sostenibilità dei prestiti e di mantenere l'operatività delle strutture al di sotto del loro potenziale (nell'ordine del 30-40%).

In Uganda, il meccanismo 4P ha avuto l'obiettivo di introdurre la produzione di

olio di palma nel distretto di Kalangala sull'isola Bugala nel lago Vittoria, attraverso lo sviluppo agro-industriale trainato dal settore privato. L'obiettivo è stato quello di aumentare i redditi degli agricoltori di piccola scala, sostituire l'importazione di olio commestibile, migliorare la salute con un maggiore apporto di oli vegetali e aumentare le esportazioni. Alcune opere infrastrutturali – ramificazione delle reti stradali e un nuovo servizio di traghetto per l'isola - da parte del governo hanno contribuito ad ottenere miglioramenti significativi; tuttavia si sono verificati imprevisti effetti negativi, in termini di maggiori conflitti legati sia a modifiche nell'assetto dei diritti sulla terra, sia a questioni di genere. Costi aggiuntivi e ritardi si sono registrati per effetto del coinvolgimento limitato di diversi stakeholder, resistenze e opposizioni, come pure a causa delle difficoltà incontrate dal governo nell'acquisire sufficiente terra.

Lezioni apprese e indicazioni per il futuro

In generale, elementi critici per il successo di un meccanismo di PPP sono:

- *ownership* e coinvolgimento di tutti i partner, con una precisa definizione di ruoli e responsabilità, utilizzando meccanismi che permettono a tutti gli interessi in gioco di essere rappresentati;
- interdipendenza, che permette ai differenti obiettivi in capo ai diversi partner di convergere attorno a un obiettivo comune, sulla base di meccanismi formali o informali che assicurano lo scambio e l'uso di risorse tra i partner;
- trasparenza, *accountability* e fiducia reciproca, sulla base di meccanismi di *governance* orientati a tal fine;
- gestione dei rischi, in modo da riallocare eventualmente i rischi tra i partner e offrire strumenti di prevenzione e mitigazione dei rischi stessi;
- comunicazione chiara e trasparente, attraverso spazi formali e informali di dialogo che assicurino processi condivisi di pianificazione e presa delle decisioni;
- monitoraggio e valutazione orientata a processi di adattamento da parte dei partner per migliorare i risultati.

Nel caso dell'approccio 4P, sono elementi accorpabili in tre aspetti decisivi per il raggiungimento di risultati positivi in termini di sviluppo:

- la definizione della *mission* e dei presupposti del partenariato, definendo quali sono gli ostacoli che il partenariato permette di superare e il valore aggiunto specifico del meccanismo 4P rispetto a soluzioni alternative del settore pubblico o del settore privato;
- le dinamiche del partenariato, in termini di *ownership*, coinvolgimento e interdipendenza di tutti i partner, meccanismi di *governance* legati alla trasparenza, *accountability* e fiducia reciproca, monitoraggio e valutazione;
- il ruolo del broker del partenariato.

Ciò porta all'individuazione di otto fattori determinanti per la buona riuscita di un meccanismo 4P applicato a catene agro-alimentari del valore:

- la definizione chiara sin dall'inizio della *mission* e dei presupposti del partenariato, per evitare fraintendimenti e aspettative mal riposte;
- un design che assicuri il riequilibrio delle relazioni di potere all'interno

della catena del valore;

- l'individuazione dei bisogni di tutti i partner, con ruoli e responsabilità che riflettano priorità e interessi delle parti;
- l'identificazione degli incentivi per i diversi partner, creando un clima di fiducia;
- una gestione dei rischi attraverso l'identificazione, distribuzione e mitigazione degli stessi, evitando che il carico ricada solo su alcune parti (in genere le più deboli);
- la costruzione delle capacità di rispondere ai cambiamenti nei mercati complessi in cui si opera, attraverso soluzioni flessibili;
- l'identificazione delle esternalità negative che possono derivare dal partenariato e il conseguente coinvolgimento delle parti lese in forma proattiva;
- un focus sulle azioni necessarie a modificare gli incentivi, le capacità e i comportamenti dei diversi attori per assicurare che continuino nel tempo, oltre il meccanismo temporaneo del partenariato.

Quel che è in grado di assicurare il raggiungimento degli ambiziosi risultati dell'approccio 4P sembra sia l'effettivo ruolo e potere delle organizzazioni dei produttori, più che il ruolo del settore pubblico, del settore privato o dell'IFAD. Da questo punto di vista, in una prospettiva di sviluppo, più che al successo commerciale dell'iniziativa in sé, è importante che sia data priorità agli interessi dei produttori di piccola scala e che non si determinino forme di sfruttamento degli agricoltori o delle cooperative. La fase di identificazione dell'intervento e poi quelle di monitoraggio e valutazione devono sempre avere ben chiaro il gruppo bersaglio prioritario e i benefici diretti e indiretti attesi in termini di miglioramento della qualità della vita.

Il coinvolgimento del settore privato, di per sé, non è una garanzia per raggiungere la sostenibilità commerciale nel lungo periodo: semmai, lo sono azioni per modificare il sistema di mercato, gli squilibri strutturali che lo caratterizza e la discriminazione che determina. Inoltre, non si tratta solo di portare a sintesi interessi e culture diverse - come quelle di un'istituzione di sviluppo, del settore pubblico e di quello privato - ma anche di far convergere espressioni diverse del settore privato (aziende private integrate nell'economia mondiale o, comunque, nella catena del valore e un sistema di agricoltori di piccola scala) che possono essere portatori di visioni molto differenti.

Al contempo, è da considerare come la tempistica e le procedure di iniziative di sviluppo non siano sempre compatibili con i ritmi di lavoro e le necessità di aziende private. Ritardi e scarsa capacità di coordinamento dell'iniziativa possono compromettere i risultati per coloro che operano nella fase di trasformazione e vendita, impedendo la sostenibilità del processo attivato.

Per gli investitori privati, la fornitura di opere infrastrutturali pubbliche, come strade o impianti di stoccaggio, è spesso la condizione per rendere conveniente investire in aree rurali. Da questo punto di vista, il coinvolgimento dei governi dei paesi coinvolti in un dialogo politico permanente è fondamentale per assicurare un contesto favorevole allo sviluppo del settore privato e soluzioni ai problemi della povertà rurale che siano legate allo sviluppo di iniziative di *business*.

È importante che siano coinvolti come partner espressioni aziendali del mondo

privato pertinenti, cioè in grado di fornire conoscenze ed esperienza rilevanti per gli specifici punti di intervento lungo la catena del valore, le specifiche aree geografiche e ambiti produttivi di intervento, con una capacità di facilitare in modo significativo l'accesso sostenibile al mercato e l'interesse a investire in un partenariato a lungo termine.

Un nodo molto delicato riguarda le negoziazioni per ottenere prezzi soddisfacenti per entrambe le parti (azienda privata e produttori di piccola scala).

Un altro nodo - apparentemente a latere rispetto ai termini del partenariato ma invece fondamentale per gli effetti che determina sul piano della qualità di vita e del potere degli agricoltori - è il tema della sicurezza del possesso della terra e delle risorse naturali e del loro uso sostenibile, in termini ambientali oltre che sociali. I diritti sulla terra devono essere riconosciuti, compresi i titoli e diritti formali e non formali (occupazione o mero possesso) sulla terra degli agricoltori coinvolti e di quelli che agiscono nell'area, senza che il partenariato debba prevedere un trasferimento di diritti sulla terra agli investitori. Il regime di uso e controllo della terra influenza in modo decisivo i modelli di *business* e come questi possano essere indirizzati a favore degli agricoltori di piccola scala, in particolare le donne e i gruppi più svantaggiati.

Fonte principale

IFAD (2014), *IFAD and public-private partnerships: Selected project experiences 2015*, Roma.

J. Thorpe, M. Maestre (2015), *Brokering Development: Enabling Factors for Public-Private-Producer Partnerships in Agricultural Value Chains*, IDS-IFAD.

Bibliografia di riferimento

V. Bitzer, P. Glasbergen (2013), "Exploring the Potential of Intersectoral Partnerships to Improve the Position of Farmers in Global Agrifood Chains: Findings from the Coffee Sector in Peru", *Agriculture and Human Values*, N. 30.1.

Fairtrade Foundation (2014), *A Seat at the Table? Ensuring Smallholder Farmers are Heard in Public-Private Partnerships*, Fairtrade Foundation, Londra.

IFAD (2014), *IFAD Call for Thematic Complementary Contributions. Theme 1: "Public-Private-Producers Partnerships (4Ps) in value-chain development projects"*, Roma.

C. Poulton, J. Macartney, (2012), "Can Public-Private Partnerships Leverage Private Investment in Agricultural Value Chains in Africa? A Preliminary Review", *World Development*, n. 40.1.

Springfield Centre (2014), *The Operational Guide for the Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*, The Springfield Centre, Durham.

R. Willoughby (2014), *Moral Hazard? Mega Public-Private Partnerships in African Agriculture*, Oxfam, Oxford.

6. Alcune considerazioni conclusive. Una proposta di modello di *business* associato alle nuove opportunità derivanti dalla Legge n. 125/2014

1. L'attuale fase di messa a regime del nuovo assetto operativo

Lo Statuto dell'Agenzia è stato approvato con decreto MAECI-MEF 22 luglio n. 113, entrato in vigore il 31 luglio 2015, che ne disciplina le competenze e le regole di funzionamento.

Al momento della stesura di questo capitolo si attende che, con la recente nomina del direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, prenda avvio la fase operativa prevista dalla legge n. 125/2014.

Il direttore avrà un mandato di 4 anni rinnovabile una sola volta. Dopo la nomina del direttore da parte del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, occorrerà poi adottare il decreto che determinerà la dotazione organica dell'Agenzia, nel limite massimo di 200 unità.

Parallelamente, si aspetta l'adozione del Regolamento di riordino del MAECI e della DGCS da adottare su proposta del MAECI.

Direttore dell'Agenzia, Direttore Generale della DGCS, Ministro o viceministro si riuniranno in Comitato congiunto per approvare le iniziative di cooperazione dell'Agenzia del valore superiore a 2 milioni di euro.

Sul piano finanziario, a seguito del Consiglio dei ministri che, a metà ottobre, ha approvato il DDL Stabilità, il ministro Gentiloni ha comunicato in una nota stampa che la manovra aumenta le risorse per l'aiuto pubblico allo sviluppo di 121 milioni di euro per il 2016, con circa il 40% in più rispetto ai fondi attuali, passando da 297 a 418 milioni di euro.

Tale incremento si iscrive nel percorso di riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della Cooperazione allo sviluppo (la media dei paesi OCSE), che il Governo si è impegnato a perseguire per il triennio 2016-2018, secondo il seguente profilo di spesa in termini di rapporto percentuale APS/RNL: 0,18% nel 2016, 0,21% nel 2017 e 0,24% nel 2018.

A tali risorse attingerà l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per il suo operato (in particolare, attraverso gli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: capp. 2021, 2171 e 2185), tenendo conto del fatto che – in base alla nuova normativa – ulteriori fonti di finanziamento saranno costituite da:

- i. risorse finanziarie trasferite dalle amministrazioni di provenienza del personale ad essa assegnato;
- ii. introiti derivanti dalle convenzioni (per prestazioni di servizi ad altri soggetti pubblici e privati);
- iii. donazioni, lasciti, legati e liberalità, debitamente accettati;
- iv. il 20% della quota a diretta gestione statale dell'8 per mille.

Per quanto riguarda il bilancio pubblico, come illustrato in una nota di novembre del Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica⁵⁶, nella legge di bilancio di previsione annuale per il 2016, in un Allegato allo stato di previsione del MAECI (Allegato n. 19) sono indicati - su base triennale - tutti gli stanziamenti previsti per il finanziamento, anche parziale, di politiche di cooperazione di tutti i Ministeri.

Tab. 1. Stanziamenti pubblici per finanziare interventi di APS (milioni di euro)

		2016	2017	2018
MEF	Partecipazione a IFI	380.861.274	380.861.023	375.086.000
di cui:	<i>Partecipazione a banche, fondi e OO.II</i>	<i>295.000.000</i>	<i>295.000.000</i>	<i>295.000.000</i>
	Partecipazione a IFI per cancellare debito estero di paesi poveri	50.000.000	50.000.000	50.000.000
MAECI	APS	1.199.581.113	1.199.079.533	1.199.092.370
di cui:	<i>Assegnazione all'Agenzia*</i>	<i>172.375.697</i>	<i>171.390.500</i>	<i>171.391.356</i>
	Contributi a CIHEAM	6.864.509	6.864.509	6.864.509
	Contributi a UNIDO	5.220.045	5.220.045	5.220.045
	<i>Contributi a WFP</i>	<i>9.000.000</i>	<i>9.000.000</i>	<i>9.000.000</i>
	<i>Contributi a IFAD</i>	<i>7.089.000</i>	<i>7.089.000</i>	<i>7.089.000</i>
	<i>Contributi a FAO</i>	<i>18.300.000</i>	<i>18.300.000</i>	<i>18.300.000</i>
	<i>Esecuzione Accordi UE-ACP</i>	<i>470.000.000</i>	<i>470.000.000</i>	<i>470.000.000</i>
	Contributi a WTO	5.000.000	5.000.000	5.000.000
	Contributi a ONU	372.382.330	372.382.330	372.382.330
	Contributi a OIL	12.163.667	12.163.667	12.163.667
	Contributi a OIM	1.488.748	1.488.748	1.488.748
	<i>Contributi a WWAP</i>	<i>1.276.106</i>	<i>1.271.967</i>	<i>1.271.967</i>
MInterno	Immigrazione e asilo	265.239.525	265.239.525	265.239.525
MATTM	Sviluppo sostenibile	37.625.634	38.373.820	39.224.657
di cui:	Contributi a Fondi UNFCCC	26.868.050	27.411.672	27.884.323
	Contributi a Fondo Montreal	5.988.635	5.988.635	5.988.635
	<i>Programmi bilaterali</i>	<i>631.586</i>	<i>644.755</i>	<i>644.755</i>
	Fondo per interventi	3.464.605	3.626.735	4.004.921
MDifesa	Coop civile-militare	2.150.000	2.300.000	2.400.000
MSalute	Contributo a WHO	19.023.699	19.023.699	19.023.699

*Non è incluso nel conteggio in tabella l'incremento di spesa deciso dal governo di 120 milioni di euro per il 2016, di 240 milioni per il 2017, di 360 milioni a decorrere dal 2018.

Fonte: Elaborazioni su "Allegato n. 19", Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018.

Nel caso dell'Aiuto pubblico allo sviluppo si tratta di un sistema di architettura istituzionale articolato per competenze distribuite orizzontalmente tra i vari ministeri, complementare a quello delle politiche per l'internazionalizzazione economica – qui non preso in considerazione. Di più, a questo quadro composito di responsabilità finanziaria distribuita tra più Ministeri con al centro il MAECI, si aggiunge in prospettiva, come molto importante per le opportunità di internazionalizzazione

⁵⁶ A. Mattiello (a cura di) (2015), "Cooperazione allo sviluppo: strumenti e risorse", *Nota n. 12*, Servizio Affari Internazionali – Senato della Repubblica, Roma, novembre.

economica derivanti dalla riforma della legge sulla cooperazione allo sviluppo, la Casa Depositi e Prestiti. Da un lato, la Cassa sarà autorizzata ad assolvere ai compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo: MAECI e Agenzia, in particolare, potranno stipulare apposita convenzione con la Cassa al fine di avvalersi della medesima e delle società da essa partecipate, è utile ripeterlo, per l'istruttoria e la gestione dei profili finanziari delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, per iniziative con crediti agevolati (art. 8), per strutturare prodotti di finanza per lo sviluppo tramite accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali e la partecipazione a programmi della UE. Da un altro lato, la Cassa potrà destinare sia risorse proprie ad iniziative rispondenti alle finalità della legge n. 125/2014, sia esercitare un effetto moltiplicatore in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali, nel limite annuo stabilito con apposita convenzione con il MEF.

2. Una proposta di iniziativa pilota: tema, area geografica e protagonisti

Nell'intervallo di tempo che precede la messa a regime della nuova macchina amministrativa della politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo, è opportuno ragionare in termini di proposte concrete per valorizzare le nuove opportunità per l'internazionalizzazione economica derivanti dalla legge.

Si tratta, anzitutto, di circoscrivere l'ambito di riflessione e intervento concreto in termini tematico-settoriali, di area geografica di intervento e di attori chiave del settore privato da coinvolgere.

2.1. Il settore agro-alimentare

Anzitutto, è utile focalizzare l'attenzione su un tema specifico e sul conseguente settore produttivo, che deve risultare prioritario in base a diversi criteri.

Alla luce di quanto già detto a proposito delle opportunità legate all'IFAD (par. 5.4), per l'Italia il tema della sicurezza alimentare e dell'agricoltura sostenibile rappresenta sicuramente un terreno prioritario per sperimentare e proporre, nell'ambito del dibattito in corso, approcci coerenti e innovativi, grazie soprattutto a tre ordini di fattori: (i) una riconosciuta sensibilità e vocazione dei territori italiani e delle popolazioni che li abitano alle tematiche connesse al cibo; (ii) la priorità che la politica bilaterale di cooperazione italiana allo sviluppo ha tradizionalmente assegnato ai temi connessi alla sicurezza alimentare; (iii) la presenza sul nostro territorio delle maggiori organizzazioni che si occupano del tema e che costituiscono il cosiddetto Polo romano delle Nazioni Unite, oltre all'agenzia dell'UE con sede a Parma, la *European Food Safety Authority* (EFSA).

A integrazione di queste considerazioni si possono sottolineare altri tre elementi chiave a sostegno di tale focalizzazione per una proposta di iniziativa pilota.

Anzitutto, si è appena concluso l'Expo 2015, un evento di portata internazionale con la presenza di 141 partecipanti ufficiali e dedicato a "Nutrire il pianeta, energia per la vita", che ha trattato tutto ciò che riguarda l'alimentazione, dall'educazione alimentare

alla grave mancanza di cibo che affligge molte zone del mondo, alle tematiche legate agli OGM. Nell'Expo hanno trovato cittadinanza temi prioritari come le tecnologie, l'innovazione, la cultura, le tradizioni e la creatività legati al settore dell'alimentazione e del cibo. Il focus principale è stato il diritto inalienabile ad una alimentazione sana, sicura e sufficiente per tutti gli abitanti della Terra, a cominciare dalla realtà dei paesi poveri e dai rischi dello sfruttamento intensivo e non sostenibile delle risorse naturali del pianeta. Per questa ragione, in chiara connessione con l'ambito della cooperazione allo sviluppo, al termine dell'esposizione è stata consegnata alle Nazioni Unite la cosiddetta Carta di Milano, che elenca i principi e gli obiettivi dei firmatari riguardo al tema della nutrizione, della sostenibilità ambientale e dei diritti umani.

Inoltre, è sufficiente scorrere alcuni dati molto generali e ben noti a chi si occupa del settore agro-alimentare per coglierne la rilevanza. L'eccellenza del settore agro-alimentare italiano è riconosciuta sul piano della qualità, sicurezza alimentare, innovazione tecnologica, sostenibilità, biodiversità e rispetto della tradizione. È nota anche la peculiarità del sistema Italia, con una rete di PMI che consta di circa 63.000 aziende totali (incluse quelle con 1-2 addetti), di cui poco più del 10% è con più di 9 addetti e solo 2.550 con più di 19 addetti. Si tratta, cioè, di aziende molto piccole dal punto di vista del modello di business misurato in termini di forza lavoro. Al contempo, è una realtà che compra e trasforma il 72% delle materie prime agricole nazionali. A fronte di tanta frammentazione produttiva, quasi l'80% dell'esportazione agro-alimentare italiana è rappresentato da prestigiosi marchi industriali e da prodotti agroalimentari a denominazione di origine e a indicazione geografica riconosciuti dall'Unione Europea (DOP/IGP), di cui l'Italia è il paese europeo con il maggior numero: 274 prodotti a Denominazione di Origine Protetta (DOP), Indicazione Geografica Protetta (IGP), Specialità Tradizionale Garantita (STG) e 523 vini a Denominazione di Origine Controllata e Garantita (DOCG), a Denominazione di Origine Controllata (DOC), con Identificazione Geografica Tipica (IGT), in base a quanto riportato dal *Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MiPAAF)*.

Al contempo, il settore presenta in Italia alcuni punti critici, come la scarsa capitalizzazione, gli alti costi legati anche alla logistica e ai servizi (trasporti, energia e infrastrutture), oltre a una bassa crescita delle esportazioni rispetto ai concorrenti internazionali, l'assenza di catene distributive italiane nel mondo e il problema della vulnerabilità di alcune filiere che si reggono su uno scarso controllo sull'applicazione della normativa del lavoro, fiscale e contributiva. Punti critici che non impediscono al settore agro-alimentare di costituire oggi una filiera a livello locale, ma anche nazionale e globale, che va dalla produzione agricola alla trasformazione, con il coinvolgimento di settori industriali correlati (confezionamento e logistica), distribuzione e consumo, in cui bisogna promuovere modelli sostenibili ambientalmente e socialmente di business nel contesto della globalizzazione, tutelando la qualità dei prodotti, l'ambiente e il lavoro.

Infine, *last but not least*, anzi elemento forse più importante di tutti dal momento che si tratta di cogliere nuove opportunità per l'internazionalizzazione economica correlata al nuovo corso della cooperazione allo sviluppo, ci sono le indicazioni contenute nel Documento di programmazione triennale 2015-2017⁵⁷. In questo

⁵⁷ DGCS-MAECI (2015), *La nuova cooperazione italiana. Documento di programmazione triennale (2015-2017)*, Roma.

documento strategico sono indicate quattro priorità tematiche: (1) diritti e *governance*, (2) sviluppo umano, (3) sviluppo rurale, (4) sostegno al settore privato nei paesi partner. Le ultime due priorità evidenziano grandi potenzialità di sinergia tra cooperazione allo sviluppo e internazionalizzazione economica, laddove con riferimento al tema dell'agricoltura inclusiva e sostenibile e della sicurezza alimentare, il documento di programmazione spiega che *“il tradizionale impegno dell'Italia nella cooperazione in questo settore sarà declinato alla luce dei temi generali della sicurezza alimentare e nutrizionale nel contesto del miglioramento dei sistemi alimentari locali: migliore qualità e quantità della produzione, lotta alla malnutrizione cronica, buona gestione fondiaria, attenzione al ruolo della donna nella produzione agricola, investimenti responsabili in agricoltura (con possibile e virtuoso coinvolgimento del settore privato)”* (pag. 21-22).

Giova riportare anche un paragrafo significativo ai fini di questo approfondimento in relazione all'approccio al tema del sostegno al settore privato nei paesi partner: *“l'esperienza italiana di piccole e medie imprese aggregate e organizzate in reti, con servizi comuni per sfruttare economie di scala, nonché quella del sistema cooperativo, dà all'Italia un vantaggio comparato rispetto ad altri donatori per contribuire alla crescita, con una imprenditoria diffusa, del settore privato nei PVS”* (pag. 29). Il paragrafo chiarisce come nella logica della cooperazione allo sviluppo il fine sia la promozione del settore privato nei paesi partner e che le imprese italiane possono essere uno strumento fondamentale e, per via indiretta, aumentare il proprio grado di internazionalizzazione.

2.2. La regione del Mediterraneo

Restando al Documento di programmazione triennale 2015-2017, esso fornisce anche chiare indicazioni sui 20 PVS definiti di prima priorità per la politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo.

Ben cinque paesi dei 20 prioritari sono legati al Mediterraneo, intendendo Nord Africa, Balcani occidentali e Medio Oriente: Albania, Egitto, Libano, Palestina e Tunisia⁵⁸.

Si tratta di una regione di assoluta importanza strategica per la politica estera in generale dell'Italia, per la vicinanza geografica, storica e culturale, nonché per i forti legami e interessi economici e per la centralità della regione in relazione ai flussi migratori che giungono in Europa passando per la sponda Sud del Mediterraneo, nonché per la rilevanza geo-politica ed economica su scala mondiale, esemplificata dal concetto di vocazione finora inespresa dell'Italia come *hub* naturale del Mediterraneo, al centro delle rotte mondiali. A questo riguardo, il lancio da parte della Cina della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture e la proposta della nuova “via della seta” tra Cina ed Europa sono parte di un unico disegno di estremo interesse per il Mediterraneo e per l'Italia, come ha ricordato il Presidente Romano Prodi il 5 maggio 2015, durante l'audizione davanti alla commissione Esteri del Senato nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul tema “Mediterraneo interesse nazionale”.

⁵⁸ Per completezza di informazione, gli altri 15 PVS sono 9 in Africa sub-sahariana (Burkina Faso, Senegal, Niger, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico), 3 in America Latina e Caraibi (Bolivia, Cuba, El Salvador) e 3 in Asia (3 (Afghanistan, Myanmar, Pakistan).

Nei paesi prioritari per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo si farà riferimento ai diversi strumenti a disposizione: linee di credito, conversione del debito e risorse a dono, tenendo conto di un aspetto fondamentale che concorre a indicare questa regione come terreno di sperimentazione di un'iniziativa innovativa che affianchi cooperazione allo sviluppo e internazionalizzazione economica. I paesi indicati - compreso formalmente il caso eccezionale della Palestina, che per la situazione di occupazione si caratterizza purtroppo da anni come paese bisognoso soprattutto di assistenza umanitaria (infatti, è permanentemente nella lista dei primi 5 paesi che ricevono aiuti umanitari, anzitutto dall'UE) - sono tutti paesi a medio reddito secondo la definizione della Banca Mondiale, che utilizza l'indicatore Reddito nazionale lordo pro capite calcolato col metodo Atlas. Ciò ha implicazioni dirette sulla fattibilità di impiego di alcuni strumenti: infatti, come già ricordato (par. 2.2), in accordo all'*Arrangement OCSE-DAC*, i crediti legati, cioè utilizzati per finanziare lavori, forniture e servizi di origine esclusivamente italiana e fino ad una percentuale massima del 95% del credito, sono utilizzabili solo per paesi a reddito medio-basso (con un reddito pro capite non superiore a 4.125 dollari statunitensi nel 2014) e a condizione che i progetti finanziati non siano commercialmente viabili. Tra i paesi prioritari considerati, proprio la Palestina (con un RNL pro capite pari a 3.060 dollari) e l'Egitto (3.050 dollari), in base alle statistiche della Banca mondiale relative al 2014, rientrano tra i paesi a reddito medio-basso. Nella regione Mediterranea, per inciso, vi rientra anche il Marocco (2.980 dollari) ed è importante ricordare che una preferenza, per quanto riguarda i crediti d'aiuto, è accordata ai "paesi prioritari".

Il fatto che i cinque paesi prioritari siano paesi a medio reddito è indice di un processo in atto di allargamento del mercato locale e della presenza di una propensione all'imprenditorialità, mentre l'agricoltura continua a rappresentare un settore molto importante dell'economia in termini sia di percentuale del prodotto nazionale sia di occupazione della forza lavoro.

La regione del Mediterraneo è prioritaria anche per le politiche e strategie dell'Unione Europea, in particolare attraverso l'iniziativa europea di vicinato 2014-2020 (*European Neighbourhood Instrument*, ENI), un programma da 15,43 miliardi di euro che interessa sedici paesi (tra cui Egitto, Palestina e Marocco) e ha individuato sei assi prioritari d'intervento, fra cui lo sviluppo economico e rurale, coerentemente cioè con quanto detto a proposito della politica italiana di cooperazione allo sviluppo. Più nel dettaglio, tra le aree di cooperazione indicate in ambito ENI, in corrispondenza della promozione dello sviluppo economico rientrano la promozione delle PMI, la cooperazione energetica, il rafforzamento delle interconnessioni materiali e l'aumento dell'occupazione giovanile, da promuovere attraverso programmi bilaterali, programmi multi-paese e la cooperazione trans-frontaliera e regionale, combinando risorse finanziarie dell'UE, dei paesi membri, della Banca Europea degli Investimenti e co-finanziamenti⁵⁹.

⁵⁹ Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE (2014), *EU Regulation No 232/2014 of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument*, Official Journal of the European Union, Bruxelles, 15 marzo.

Fig. 3. I 16 paesi partner dell'UE, l'iniziativa europea di vicinato 2014-2020



Cerchiati in rosso con linea continua i paesi prioritari per l'Italia a reddito medio-basso
 Cerchiati in rosso con linea tratteggiata rossa i paesi prioritari per l'Italia a reddito medio-alto
 Cerchiato in verde paese non prioritario per l'Italia a reddito medio-basso

Fonte : ENPI info centre

In relazione agli aspetti migratori, combinando le informazioni UNDESA-Divisione sulla popolazione ed Economist Intelligence Unit e guardando all'evoluzione attesa tra oggi e il 2030 adottando uno scenario intermedio, a fronte della stazionarietà demografica in Italia e nei Balcani occidentali (compresa l'Albania) le proiezioni indicano un incremento della popolazione sulla sponda Sud del Mediterraneo, a cominciare dall'Egitto che vedrà aumentare la popolazione di quasi 20 milioni di abitanti nei prossimi quindici anni superando la soglia del 100 milioni di abitanti; in Palestina l'aumento sarà di circa 2 milioni, in Tunisia 1,5 milioni, mentre in Marocco l'aumento sarà di 5 milioni di persone e solo in Libano non ci sarà un particolare incremento. Questo differenziale di crescita demografica nei diversi raggruppamenti, a parità di altre condizioni, avrà effetti diretti sul piano della produzione economica e anche della spinta migratoria.

A proposito di migrazioni, le due comunità straniere più presenti in Italia nel 2013 sono state quelle del Marocco (525 mila) e Albania (503 mila); undicesima comunità è risultata quella dei migranti provenienti dall'Egitto (103 mila), quindicesima quella dei migranti originari della Tunisia (96 mila). Ciò si è tradotto in un flusso elevato di rimesse inviate dall'Italia:

- 260 milioni di euro verso il Marocco,
- 125 milioni di euro verso l'Albania,
- 50 milioni di euro verso la Tunisia,
- 20 milioni di euro verso l'Egitto.

Guardando al dato del commercio internazionale con i paesi d'interesse, la regione del Mediterraneo non figura ai primi posti nell'interscambio commerciale dell'Italia, fatta eccezione dell'Algeria che – in base alle statistiche Istat-ICE – risultava nel 2013 il ventesimo paese di destinazione delle esportazioni italiane con un peso dell'1,1% delle esportazioni nazionali, e soprattutto, è principale paese di origine di importazioni italiane di prodotti energetici. La marginalità in termini di interscambio non deve sorprendere, tenendo conto del fatto che l'UE è il primo partner commerciale, su cui si riversa ancora oltre il 50% delle esportazioni italiane.

In generale, al netto dei prodotti energetici l'interscambio italiano nel Mediterraneo si riduce molto, ad un valore inferiore a quello espresso, per esempio, da Francia e Cina che sono ai primi due posti in assoluto. Ciò significa che c'è potenziale spazio per rafforzare legami economici, come nel caso del settore agro-alimentare, in particolare nel caso dei paesi ad economia diversificata, come Egitto e Tunisia, oltre che Marocco.

Inoltre, se dal punto di vista dell'Italia l'importanza relativa dei paesi partner del Mediterraneo non è centrale in termini commerciali in ragione del forte effetto gravitazionale esercitato dall'UE, la situazione cambia radicalmente adottando la prospettiva dei paesi partner. L'Italia è nel novero dei principali partner per tutti i paesi considerati, scorrendo e combinando i dati di fonte internazionale (Economist Intelligence Unit e UNCTAD, in primis).

L'Italia è il primo partner commerciale – sia per quanto riguarda le esportazioni (33%) che le importazioni (41%) – nel caso dell'Albania; è 3° per esportazioni in Egitto (5,5%), dopo Cina e USA, e 1° cliente (9,2%); è 2° per esportazioni in Tunisia (15%) e 2° cliente (16%), in entrambi i casi dopo la Francia; è 2° per esportazioni in Libano (7,8%) dopo la Cina e non prioritario come cliente; è 6° paese per esportazioni in Marocco (5,2%) e 5° cliente (4,3%).

Passando al fronte degli Investimenti diretti esteri (IDE), il flusso dall'Italia verso l'Albania è risultato nel 2013 al 2° posto, dopo la Grecia: 125 milioni di euro (su flussi totali pari a 1,2 miliardi di dollari e uno stock di 5 miliardi), con 255 aziende con 4.555 addetti e 320 milioni di euro di fatturato (energia in primis).

In Egitto l'Italia è risultata al 10° posto, con un flusso di 50 milioni di euro (su flussi totali di 4 miliardi di dollari e uno stock di 85 miliardi), con 153 aziende, 17.288 addetti e fatturato di 5 miliardi di euro, soprattutto nei settori energia, costruzioni, impiantistica e produzione di materie prime.

In Libano l'Italia è presente con uno stock di 4,6 miliardi di euro (su flussi totali pari a 3 miliardi di dollari e stock di 26 miliardi), con 32 aziende, 191 addetti e fatturato di 35 milioni di euro.

In Tunisia l'Italia è risultata al 6° posto, con un flusso di 71 milioni di euro (su flussi totali pari a 1 miliardo di dollari e stock totali pari a 33 miliardi), con 447 aziende, 19.559 addetti e fatturato di 1 miliardo di euro.

In Marocco l'Italia è risultata all'8° posto con un flusso di 129 milioni di euro (su flussi totali pari a 3,5 miliardi di dollari e stock totali pari a 51 miliardi), con 162 aziende, 10.545 addetti e fatturato di 955 milioni di euro.

In breve, i cinque paesi prioritari per la cooperazione allo sviluppo – Albania, Egitto, Libano e Tunisia, oltre alla Palestina – e il Marocco sono strategici per l'Italia, oltre che per la cooperazione allo sviluppo, anche sul fronte dell'interscambio commerciale, degli IDE e delle rimesse dei migranti.

2.3. I protagonisti del settore privato da coinvolgere

Nella logica di una proposta concreta per valorizzare le nuove opportunità per l'internazionalizzazione economica derivanti dalla riforma della legge italiana sulla cooperazione allo sviluppo, proposta focalizzata sull'agro-industria e sui paesi prioritari del Mediterraneo, con margini di manovra maggiore nel caso dei paesi a reddito medio-basso (Egitto e Palestina) cui si aggiunge il Marocco che non rientra tra i paesi prioritari per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo, è fondamentale individuare attori chiave del settore privato da coinvolgere come protagonisti dell'iniziativa.

A questo proposito, una breve premessa generale da considerare è che tradizionalmente, in Italia almeno, i mondi della cooperazione allo sviluppo e quello dell'internazionalizzazione economica, che significa anche attori della cooperazione e imprese private, sono rimasti separati, diffidenti l'uno nei confronti dell'altro, il che è oggettivamente un aspetto da non trascurare nella costruzione di nuove strategie che si vogliano basare su un linguaggio comune e intenti condivisi e che devono far maturare questo cambiamento culturale.

Un'altra considerazione d'impostazione generale prende le mosse da una constatazione fattuale. In base ai dati dell'analisi dell'Istat contenuta nel saggio "I modelli di internazionalizzazione delle imprese italiane"⁶⁰, il posizionamento delle imprese su forme più evolute di internazionalizzazione è vantaggioso perché favorisce una migliore performance in termini di occupazione, produttività e valore aggiunto all'interno dei settori; ma solo il 18% (circa 10.500 imprese) del campione di aziende studiato ha attuato un *upgrading* verso tipologie più complesse della scala dell'internazionalizzazione⁶¹. Ciò implica che la capacità di intercettare la domanda estera crescente – in particolare nei paesi a medio reddito – è molto diversa tra le imprese, con ampi segmenti che non sanno cogliere tali opportunità⁶². In pratica, ciò significa che bisogna avere chiara la distinzione tra obiettivi diversi, seppure legittimi. Un conto è aiutare le imprese italiane in difficoltà, che possono trovare forme di sostegno pubblico a livello locale, nazionale e per una proiezione internazionale; altro è il campo naturale della cooperazione allo sviluppo, che si prefigge lo sviluppo del settore privato e la lotta alla povertà nei paesi partner, vincolo che distingue sostanzialmente gli strumenti della cooperazione allo sviluppo da strumenti agevolativi simili predisposti per sostenere l'internazionalizzazione, come nel caso di Simest e Sace in Italia. In sostanza, l'obiettivo dell'internazionalizzazione economica associato alle opportunità della cooperazione allo sviluppo deve principalmente vertere su due strategie:

- il coinvolgimento di punte di eccellenza del sistema imprenditoriale italiano di PMI per integrare il sistema produttivo dei paesi partner nella catena agro-alimentare di filiere macro-regionali (come il Mediterraneo);

⁶⁰ ISTAT (2013), "I modelli di internazionalizzazione delle imprese italiane", in *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Roma.

⁶¹ In generale, si può distinguere tra imprese non internazionalizzate, quelle che esportano parte della produzione, quelle che realizzano operazioni di penetrazione commerciale come l'apertura di filiali di distribuzione all'estero e quelle che effettuano investimenti diretti all'estero in senso stretto.

⁶² Si veda anche: M. S. Causo, S. Costa, F. Luchetti, R. Monducci (2014), "Il ruolo della proiezione estera nella performance delle imprese manifatturiere italiane durante la crisi", *Rivista di statistica ufficiale*, n. 3.

- il coinvolgimento di sistemi di imprese italiane che possono aiutare – avvalendosi anche della capacità in termini di fornitura e sviluppo di tecnologie agricole e alimentari – le piccole imprese a vendere sui mercati locali in crescita dove altrimenti, lasciate da sole, le imprese locali non sarebbero in grado di essere competitive.

Questo chiarimento serve a sgombrare il campo dal rischio sia di promuovere iniziative che non mettono al centro gli interessi dei partner nei PVS, cosa che non le renderebbe eleggibili nel quadro della cooperazione allo sviluppo (come nel caso di iniziative a sostegno di sistemi produttivi italiani deboli o in crisi), sia di promuovere modelli di delocalizzazione all'estero con effetti boomerang per la produzione, l'occupazione e la capacità di vendita all'estero delle imprese in Italia, che significherebbe ledere interessi interni e non raggiungere l'obiettivo della coerenza delle politiche.

Ciò premesso, si possono individuare tre soggetti chiave, in campo imprenditoriale, da mobilitare.

Anzitutto, il tessuto di eccellenza delle PMI del settore presenti sul territorio italiano con una vocazione all'internazionalizzazione. È indubbio che dai PVS stia crescendo la richiesta per una maggiore presenza delle PMI quale veicolo per attivare lo sviluppo locale e che su questo segmento di mercato si concentri l'attenzione della cooperazione allo sviluppo internazionale. Le PMI sono più numerose in Italia che in altri paesi industrializzati, soprattutto nel caso delle piccole e micro imprese, protagoniste dello sviluppo anche nei PVS⁶³. La capacità delle PMI aumenta laddove si riduca il rischio di frammentazione e, a tal fine, meritano particolare attenzione le forme consortili, l'esperienza distrettuale e l'approccio di sviluppo del business delle imprese organizzate con una visione e struttura di filiera, le cosiddette imprese "integrate".

Il fatto che processi di internazionalizzazione economica connessi a strumenti di cooperazione allo sviluppo debbano contribuire allo sviluppo economico, ambientale e sociale dei PVS nei quali si opera vuol dire creare posti di lavoro a condizioni dignitose e reddito, trasferimento di conoscenze e tecnologia, tutela dell'ambiente; più in generale, significa la necessità di adottare modelli di gestione e di business virtuosi e responsabili, coerentemente con gli Obiettivi di sviluppo sostenibili. Un utile strumento al riguardo sono i punti di riferimento internazionali come le Linee Guida OCSE sulle Multinazionali e i Principi ONU su impresa e diritti umani, sui cui temi tuttavia le PMI non hanno sviluppato in modo esplicito e strutturale una piena consapevolezza, soprattutto in ragione del fraintendimento diffuso in Italia che porta a intendere i cosiddetti modelli di Responsabilità sociale d'impresa come attività filantropica, impresa etica o operazione di marketing. Se occorre porre il tema della Responsabilità sociale ed ambientale d'impresa come presupposto delle strategie, un soggetto protagonista può dunque essere il mondo cooperativo e le imprese sociali (il cui ruolo è riconosciuto negli artt. 23 e 26 della Legge n. 125/2014) che statutariamente hanno una vocazione solidaristica e mutualistica di Responsabilità sociale d'impresa, oltre che di radicamento nel territorio⁶⁴. Si tratta di un fenomeno

⁶³ C. Martone (a cura di) (2012), *Focus Pmi 2012: il posizionamento internazionale delle PMI italiane*, LS Lexjus Sinacta e Istituto Guglielmo Tagliacarne, Roma.

⁶⁴ Alleanza delle cooperative italiane (2015), *Le cooperative: partner strategico per una nuova cooperazione internazionale allo sviluppo multi-stakeholder*, Roma.

tutt'altro che marginale poiché, secondo i dati del Censis, in Italia l'apporto generato dalle cooperative al PIL nazionale è pari all'8%. Per questa stessa ragione, nello specifico del settore agro-alimentare, tanto la DGCS quanto la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni delle Nazioni Unite a Roma considerano le cooperative agricole partner strategici, in sintonia del resto con quella che è la strategia dell'IFAD e della FAO.

Il terzo attore chiave da considerare non è un'istituzione singola come la piccola impresa o l'impresa cooperativa agricola: si tratta - sempre con l'obiettivo di superare il limite della frammentazione di soggetti per definizione di piccolissima scala che porta a parlare di sistemi di PMI e mondo cooperativo - della rete legata all'approccio del partenariato territoriale promosso dai governi locali in collaborazione con gli altri attori territoriali. In questo caso e in relazione in particolare al Mediterraneo, occorre fare riferimento e collegarsi all'esperienza innovativa del Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani (Programma APQ Mediterraneo e Balcani), che tra il 2007 e il 2013 ha messo a disposizione delle Regioni italiane, affiancate nella programmazione strategica dal MAECI e dal MISE (ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica), circa 22 milioni di euro, con l'obiettivo di combinare finalità interne con finalità esterne, approcci all'internazionalizzazione a fianco di quelli tipici della cooperazione allo sviluppo, la logica propria dei fondi CIPE-FAS con quella del partenariato territoriale internazionale e degli aiuti internazionali. Lo sviluppo socio-economico, le interconnessioni materiali e immateriali, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile sono stati tre aree tematiche prioritarie, di fatto trovando nel settore agricolo un asse trasversale di intervento. A quell'esperienza guarda oggi con interesse la strategia internazionale riconducibile alla Conferenza Stato-Regioni, con l'obiettivo di darle continuità concentrando maggiore sforzo e attenzione nel futuro su alcuni punti migliorabili, a cominciare dalla limitata mobilitazione del settore privato, spesso coinvolto in incontri B2B⁶⁵.

2.4. La necessità di una discontinuità col passato

Parlare di protagonismo di PMI nella cooperazione allo sviluppo non è in sé una novità. Per questo occorre fare tesoro dell'esperienza passata, non nascondendo che il principio del coinvolgimento delle PMI nell'ambito della politica italiana di cooperazione allo sviluppo non è nuovo, perché già l'art.6 della Legge n. 49/1987 (oggi, l'art. 8 della Legge n. 125/2014) offriva linee di credito concesse direttamente alle PMI dei paesi partner per promuovere lo sviluppo del settore privato locale, "legandole" all'acquisto di beni e servizi italiani, come già indicato (par. 2.2); e l'art. 7 della stessa legge del 1987 (oggi, l'art. 27 della Legge n. 125/2014) concedeva finanziamenti agevolati per la costituzione di imprese miste (argomento trattato nel par. 2.3). L'esperienza della cooperazione bilaterale italiana indica che, purtroppo, l'uso di questo strumento è stato molto limitato e le PMI hanno incontrato grandi difficoltà ad accedervi e utilizzarlo, non ultimo per la barriera rappresentata dalla

⁶⁵ M. Zupi (a cura di) (2012), *Rapporto di valutazione strategica del Programma di sostegno alla cooperazione regionale nel Mediterraneo e nei Balcani*, CeSPI, Roma e M. Zupi (a cura di) (2015), *Per un partenariato territoriale nel Mediterraneo e nei Balcani Occidentali*, OICS, Roma.

necessità di ottenere una fidejussione bancaria e, a volte, garanzie di tipo assicurativo a tutela della consistenza del Fondo Rotativo, oltre che per l'esplicito obiettivo di promuovere il settore privato e la lotta alla povertà nei paesi partner. Per questa stessa ragione, le modifiche al regolamento della Legge n. 49/1987 del 2 agosto 2014 e le ulteriori modifiche venute dalla Legge n. 98/2013, di fatto recepite nella nuova Legge n. 125/2014 hanno aumentato il numero di settori eleggibili, ridotto gli oneri a carico dell'impresa italiana che partecipa alla costituzione dell'impresa mista e previsto la possibilità di intervento di altri partner anche privi di un chiaro mandato per lo sviluppo dei paesi partner (come la Simest). Si tratta oggi di capire se e quanto il nuovo sistema di cooperazione allo sviluppo saprà superare i limiti del passato.

Anche per quanto riguarda lo strumento specifico di sostegno alle PMI dei paesi partner per promuovere lo sviluppo del settore privato locale ci sono alcune indicazioni utili per il futuro ricavabili dalle lezioni apprese. Con riferimento ai paesi del Mediterraneo, nel 2013 è stato redatto un rapporto di valutazione indipendente di tre progetti di credito per favorire l'accesso al credito a lungo termine in favore delle PMI in Tunisia, in Palestina e in Egitto⁶⁶. La "Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine", di un importo di 36,5 milioni di euro e operativo dal 2008, ha permesso di finanziare 62 imprese e ha evidenziato come aspetti suscettibili di miglioramento le carenze dell'assistenza tecnica, limitata al lancio e alla promozione del progetto e alla fase di approvazione dei finanziamenti, senza prevedere anche attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni sull'impatto. Il progetto "linea di credito per sostenere le piccole e medie imprese tramite il sistema di Private Banking Palestinese", con un finanziamento a credito di 25 milioni di euro, che doveva essere avviato nel 2004 ma è poi cominciato solo nel 2010, ha evidenziato risultati effettivi del progetto largamente al di sotto dei risultati attesi, poiché la linea di credito è rimasta praticamente inutilizzata: alla data di aprile 2013 solo tre imprese avevano ricevuto finanziamenti da due delle quattro banche coinvolte nel progetto per un totale di 930 mila euro, ovvero appena il 3,6% delle risorse disponibili. Le cause più importanti di questo fallimento sono state giudicate la difficile evoluzione del contesto politico, il sistema eccessivamente complesso delle condizioni e dei criteri per l'accesso ai finanziamenti da parte delle PMI locali⁶⁷ e la scarsa attrattiva dei macchinari italiani in un contesto di relazioni commerciali molto ridotte tra Palestina e Italia. Il Programma di supporto alle piccole e medie imprese in Egitto, operativo dal 2006 e che ha finanziato 12 imprese attraverso 15 prestiti, è stato giudicato di scarsa efficacia, perché poche imprese hanno potuto usufruire della linea di credito italiana e nella maggior parte dei casi sarebbero state comunque in grado di accedere al credito anche in assenza del progetto italiano, oltre a risentire in misura notevole di ritardi e lentezze burocratiche e della mancanza di procedure innovative nel sistema del credito e dell'apertura di nuove forme di contatto tra istituti di credito e soggetti che sostengono le PMI. Un limite, infine, comune anche ad altre esperienze, è che un

⁶⁶ M. Floridi, G. Costantini, A. Floridi (2013), Valutazione "Linea di credito in favore delle piccole e medie imprese tunisine", "Programma di sviluppo del settore privato a sostegno alle piccole e medie imprese tramite il sistema di Private Banking Palestinese", "Programma di supporto alle piccole e medie imprese", STEM-VCR, Ufficio IX-DGCS-MAECI, Roma.

⁶⁷ La valutazione sottolinea il problema delle garanzie reali per l'accesso al credito in un contest come quello palestinese, auspicando la creazione di meccanismi di garanzia e gestione dei rischi coinvolgendo Fondi di Garanzia, come ad esempio l'*European Palestinian Credit Guarantee Fund* (EPCGF).

progetto di credito alle PMI non può prevedere che i finanziamenti siano concessi solo dietro l'esistenza di garanzie reali; in tal senso, le banche dovrebbero prestare attenzione anche alla bontà del progetto imprenditoriale, investendo in capacità specifiche di valutazione dei progetti e in termini di assunzione di maggiori rischi.

3. L'avvio possibile dell'iniziativa pilota: la definizione di una governance di sistema per un'applicazione del whole of country approach

L'amministrazione pubblica centrale ha un ruolo importante per costruire il partenariato pubblico-privato che l'iniziativa pilota intende promuovere. Più e prima che come finanziatore, il settore pubblico deve agire come facilitatore, coordinando soggetti diversi, tutti necessari per l'adozione effettiva di un *whole of country approach* e portatori legittimamente di obiettivi e interessi diversi.

Un ciclo di programmazione fondato sul coordinamento è allora essenziale. Ciò implica un orientamento in tal senso sia nella fase di fissazione di obiettivi e priorità che in quella successiva di predisposizione e realizzazione di meccanismi di coordinamento, e in quella parallela e successiva di monitoraggio, analisi, valutazione e capitalizzazione.

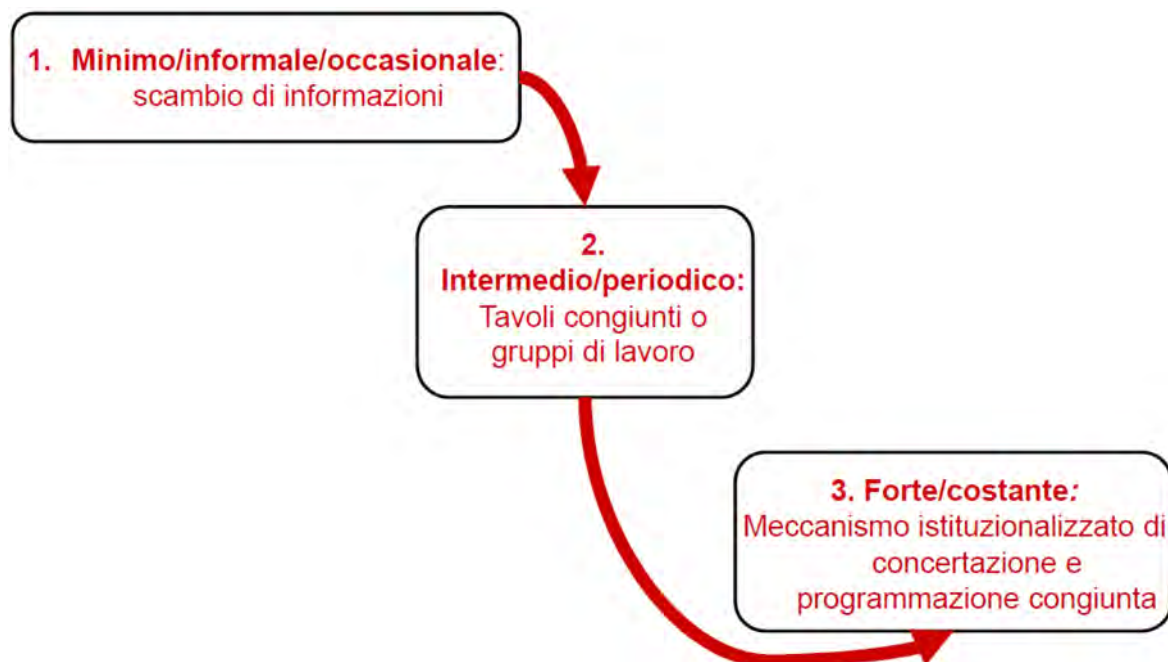
È importante, cioè, che ci siano meccanismi informali che garantiscano la comunicazione tra i partner e meccanismi formali che assicurino il coordinamento interministeriale, Stato-Regioni, con le agenzie operative e le istituzioni finanziarie a supporto della politica di internazionalizzazione, con il sistema delle PMI e il mondo delle cooperative, siano essi a livello minimo di scambio occasionali di informazioni, intermedio in termini di periodici tavoli congiunti o gruppi di lavoro, o a livello rafforzato di meccanismo istituzionalizzato di concertazione e programmazione congiunta.

In ogni caso, la disponibilità di informazioni complete è una preconditione essenziale di un buon processo e di conseguimento dei risultati attesi. Per questa ragione, il dialogo su strategie e strumenti esistenti a livello nazionale e internazionale a sostegno di un'iniziativa pilota innovativa nel Mediterraneo e sulla possibile definizione di un percorso di lavoro congiunto tra le parti per rafforzare le capacità di cogliere le opportunità esistenti per l'internazionalizzazione nella regione attraverso la leva della cooperazione allo sviluppo, non può che partire dalla condivisione di informazioni e strumenti a disposizione.

Sulla base della centralità che il tema dell'internazionalizzazione economica assume quando venga utilizzata la prospettiva che qui viene proposta, risulta di particolare importanza che un ruolo di promotore e pivot del meccanismo di coordinamento sia esercitato dal Ministero per lo Sviluppo Economico a fianco del MAECI.

Obiettivo esplicito di tale "gruppo di lavoro" dovrebbe essere quello di condividere informazioni e definire una strategia coordinata, coerente e condivisa basata sulla mappatura di opportunità, strumenti, meccanismi nazionali e partenariati in campo a livello internazionale per dare operatività all'iniziativa.

Fig. 4. Meccanismi possibili di coordinamento



La prassi diffusa di muoversi in parallelo, attraverso la definizione di *Memorandum of Understanding* con controparti nei paesi della regione che impegnano il singolo ministero o la singola Regione, risulta in questo caso un ostacolo che il “gruppo di lavoro” deve contribuire a superare, con l’obiettivo di definire un Protocollo d’intesa strategica, sottoscritto da tutte le parti coinvolte e che stabilisca gli impegni di ogni partecipante in termini di mobilitazione di strumenti e risorse finanziarie complementari a sostegno dell’iniziativa pilota, ponendosi poi come base di riferimento per la definizione di un *Memorandum of Understanding* comune e articolato per Protocolli specifici (collegati ai diversi sottoscrittori) con i paesi partner e i terzi, come le IFI.

Il sistema di alleanza nazionale da promuovere dovrebbe perciò, anzitutto, definire il dettaglio di strumenti e risorse finanziarie – pubbliche e private – da mobilitare in forma complementare, strumenti e risorse non necessariamente di cooperazione allo sviluppo ma con queste compatibili e complementari, sulla base della definizione di uno studio di fattibilità che individui per ciascuno strumento e linea finanziaria funzione specifica, tempi e sinergia, in una prospettiva ancorata alla mobilitazione di risorse finanziarie internazionali, oggetto dello *step* successivo.

Inoltre, il sistema di alleanza formale e partenariato strutturale (per riprendere la schematizzazione inglese illustrata nel paragrafo 3.3) è chiamato a definire le regole del partenariato in termini di individuazione di partner, definizione delle modalità di lavoro, di ruoli, modello di progettualità condiviso e mix di risorse pubbliche e private, considerazione dei rischi, misurabilità e valutazione dei risultati.

Richiamandosi espressamente alla logica della Legge n. 125/2014, il “gruppo di lavoro” potrebbe essere articolato in un tavolo organizzato in due momenti sequenziali.

3.1. Il tavolo inter-ministeriale

Si tratta di un *Governing Board* politico ispirato al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), previsto dalla Legge n. 125/2014 e che assicura la programmazione ed il coordinamento di tutte le attività di cooperazione, nonché la coerenza delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo, coinvolgendo il Presidente del Consiglio dei ministri (che lo presiede), i Ministri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Interno, della Difesa, delle Finanze, dello Sviluppo economico, delle Politiche agricole, alimentari e forestali, dell'Ambiente, delle Infrastrutture, del Lavoro, della Salute e dell'Istruzione.

Nel caso del *Governing Board* interministeriale in oggetto, dovranno farne parte, oltre ovviamente al MAECI e al MISE, il MEF, il MiPAAF e, se possibile, il MATTM e la Presidenza del Consiglio dei ministri, ovvero tutti i ministeri che hanno un mandato e competenze, a diverso titolo, riconducibili a sistema per un'iniziativa innovativa di cooperazione allo sviluppo e internazionalizzazione economica nel Mediterraneo nel settore agro-alimentare.

A questo riguardo è bene considerare, in una logica di programmazione dell'iniziativa secondo il principio del *whole of country approach*, che la politica pubblica nazionale si avvale di un'architettura composta di istituzioni, enti *in-house* e strumenti.

A mo' di orientamento, le politiche pubbliche nazionali di sostegno finanziario all'internazionalizzazione si sono basate su diversi strumenti, che esulano dal presente approfondimento ma sono naturalmente fondamentali perché complementari rispetto a quelli della cooperazione dello sviluppo e possono essere indicati solamente in termini di prospetto riepilogativo, con correlati valori finanziari su scala mondiale (non solo con riferimento alla regione mediterranea) relativi al 2013:

- Il MISE ha mobilitato fondi per 21 milioni di euro.
- L'ICE e le Camere di commercio hanno speso per le azioni di sostegno promozionale 44 e 79 milioni.
- La Cassa depositi e prestiti ha destinato 2,2 miliardi (1,8 miliardi come capitale proprio); inoltre gestisce il cosiddetto polo italiano per Export e internazionalizzazione:
 - Sace ha dato 399 milioni per nuovi impegni assicurativi.
 - Simest ha investito 5,1 miliardi di euro per operazioni assistite.

Il riferimento alla Cassa depositi e prestiti richiede una menzione particolare, per la grande valenza potenziale di questa istituzione che riassume in sé contemporaneamente gli obiettivi di internazionalizzazione (attraverso le partecipate Sace e Simest) e di cooperazione allo sviluppo (essendo autorizzata, in base alla Legge n. 125/2014, ad assolvere ai compiti di banca per lo sviluppo e a siglare accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali, oltre che con soggetti privati), potendo costruire partenariati nazionali e internazionali a tal fine capaci di generare effetti moltiplicatori dell'APS italiano.

A tale riguardo, il tavolo inter-ministeriale dovrebbe avvalersi del supporto di un coordinamento operativo inter-agenzie con Cassa depositi e prestiti, l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni delle Nazioni Unite a Roma, che mantiene rapporti assidui con FAO,

IFAD e WFP e si propone un maggiore coinvolgimento del mondo cooperativo agricolo italiano nel partenariato con il sistema delle Nazioni Unite.

Inoltre, in relazione all'opportunità di coinvolgere il sistema delle Regioni italiane che operano attivamente sul fronte del partenariato con i paesi del Mediterraneo, sarebbe importante considerare anche l'Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell'art. 10 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, che ha l'obiettivo di fornire supporto all'attuazione della programmazione comunitaria e nazionale 2014-2020 attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi e agli enti beneficiari degli stessi, collegata al Dipartimento per le politiche di coesione, oggi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Se il MEF ha una sua pertinenza gestendo i rapporti con le IFI, compresa l'IFAD, il MiPAAF invece ha ovviamente voce in capitolo in materia di politiche agricole e si avvale della società finanziaria ISA (Istituto Sviluppo Agroalimentare SpA), di cui è socio unico, per progetti di sviluppo agroindustriale che aumentano i livelli di reddito dei produttori agricoli, attraverso operazioni di finanza agevolata per le PMI.

3.2. Il tavolo allargato inter-istituzionale

Complementare al quadro di sistema della Pubblica amministrazione centrale, costituito da vari ministeri a cui si associa il coordinamento operativo degli enti finanziario o tecnico-operativo *in house* come illustrato nel paragrafo che precede, è il sistema paese più ampio, nelle sue articolazioni di amministrazione pubblica centrale e regionale, come anche nelle articolazioni del settore privato.

La costruzione di un partenariato pubblico-privato efficace dipende dalla capacità di far interagire i soggetti pubblici e privati in modo produttivo, lavorando insieme in un'ottica di sistema. Il sistema coerente della Pubblica amministrazione deve diventare catalizzatore, usare cioè le risorse pubbliche come leva per attrarre il privato in un partenariato pubblico-privato efficace e responsabile, il che significa fare sistema in termini di un'alleanza tra uguali, come già auspicato in occasione del Forum dell'1-2 ottobre 2012 di Milano sulla Cooperazione Internazionale allo Sviluppo, promosso dall'allora Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione⁶⁸.

Anzitutto, per quanto detto, si tratta di pensare la costituzione di Gruppi di lavoro allargati inter-istituzionali, in cui sarà importante coinvolgere rappresentanze del sistema di eccellenza delle PMI, il mondo del cooperativismo agricolo e le Regioni italiane (che hanno competenze in materia di politiche per lo sviluppo rurale, sostegno alle PMI; internazionalizzazione e aiuti allo sviluppo), coinvolte rispettivamente in accordi quadro di settore e di programma col MISE.

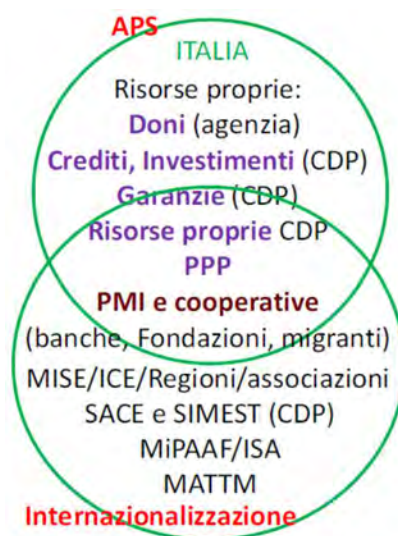
Per inciso, a complemento delle informazioni relative alla mobilitazione di risorse finanziarie per l'internazionalizzazione su scala mondiale (non solo con riferimento alla regione mediterranea) relativi al 2013, le Regioni hanno destinato 89 milioni di euro alla promozione dell'internazionalizzazione, grazie anche alla riprogrammazione dei fondi dell'UE. Le Regioni del Nord hanno contribuito per il 55%, quelle del Centro con il 21,2% e quelle del Sud con il 23,8%.

⁶⁸ Gruppo di Lavoro n. 6 (2012), *Il ruolo del privato profit e non profit nella cooperazione allo sviluppo. Documento di sintesi*, Forum sulla cooperazione allo sviluppo, Milano, 1-2 ottobre.

A questi soggetti occorre poi aggiungere, oltre ad rappresentanze chiave del mondo imprenditoriale di interesse (come la rete di imprese dell'agro-alimentare già operanti e accreditate presso l'Ambasciata e l'ICE nel paese oggetto dell'iniziativa), il mondo delle banche cooperative e non, e delle compagnie d'assicurazione attraverso le loro rappresentanze – a cominciare da ABI e ANIA – in relazione agli strumenti privati o di mercato cui poter attingere a livello nazionale, come crediti all'esportazione, assicurazione dei crediti all'esportazione, garanzie (anche mutualistiche, come nel caso dei confidi), partecipazione al capitale di imprese all'estero, sulla base di eventi comuni di disseminazione delle informazioni per facilitare un'adesione bancaria.

Infine, coerentemente con la composizione del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, previsto dalla Legge n. 125/2014 e istituito con Decreto del MAECI del 28 novembre 2014 n. 1002/714/BIS, di cui fanno parte anche le Regioni, sarà opportuno prevedere la partecipazione delle principali organizzazioni della società civile (ONG in primis) e di aiuto umanitario presenti nel paese oggetto dell'iniziativa, Fondazioni, enti filantropici e associazioni di migranti residenti in Italia e provenienti dal paese, al fine di valorizzarne le esperienze, i legami, le competenze imprenditoriali e le risorse (Box 2, con riferimento alle rimesse).

Fig. 5. Step 1: il sistema italiano per un'applicazione del whole of country approach



4. Gli sviluppi dell'iniziativa pilota: una sperimentazione modulare di meccanismi di *blending e matching* a livello internazionale

Dopo la definizione, tramite i due tavoli a livello nazionale – quello inter-ministeriale e quello allargato inter-istituzionale – del Protocollo d'intesa strategica, sottoscritto da tutte le parti coinvolte e che identifica nel dettaglio gli impegni di ogni partecipante in termini di mobilitazione di risorse e strumenti finanziari complementari a sostegno dell'iniziativa pilota (lo *step 1*: il sistema italiano per un'applicazione del *whole of country approach*, che porterà alla messa a sistema verosimilmente solo di alcune delle parti indicate che compongono l'alleanza tra sfere della cooperazione allo sviluppo e dell'internazionalizzazione), si tratta di ragionare in termini di definizione

di un *Memorandum of Understanding* comune con i paesi partner e i terzi, come le IFI che operano nel paese oggetto dell'iniziativa.

Senza poter entrare in questa sede nell'approfondimento di dettaglio, è utile segnalare come ci siano possibilità da verificare di sostegno al partenariato nella regione legate a fonti internazionali di finanziamento. In particolare sono presenti nei cinque paesi prioritari per la politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo e in Marocco diversi potenziali partner internazionali:

- *Arab Fund for Economic and Social Development*,
- Banche nazionali di sviluppo dei paesi partner,
- Unione Europea (tramite anzitutto i Programmi ERDF, ENI e IPA II),
- BEI (tramite FEI e iniziative come il *Long Term Investors Club*),
- BERS,
- *Islamic Development Bank*,
- *OPEC Fund for International Development* (OFID),
- Nazioni Unite (a cominciare da IFAD),
- Gruppo Banca Mondiale (IBRD, IFC, IDA e MIGA).

In questo contesto generale di riferimento, è evidente come la mappa sistematizzata degli attori internazionali presenti nei paesi in veste di finanziatori costituisca un elemento di grande rilievo. Un approfondimento delle tante fonti internazionali di finanziamento e dei donatori esula da questo specifico contributo, ma a mo' di esempio è indicativo il caso della BEI.

Le priorità della Banca, all'esterno dell'UE, sono due: lotta al cambiamento climatico e promozione del settore privato. Sulla base di questo orientamento strategico, nel 2014 la BEI ha siglato accordi per 1,8 miliardi di euro in crediti a favore dei paesi della regione, cui si aggiungono i circa 11 miliardi di euro di investimenti BEI in forma di crediti a favore dell'Italia, che è risultata il secondo più importante paese beneficiario delle operazioni della Banca nel corso dell'anno. Il 50% degli investimenti sono andati alle PMI e alle aziende *mid-cap* (cioè aziende a media capitalizzazione, che rappresentano una parte importante del tessuto produttivo italiano poiché sono tipicamente aziende a dimensione familiare), il 15% all'energia e il 14% alle telecomunicazioni e ai trasporti. Nel corso degli ultimi cinque anni (2010-2014), la Banca ha investito oltre 45 miliardi di euro in Italia, e i suddetti settori sono stati i principali beneficiari.

Pur senza addentrarsi nel dettaglio, è evidente come si tratti di istituzioni da monitorare e prendere seriamente in considerazione in una prospettiva di adozione di meccanismi di *blending* (combinando componenti a dono con prestiti) e *matching* (fra aiuti bilaterali italiani e risorse private e/o di origine internazionale) e non in una logica sostitutiva di azione bilaterale.

La rassegna delle esperienze e del dibattito internazionale illustrata nei precedenti capitoli ha evidenziato come attraverso questi meccanismi ci siano grandi aspettative sulle potenzialità di effetto leva per la cooperazione allo sviluppo.

Un'indicazione chiara in tal senso viene dalla Commissione Europea. Il 30 settembre 2015, in occasione di un seminario organizzato dall'*European Policy Centre*, il direttore generale DEVCO della Commissione europea, il portoghese Fernando Frutuoso De Melo, ha detto che lo strumento delle *blending facilities* sta dando ottimi risultati: con 2,2 miliardi di euro di fondi a dono, attraverso le otto blending facilities (di cui sette regionali gestite da DEVCO), la Commissione ha mobilitato poco più di

19 miliardi di euro dalla BEI e altre banche di sviluppo che, a loro volta, hanno innescato un volume di investimenti di circa 42 miliardi di euro⁶⁹.

Nel caso dei paesi di interesse per l'iniziativa pilota, la *facility* della Commissione Europea di pertinenza è il Fondo d'investimento per la politica di vicinato (*Neighbourhood Investment Facility*, NIF) che tra il 2008 e il 2014 ha finanziato 95 progetti che hanno ottenuto complessivamente 1,07 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi sotto forma di contributi da parte dei paesi membri, confluiti in Fondi fiduciari amministrati dalla BEI e che hanno mobilitato oltre 12 miliardi di euro messi a disposizione dalle istituzioni finanziarie europee, così da determinare un effetto leva che ha generato complessivamente oltre 25 miliardi di euro⁷⁰.

Allo stesso tempo, tuttavia, sono state sollevate obiezioni (ricordate nel Box 1) circa la mancata trasparenza dei meccanismi di gestione e la mancanza di prove che accertino l'efficacia del *blending* e la sua capacità di centrare realmente gli obiettivi di sviluppo prefissati⁷¹.

Traendo, dunque, spunto dalle indicazioni che emergono dalle esperienze internazionali, selezionate in modo da approfondire meccanismi diversi e potenzialmente complementari di ispirazione per l'Italia, si richiama l'attenzione su:

- i *Challenge Fund* a dono e i Fondi affidati all'esterno per la gestione e che offrono crediti, investimenti azionari o garanzie (*Loans, equity investment or guarantees*, LEG) nel caso inglese (box 3);
- l'importanza del concorso consortile di più finanziatori e banche di sviluppo, come nel caso delle iniziative della banca di sviluppo dei Paesi Bassi (*Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden*, FMO) e delle varie iniziative internazionali in cui è coinvolta, a cominciare del Gruppo di finanziatori per lo sviluppo di investimenti privati nelle infrastrutture (*Private Infrastructure Development Group*, PIDG); il caso dei Paesi Bassi è interessante perché il governo olandese vuole integrare attraverso vari nuovi strumenti obiettivi tradizionalmente legati a strumenti diversi – combinando aiuti, commercio e investimenti (box 4);
- il modello innovativo di *Public-Private-Producers Partnership* (4P) sperimentato dall'IFAD, istituzione finanziaria per il settore rurale che, pur non possedendo al momento strumenti diretti di finanziamento al settore privato, può operare attraverso sia co-finanziamenti interni (utilizzando propri crediti e doni insieme a crediti agevolati da una banca di sviluppo sulla base di accordi di credito/finanziamento con Stati membri per finanziare parzialmente progetti d'investimento), sia co-finanziamenti paralleli o congiunti (sulla base di accordi multi-partner al livello paese con governi dei paesi beneficiari), sia affidamenti dell'amministrazione diretta o indiretta di Fondi fiduciari (guardando con crescente interesse alle prospettive degli *equity fund* per lo sviluppo) (box 5).

⁶⁹ Fonte: <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/commission-says-blending-funds-produces-huge-results-318197>

⁷⁰ Fonte: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/13971>

⁷¹ M. J. Romero (2013), *A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance*, EURODAD, Bruxelles.

Ovviamente, in una logica di processo modulare di messa a regime graduale di un sistema molto innovativo e in ragione sia di linguaggi e culture diversi – quando non di vera e propria diffidenza reciproca – che caratterizzano il mondo della cooperazione allo sviluppo e quello dell'internazionalizzazione economica, sia delle difficoltà pregresse nel mobilitare il tessuto delle PMI, è buona regola prediligere la semplicità dei meccanismi finanziari e la parsimonia in termini di obiettivi, rimandando progetti più ambiziosi di ingegneria finanziaria più avanti nel tempo.

Allo stesso modo dello *step 1*, relativo al sistema di alleanza formale e partenariato strutturale italiano per un'applicazione del *whole of country approach* che porterà alla messa a sistema verosimilmente solo di alcune delle parti indicate che compongono l'alleanza tra sfere della cooperazione allo sviluppo e dell'internazionalizzazione (a cominciare necessariamente da MAECI, MISE, Cassa depositi e prestiti, Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e sistema delle PMI e del cooperativismo agricolo), si deve immaginare l'avvio di un processo modulare che parta (*step 2*) da un'interlocuzione più "facile" con partner internazionali – IFI, in primis – e paese partner, costruendo nel tempo, alla luce dei risultati intermedi, meccanismi via via più sofisticati.

In pratica, riprendendo quanto detto a proposito degli schemi di partenariato con le IFI previsti dalla Legge n. 125/2014 (par. 5.1), si può ipotizzare:

- a) finanziamento congiunto o co-finanziamento con IFI che concedono proprie linee di credito a fianco di quelle della politica bilaterale italiana di cooperazione allo sviluppo (art. 8), il che si configura alternativamente come tradizionale meccanismo di *blending*, laddove si combinino crediti d'aiuto e doni (solitamente per assistenza tecnica), o di *matching*, laddove si combinino crediti d'aiuto di diverse fonti;
- b) meccanismi al contempo di *blending* e *matching* per la creazione o sviluppo di imprese miste nei PVS, combinando sia crediti d'aiuto e doni che risorse bilaterali e multilaterali.

Si tratta di schemi applicabili anche in relazione alle opportunità offerte da programmi dell'UE per la promozione dello sviluppo del settore privato locale. Ciò è particolarmente vero tenendo presente che i finanziamenti a dono, a credito, le partecipazioni all'*equity* devono costituire una leva al finanziamento privato piuttosto che ostacolarne l'impiego, secondo gli intendimenti dell'UE.

Schemi molto semplici di "finanziamenti in pool" sono in campo, anche con riferimento all'area geografica di interesse e al settore individuato.

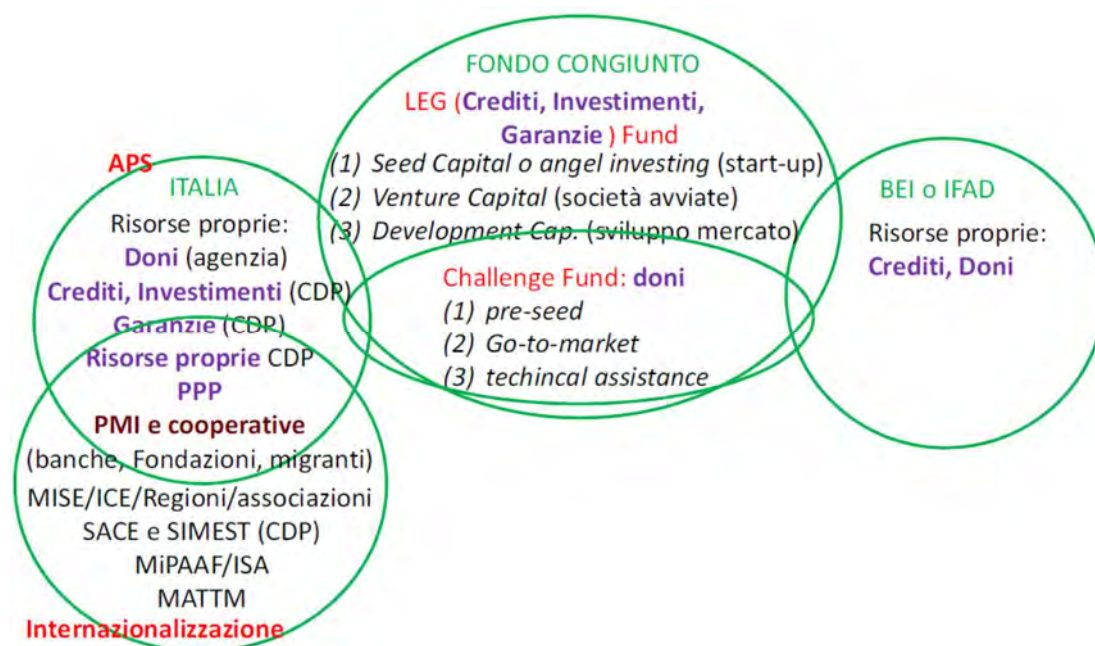
Un esempio concreto di base e molto recente di mobilitazione di risorse finanziarie pubbliche afferenti a diverse fonti è quello del primo Programma di cooperazione transnazionale per i "Balcani-Mediterraneo", che interessa la penisola balcanica e la sponda mediterranea orientale, adottato a fine settembre 2015. Si tratta di un'iniziativa che coinvolge tre paesi dell'UE (Grecia, Bulgaria e Cipro) e due paesi candidati (Albania e Macedonia), focalizzandosi su due priorità: rafforzare la competitività del sistema economico regionale attraverso l'imprenditorialità e l'innovazione e proteggere l'ambiente. Il programma si avvale di finanziamenti di oltre 28 milioni di euro da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) dell'UE e di oltre 5 milioni di euro dello Strumento di assistenza pre-adesione (IPA), cui si aggiungono co-finanziamenti nazionali così da portare il bilancio totale del programma a quasi 40 milioni di euro.

Un meccanismo molto semplice di partenariato di un paese donatore con una IFI come l'IFAD, attraverso fondi cosiddetti supplementari (cioè non legati alla periodica ricapitalizzazione del fondo), è rappresentato dal Fondo fiduciario *Food Security Cofinancing Facility Trust Fund*, istituito nel 2011 dalla Spagna con una dotazione di 300 milioni di euro (285,5 milioni a credito e 14,5 milioni a dono) per promuovere la sicurezza alimentare e contrastare la povertà rurale. Il periodo di maturità dei prestiti è di 45 anni, con un periodo di grazia di 5 anni, adottando per quanto riguarda modalità e criteri di accesso le politiche e pratiche dell'IFAD. SI tratta di un esempio di collaborazione concreta con finalità specifiche tra un paese donatore e una IFI sul tema del sostegno all'agricoltura di piccola scala.

Su queste basi, lo *step 2* si deve sostanziare nella firma di un *Memorandum of Understanding* tra Italia, IFI (BEI per conto della Commissione Europea e/o IFAD) e paese partner, in cui sia indicato il focus specifico di sostegno al rafforzamento del tessuto di PMI e cooperative agro-alimentari in zone specifiche, definite sulla base di criteri condivisi e che chiarisca gli impegni complementari in termini di mobilitazione di risorse finanziarie da ciascuna delle parti coinvolte, compreso il settore privato.

Al di là dell'area non condivisa di misure e strumenti finanziari di sostegno, di pertinenza dell'Italia in relazione alle politiche di internazionalizzazione (delimitate dal cerchio in basso a sinistra) e di pertinenza del paese partner in relazione alle proprie misure nazionali (non rappresentate graficamente), il sostegno internazionale della cooperazione allo sviluppo dovrebbe prevedere sia un'alleanza senza cessione di risorse con l'IFI (gli impegni propri indicati dalle aree definite dai cerchi esterni), su cui assicurare un coordinamento leggero in forma di scambio d'informazioni a tre, sia un meccanismo congiunto, su cui concentrare lo *step* successivo.

Fig. 6. L'iniziativa pilota a regime



Nel percorso modulare immaginabile, lo *step 3* si dovrebbe concretizzare nella costituzione, da parte della Cassa depositi e prestiti per conto dell'Italia e dell'IFI, dello strumento operativo che dà inizialmente corpo al Fondo congiunto pluriennale.

Il focus dovrebbe essere l'agevolazione della costituzione di imprese miste, a partire dalla realtà delle PMI e delle cooperative agricole, sostenendo le imprese da coinvolgere nel paese partner.

L'Italia, a valere sugli strumenti per la politica di internazionalizzazione di propria pertinenza, dovrebbe rafforzare direttamente il tessuto di imprese e cooperative italiane; attraverso, invece, gli strumenti della cooperazione allo sviluppo si dovrebbe fornire assistenza tecnica e beni pubblici come infrastrutture sociali ed economiche (a dono).

Il Fondo congiunto dovrebbe essere uno strumento che permetta alle PMI e cooperative agricole internazionali (come quelle italiane) di ridurre i rischi di lavorare a fianco dell'agricoltura di piccola scala nei PVS, così da arrivare a rafforzare – inserendoli nella filiera regionale del valore e/o mettendoli in grado di vendere sul proprio mercato nazionale – i segmenti vulnerabili dell'imprenditorialità. In pratica, usando uno slogan, si tratterebbe di uno strumento di *de-risking* per il settore privato internazionale, così da raggiungere *the last-mile* nella catena della distribuzione *retail* nei paesi partner. Si tratta di un lavoro molto importante, che solitamente le principali IFI non fanno per le oggettive difficoltà a lavorare a livello molto basso di *retailer*, in ragione anche di costi di transazione elevati. Questo significa anche che sarebbe necessario un lavoro di esplorazione, *scouting*, per individuare insieme ai governi dei paesi partner la rete di imprese locali più interessanti da coinvolgere e migliorarne le capacità; un lavoro che possono egregiamente fare associazioni di migranti, reti del commercio equo-solidale e ONG in Italia, ma anche IFI che operano a livello di terreno come l'IFAD e attori della cooperazione territoriale legata alle Regioni. Queste attività potrebbero combinare fondi a dono (essenziali anche per convincere i governi dei paesi partner, solitamente più restii dinanzi a strumenti non a dono) con gli altri strumenti finanziari.

Un esempio semplice e finanziariamente “timido” con cui iniziare l'operatività del fondo (*step 3a*) potrebbe essere rappresentato dal meccanismo di *Challenge Fund* promosso, ad esempio, dal G-20 nel 2010: l'*SME Finance Challenge*, con cui istituzioni finanziarie private e IFI, investitori, imprese, fondazioni e organizzazioni della società civile sono invitati a presentare proposte innovative che, una volta selezionate, riceveranno contributi complementari dal Fondo del G-20, da varie IFI (Gruppo Banca Mondiale, Banca asiatica di sviluppo, Banca africana di sviluppo, Banca inter-americana di sviluppo, Banca europea di ricostruzione e sviluppo) e dalla Rockefeller Foundation. Il meccanismo dei *Challenge Fund* ha il pregio di offrire molte opportunità legate alla sua versatilità e ad essere per definizione aperto alle innovazioni.

Meccanismi complementari più sofisticati, gestiti dal Fondo congiunto e promossi d'intesa dalla Cassa depositi prestiti e dalla IFI partner, potrebbero essere, a seguire, crediti, investimenti azionari e garanzie (Fondi LEG) che creino sinergia più stretta e integrazione, e non solo complementarità, tra risorse finanziarie pubbliche e private (*step 3b*). In questo ambito, prime sperimentazioni potrebbero essere quelle relative a *facility* di microfinanza per l'agricoltura familiare e cooperativa di piccola scala. I criteri guida di responsabilità sociale ed ambientale ispirati agli standard

internazionale, cui qualsiasi specifico progetto finanziato dal Fondo congiunto dovrebbe conformarsi, sarebbero di orientamento più in generale anche per l'azione complementare di internazionalizzazione.

Ricapitolando, l'iniziativa pilota proposta si articola in tre *step* per mettere insieme un sistema di rete – promosso dal MISE insieme al MAECI e che coinvolga necessariamente anche Cassa depositi e prestiti, Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e sistema delle PMI e del cooperativismo agricolo – che mobiliti, anzitutto in Italia e in forma complementare, risorse pubbliche della cooperazione bilaterale allo sviluppo e dell'internazionalizzazione economica a sostegno del settore agro-alimentare, con un focus su uno o più paesi di prima priorità della sponda Sud del Mediterraneo, mobilitando anche risorse private (*step 1*). Il processo avviato in Italia dovrebbe poi coordinarsi con una IFI (BEI e/o IFAD) oltre che con il paese partner in termini di un *Memorandum of Understanding* per la mobilitazione, ciascuno con le risorse proprie, di fondi quanto possibile allineati verso comuni obiettivi e senza inutili sovrapposizioni (*step 2*). Infine, si dovrebbe mettere in campo un Fondo congiunto, articolato in una componente di base come il *Challenge Fund* e in prospettiva in un più sofisticato *LEG Fund*, capace di attivare molte più risorse private a sostegno del rafforzamento del tessuto imprenditoriale locale di PMI e di imprese cooperative agricole, partner commerciali e attori di iniziative congiunte (in termini di imprese miste) con il tessuto imprenditoriale italiano.

Fig. 7. L'iniziativa per step

