



Repubblica democratica del Congo - Foto: Tineke D'haese / Oxfam

SVILUPPO: UN AFFARE PRIVATO?

Il coinvolgimento del privato profit italiano nei programmi di sviluppo rurale della cooperazione italiana

Sul ruolo del settore profit nella cooperazione allo sviluppo si discute da molti anni, a livello internazionale e in Italia dove la nuova legge n.125/2014 incoraggia un maggior protagonismo degli attori privati come soggetti del sistema-Italia della cooperazione. Un orientamento volto ad ampliare il volume di risorse necessarie all'attuazione dell'Agenda 2030, stimolando un effetto leva tra risorse pubbliche e private. Se è ormai acquisito che il settore privato abbia un ruolo importante da giocare, il nodo che resta da sciogliere è come questo ruolo viene esercitato e in virtù di quali obiettivi. Il dibattito sui benefici potenziali che un maggiore coinvolgimento del settore profit può avere sullo sviluppo sostenibile nei paesi partner ha infatti ancora il limite di fondarsi, a livello di evidenze, su un numero esiguo di esperienze e su dati e documentazione insufficiente. Questo rapporto ha analizzato le informazioni disponibili sul ruolo giocato dal profit italiano in uno dei settori chiave della cooperazione italiana – l'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale – fornendo alcune raccomandazioni in vista della definizione delle norme secondarie che determineranno l'azione di questo attore nella cooperazione italiana.



OXFAM

SINTESI DEL RAPPORTO

L'investimento nell'agricoltura di piccola scala è necessario per poter raggiungere l'ambizioso obiettivo, fissato dalle Nazioni Unite e sottoscritto dai leader mondiali, di porre fine alla fame, garantire la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile entro il 2030 (SDG 2). Ma questo traguardo, in un contesto internazionale caratterizzato dal costante intensificarsi di pressioni esterne derivanti dal cambiamento climatico, dal degrado ecologico, dall'aumento della popolazione, dal prezzo fluttuante dell'energia, dalla diversificazione delle diete nelle economie emergenti e dalla crescente pressione nell'uso di risorse naturali come terra e acqua per fini non alimentari, non sarà raggiunto con il livello attuale di risorse messe in campo. Oggi nel mondo ci sono ancora 795 milioni di persone, una su nove, che soffrono la costante scarsità e il limitato accesso ad una quantità sufficiente di cibo sano e nutriente essenziale per il corretto sviluppo dei bambini e la salute umana. Il 98% di essi vive nei paesi in via di sviluppo, soprattutto in Africa dove 1 persona su 4 soffre la fame.¹ Paradossalmente chi soffre la fame è prevalentemente dedito all'agricoltura, o dipende dall'agricoltura come fonte principale di reddito. Per porre fine a questa ingiustizia, occorre quindi uno sforzo condiviso tra tutti gli attori dello sviluppo, pubblici e privati, mirato ad allocare maggiori e migliori investimenti per la promozione dello sviluppo agricolo sostenibile.

Con questo rapporto, Oxfam ha indagato sui flussi di aiuto pubblico allo sviluppo (APS) destinati negli ultimi dieci anni dall'Italia alla promozione della sicurezza alimentare, dell'agricoltura sostenibile e dello sviluppo rurale nei paesi partner. L'obiettivo è stato quello di individuare le principali peculiarità dell'APS in questo settore, valutarne il livello di trasparenza e accountability e verificare la coerenza, in termini finanziari, tra l'effettiva allocazione di risorse e l'attenzione politica che l'Italia ha storicamente riservato al tema della sicurezza alimentare.

Parallelamente all'analisi dell'aiuto italiano in ambito agricolo, il presente rapporto ha esaminato per lo stesso arco temporale, il coinvolgimento delle aziende italiane dell'agro-alimentare nei programmi di cooperazione finanziati e promossi dall'Italia. Alla luce dell'ampio dibattito volto a promuovere un ruolo maggiore dei privati profit nello sviluppo, Oxfam ha indagato sull'esperienza maturata sin ora dall'Italia nell'ambito di uno dei settori prioritari della sua politica di Cooperazione allo sviluppo. L'analisi si è concentrata su tre casi studio diversi per le modalità e gli obiettivi con cui si è favorito il coinvolgimento del settore privato, al fine di valutarne gli impatti in termini di riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare nelle comunità locali coinvolte. Le evidenze raccolte hanno permesso di elaborare alcune raccomandazioni indirizzate alle istituzioni italiane della Cooperazione allo sviluppo chiamate a definire nei prossimi mesi i criteri di eleggibilità per l'accesso del settore privato profit al co-finanziamento di azioni di cooperazione da svolgere nei paesi partner, nonché il quadro di regole a cui questi attori debbano attenersi nella realizzazione degli interventi nei paesi partner.

1. L'IMPEGNO ITALIANO PER LA SICUREZZA ALIMENTARE E L'AGRICOLTURA SOSTENIBILE

La promozione della sicurezza alimentare, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale rappresenta da molti anni uno dei pilastri della politica di Cooperazione Italiana allo Sviluppo. Tale orientamento, dovuto anche alla presenza a Roma del polo agroalimentare delle Nazioni Unite, si è concretizzato tra l'altro nella promozione di alcune iniziative internazionali rilevanti come *L'Aquila Food Security Initiative (AFSI)* lanciata durante il G8 del 2009 a L'Aquila, e ha determinato la decisione italiana di dedicare l'Expo di Milano al tema "Nutrire il pianeta, energia per la vita" nel 2015. Tuttavia, l'analisi dei dati sui progetti finanziati in ambito agricolo e rurale che Oxfam ha condotto per questo rapporto evidenzia chiaramente come alla centralità del tema per la Cooperazione italiana non sia corrisposto un contributo finanziario altrettanto preminente. Nel 2015 l'Italia ha destinato 165 milioni di dollari all'aiuto a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale: benché si tratti di una quota più alta dell'anno precedente, tale cifra è pari soltanto al 3,6% del APS netto italiano. L'analisi ha evidenziato altresì una progressiva regionalizzazione dell'aiuto verso l'Africa Sub-Sahariana, ma al contempo ha sottolineato la mancanza di accountability e poca trasparenza nella rendicontazione delle risorse allocate attraverso i canali multilaterali.

2. IL SETTORE PRIVATO PROFIT NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Da quasi quindici anni ormai, la comunità internazionale dibatte sulle modalità con cui ampliare il coinvolgimento del settore privato profit negli interventi di cooperazione allo sviluppo con l'obiettivo di mobilitare risorse aggiuntive. Anche in Italia, l'approvazione nel 2014 della nuova legge per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo (L.n.125/2014) ha formalizzato l'apertura al settore privato come attore del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo, prevedendone il coinvolgimento tramite l'erogazione di crediti concessionali e crediti agevolati (artt. 8 e 27). Tuttavia la normativa attuale, in continuità con quella precedente (L.n.49/1987), non introduce regole e indicazioni chiare circa le caratteristiche dell'apporto dei soggetti aventi finalità di lucro come eventuali promotori dell'attività di cooperazione, né sul valore aggiunto che la collaborazione con quella componente del settore privato può offrire in termini di sviluppo sostenibile nei paesi partner. La normativa secondaria, in discussione in questi mesi tra le Istituzioni italiane, dovrà pertanto sopperire a questo vuoto normativo e fornire un quadro operativo chiaro affinché l'azione del settore privato porti benefici tangibili in termini di lotta alla povertà e alla fame e non arrechi danni sociali e ambientali.

3. IL CONTRIBUTO DEL SETTORE PRIVATO PER LA SICUREZZA ALIMENTARE E L'AGRICOLTURA SOSTENIBILE: L'ESPERIENZA ITALIANA

A livello internazionale, e in maniera ancora più marcata in Italia, il dibattito sui benefici potenziali di un coinvolgimento maggiore del settore privato nello sviluppo ha il limite di fondarsi, a livello di evidenze, su un numero limitato di esperienze e quindi su dati e documentazione insufficiente. La presente ricerca ha analizzato le informazioni disponibili sul ruolo giocato sinora dalle aziende italiane dell'agro-alimentare nei progetti di agricoltura sostenibile e sviluppo rurale promossi dal MAECI, con l'obiettivo di valutarne gli impatti in termini di riduzione della povertà, insicurezza alimentare e promozione dello sviluppo sostenibile.

L'esercizio di mappatura ed identificazione dei casi studio ha evidenziato sin da subito la scarsità di informazioni disponibili pubblicamente sui singoli progetti da parte del MAECI, reperite e approfondite successivamente tramite incontri con rappresentanti e funzionari del MAECI, della nuova Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare di Firenze (IAO).

La selezione finale dei casi studio è ricaduta su tre iniziative relative a:

1. un'esperienza, apparentemente l'unica nell'ambito del settore agro-alimentare, di impresa mista creata in Vietnam dall'azienda italiana Panapesca;
2. un contratto di coltivazione (*contract farming*) siglato dall'azienda italiana Pedon-Acos spa con una rete di produttori locali in Etiopia;
3. un programma pilota, "Cafè y Caffè", lanciato nel 2007 dalla Cooperazione Italiana in Centro America e nei Caraibi che ha visto sin dall'inizio un coinvolgimento delle piccole e medie imprese italiane della torrefazione.

4. RACCOMANDAZIONI

Il coinvolgimento del privato profit nell'implementazione di programmi di sviluppo presentasfide, opportunità, rischi e potenzialità. Per questo crediamo che debba essere considerato, programmato e pianificato con attenzione, anche alla luce del dibattito in corso in Italia, sia rispetto alle politiche nazionali, con particolare attenzione all'attuazione della normativa volta a incoraggiare il ruolo del settore privato negli interventi di cooperazione allo sviluppo, sia rispetto alle politiche internazionali.

Oxfam raccomanda alle istituzioni della cooperazione italiana allo sviluppo Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e Cassa Depositi e Prestiti (CDP) di agire su tre pilastri fondamentali:

1. Allocazione delle risorse destinate all'agricoltura di piccola scala e allo sviluppo rurale

a) Aumentare la quota di APS destinata all'agricoltura di piccola scala e allo sviluppo rurale nei paesi partner: il nodo delle risorse è sicuramente centrale. Benché il settore privato possa giocare un ruolo cruciale nell'allocazione di fondi addizionali, la finanza privata non può sostituire quella pubblica o colmare il gap finanziario dei paesi donatori. Un dollaro di APS non può essere speso due volte: se lo si utilizza come leva per mobilitare risorse private significa che lo si sottrae alle attività tradizionalmente finanziate con le politiche di cooperazione internazionale. Senza un aumento generale delle risorse pubbliche allo sviluppo il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nel quadro dell'Agenda 2030 è fortemente compromesso.

b) Migliorare la qualità dell'APS destinato all'agricoltura di piccola scala e allo sviluppo rurale nei paesi partner: l'APS deve continuare a rappresentare una forma pura di trasferimento di risorse finalizzate alla lotta alla povertà, alla riduzione delle disuguaglianze e alla promozione dello sviluppo sostenibile. In ambito agricolo e rurale, le risorse dell'aiuto pubblico allo sviluppo devono quindi essere finalizzate all'erogazione di beni e servizi (infrastrutture, credito, formazione, input produttivi) a supporto dei produttori e delle produttrici di cibo più poveri che hanno maggiori difficoltà di accesso ai mercati e operano in contesti economici più fragili e vulnerabili in cui gli attori economici privati hanno meno incentivi a lavorare.

c) Migliorare ed aumentare la trasparenza delle informazioni relative ai finanziamenti in agricoltura e sviluppo rurale nei paesi partner: l'Italia deve rafforzare il suo impegno nell'assicurare il corretto monitoraggio degli impegni e la rendicontazione esaustiva delle risorse pubbliche allocate per l'aiuto in ambito agricolo e rurale all'interno del CRS. In particolare, una maggiore trasparenza è necessaria rispetto ai finanziamenti erogati attraverso i canali multilaterali.

2. Addizionalità e complementarità del contributo dato dal settore privato nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)

a) Assicurare che gli obiettivi del settore privato siano in linea con quelli dello sviluppo sostenibile. Chiediamo alle istituzioni pubbliche di selezionare le proposte di investimento e partenariato con il settore privato sulla base della dimostrazione di una piena condivisione degli obiettivi di sviluppo con le priorità del paese beneficiario e in connessione con gli SDGs, in linea con le finalità dell'APS. I meccanismi di selezione delle aziende private partner devono prevedere un'accurata *due diligence* preliminare alla proposta d'investimento che includa l'analisi dell'impatto sociale, economico e ambientale dell'intervento, compresa la definizione della teoria del cambiamento alla base del programma, dei risultati attesi e della metodologia di monitoraggio e valutazione.

Inoltre, i partenariati pubblico-privati devono assicurare che tutte le operazioni di filiera siano coerenti con le leggi nazionali e il quadro dei

principi e degli standard internazionali per la responsabilità sociale di impresa ed il rispetto dei diritti umani, aderendo anche al principio del consenso libero, preventivo e informato per le comunità locali impattate dagli investimenti, prevedendo misure di equa compensazione e assicurando una giusta condivisione dei profitti.

b) Valutare i partenariati pubblico-privati sulla base dei risultati che generano impatti positivi per le popolazioni più povere dei paesi beneficiari.

Le istituzioni pubbliche devono assicurare che tutte le proposte di intervento in cui è previsto il coinvolgimento del settore privato seguano un approccio *results-based* condiviso con tutti i partner dell'azione (governi, istituzioni pubbliche, società civile internazionale e locale) e non solo tra l'ente donatore e il soggetto profit. Tale approccio deve quindi incentrarsi su risultati che a) permettono di raggiungere gli obiettivi del paese beneficiario e non quelli del donatore o del privato, b) includono la dimensione di genere non solo in termini di aumento delle risorse allocate a questo specifico target di beneficiari ma soprattutto in termini di integrazione dei diritti delle donne nelle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari, c) possono essere misurati in termini di impatto riconnettendosi al quadro dei principi sull'efficacia dell'aiuto d) prevedono la formulazione di indicatori di performance. A tale fine dovranno essere predisposti stringenti meccanismi di monitoraggio e valutazione dei partenariati pubblico-privati che coinvolgano tutte le parti interessate: governi, istituzioni pubbliche, società civile, attore privato, ente finanziatore.

c) Dimostrare l'addizionalità dei partenariati pubblico-privati in termini finanziari e di sviluppo sostenibile: un partenariato pubblico privato non può essere attivato senza una valutazione finanziaria accessibile pubblicamente e che dia chiare evidenze sui benefici dell'utilizzo di risorse pubbliche accanto a quelle private, e di un'azione congiunta pubblico-privata per raggiungere un maggiore e più immediato impatto sullo sviluppo. Gli indicatori di addizionalità finanziaria e di sviluppo devono essere inclusi nella progettazione, monitorati e valutati ex post con il coinvolgimento di tutti gli stakeholders.

3. Costruzione di partenariati trasparenti e responsabili

a) Promuovere partenariati pubblico-privati che rispettano il principio della titolarità (ownership) del paese partner assicurando:

- i. L'allineamento del partenariato alle strategie e ai piani di sviluppo dipartimentali, locali, regionali, istituzionali e nazionali dei paesi in modo da promuovere il rafforzamento del sistema paese;
- ii. La piena partecipazione della società civile operante nel paese, di tutti gli stakeholders, gli intermediari e i beneficiari nella definizione delle priorità di sviluppo, l'ideazione, l'esecuzione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti;
- iii. L'erogazione di aiuto slegato, privilegiando meccanismi aperti di scelta dei fornitori di beni e servizi con l'obiettivo di stimolare lo sviluppo del settore privato nei paesi partner e in particolare della piccola e media impresa locale.

b) Assicurare la piena trasparenza della partnership a livello di programma e di progetto, dimostrando che le comunità locali coinvolte siano pienamente informate e consultate sulla realizzazione dell'investimento e suoi dettagli tecnici (nome del progetto e dell'azienda partner, cronogramma, obiettivi di sviluppo, impatto ambientale e sociale, teoria del cambiamento, risultati attesi, monitoraggio e valutazione, meccanismi di gestione dei rischi, componente finanziaria, procedure di approvvigionamento). A tutti gli attori privati dovrà essere richiesta una rendicontazione dettagliata e di pubblico accesso degli investimenti realizzati al pari di quanto richiesto alle ONG che operano con programmi nei Paesi in via di sviluppo. Le imprese multinazionali coinvolte nel partenariato dovrebbero altresì essere obbligate a presentare un rendiconto finanziario dettagliato per paese e per progetto indicando profitti generati, tasse pagate e impatto sociale e ambientale generato.

c) Assicurare l'accountability della partnership. I donatori e i Governi del paese partner devono assicurare prima di qualsiasi intervento lo svolgimento di consultazioni pubbliche con le comunità beneficiarie o impattate dall'intervento, nonché garantire durante le fasi di realizzazione un pieno coinvolgimento della società civile nel vigilare sul rispetto dei diritti, degli impegni e dei progressi del progetto realizzato dal partenariato pubblico-privato. Questo implica dare pubblico accesso ad informazioni e dati relativi agli investimenti in corso.

1. L'IMPEGNO ITALIANO PER LA SICUREZZA ALIMENTARE E L'AGRICOLTURA SOSTENIBILE

La promozione della sicurezza alimentare, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale rappresenta da molti anni uno dei pilastri della politica di Cooperazione Italiana allo Sviluppo. Una priorità legata da un lato alla specificità del settore agro-alimentare italiano, caratterizzato dall'attenzione alle filiere corte e alle diversità culturali del territorio e dalla prevalenza di piccole e medie imprese, consorzi e cooperative di piccoli produttori agricoli, e dall'altro dalla presenza a Roma del cosiddetto *polo alimentare* delle agenzie delle Nazioni Unite FAO, WFP ed IFAD che ha permesso la realizzazione di nuovi partenariati in tema di sicurezza alimentare e sviluppo rurale nei paesi partner.

L'aiuto dell'Italia a sostegno dell'agricoltura si è concentrato principalmente nel rafforzamento delle filiere e dei sistemi agroalimentari locali con iniziative volte all'intensificazione ecologica dell'agricoltura, al sostegno degli agricoltori di piccola scala e delle organizzazioni dei produttori, e a favorire la ricerca, l'innovazione e i servizi di supporto al settore.² Una visione, quella della politica bilaterale di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, che ha tradizionalmente dato enfasi allo sviluppo di sistemi alimentari capaci di coniugare la dimensione della sicurezza alimentare e nutrizionale ad uno sviluppo agricolo sostenibile ed inclusivo, con particolare attenzione al ruolo degli agricoltori di piccola scala, e in particolare delle donne, e al loro accesso ai mercati nazionali e internazionali.³

L'impegno dell'Italia nella cooperazione in campo agricolo si è altresì concretizzato nel lancio e nella promozione di iniziative multilaterali sui temi della sicurezza alimentare e nutrizionale e del miglioramento dei sistemi alimentari locali. Si ricorda in particolare *L'Aquila Food Security Initiative* (AFSI) lanciata durante il G8 del 2009 a L'Aquila, che ha avuto il merito di invertire il trend negativo dell'aiuto all'agricoltura a livello globale rilanciando l'impegno dei paesi ricchi ad investire 22 miliardi di dollari entro il 2012 in progetti di sviluppo agricolo e rurale nei paesi colpiti dalla grave crisi globale dei prezzi alimentari del 2007-2008.⁴ Di portata diversa, ma importante da menzionare anche l'organizzazione nel 2015 dell'Esposizione Universale di Milano "Nutrire il pianeta, energia per la vita" che ha contribuito a sensibilizzare ampi settori della società italiana e internazionale e a consolidare l'impegno italiano sul tema della sicurezza alimentare, dell'agricoltura sostenibile e della lotta alla malnutrizione e agli sprechi alimentari.

Considerata dunque l'attenzione che l'Italia ha riservato - e continua a riservare⁵ - alla lotta alla fame e all'insicurezza alimentare nel mondo, sarebbe plausibile aspettarsi un riscontro coerente anche dal punto di vista delle risorse effettivamente allocate. Tuttavia, da un'analisi quantitativa dell'Aiuto pubblico allo Sviluppo (APS) italiano in agricoltura negli ultimi 10 anni emerge con assoluta chiarezza un disallineamento

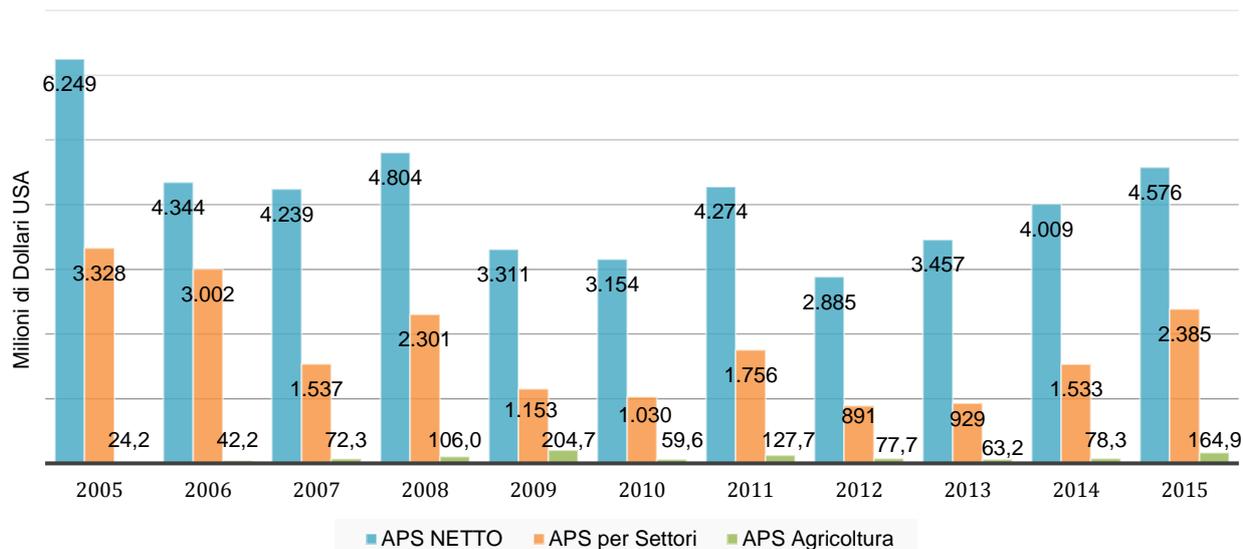
tra la centralità del settore agricolo per la politica di Cooperazione Italiana e gli impegni finanziari assunti e onorati: di fatto, all'attenzione politica sul tema dell'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo non è corrisposto un adeguato contributo dell'Italia in termini di risorse.

In assenza di un database completo di informazioni relative all'APS italiano, indicazioni utili emergono dal Creditor Reporting System (CRS)⁶, il database dell'OCSE/DAC che raccoglie i dati relativi a singoli programmi o progetti finanziati dai paesi donatori nell'ambito di specifici settori di intervento. Tuttavia, nel caso dell'Italia, si segnala una forte mancanza di dati e di informazioni complete su come sono stati effettivamente spesi i fondi per l'APS: ne è prova la marcata differenza che si registra tra il valore netto dell'APS calcolato annualmente dall'OCSE,⁷ e pari nel 2015 a circa 4,5 miliardi di dollari, e la quota di APS rendicontato dall'Italia in relazione ai singoli settori di intervento e riportato nel CRS con un valore di circa 2,4 miliardi di dollari del 2015.⁸

Con riferimento specifico alle risorse stanziare dall'Italia per interventi nel settore agricolo dei paesi in via di sviluppo⁹, l'impegno italiano negli ultimi dieci anni ha seguito un andamento discontinuo, passando da una fase di crescita costante fino al 2009, anno in cui il lancio dell'AFSI ha innalzato l'impegno italiano al picco massimo di circa 200 milioni di dollari, ad una di decrescita che si è arrestata nel 2013. A partire dal 2014 l'impegno italiano è tornato a crescere e nel 2015 l'Italia ha destinato 165 milioni di dollari all'aiuto a sostegno dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Benché si tratti di una quota significativamente più alta dell'anno precedente (pari a 78,262 milioni di dollari), questo ammontare di risorse equivale solo al 7% dell'APS italiano allocato per settore di intervento e riportato nel CSR. Se si considera invece il valore netto dell'APS italiano nel 2015, la percentuale dell'aiuto destinato all'agricoltura e alla sicurezza alimentare nei paesi partner scende al 3,6%: una quota sicuramente non sufficiente a dare supporto agli impegni politici presi dall'Italia e al ruolo che il nostro paese dovrebbe avere nel raggiungimento degli obiettivi di lotta alla fame e all'insicurezza alimentare a livello globale (vedi Figura 1).

A partire dal 2014 l'impegno italiano è tornato a crescere. Benché si tratti di una quota significativamente più alta dell'anno precedente, questo ammontare di risorse equivale solo al 3,6% dell'APS italiano.

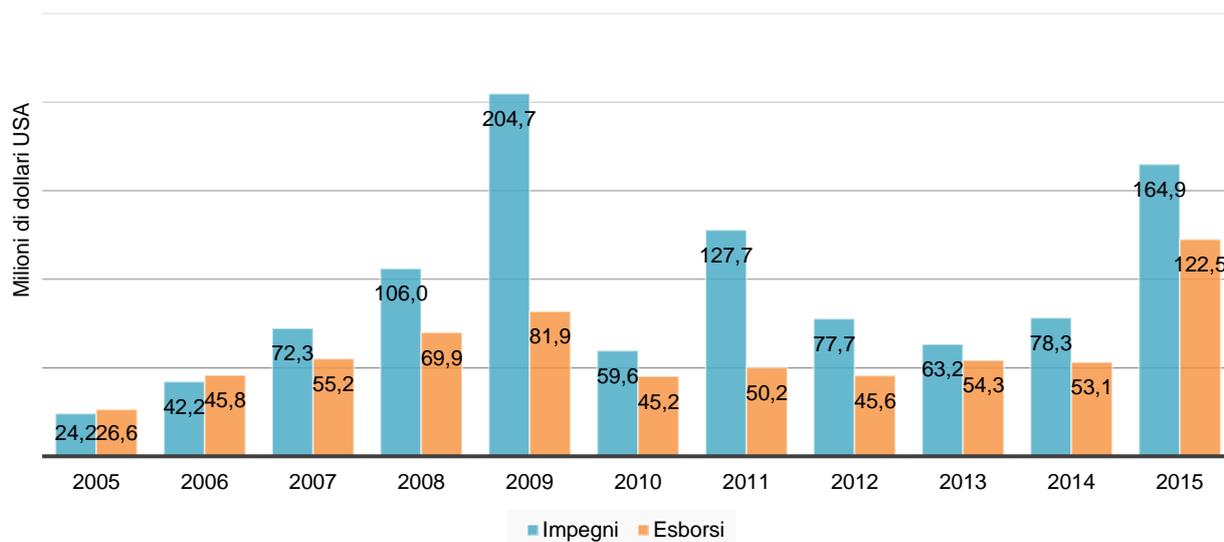
FIGURA 1: APS ITALIANO IN AGRICOLTURA IN RELAZIONE ALL'APS NETTO E ALL'APS ALLOCATO IN TUTTI I SETTORI PREVISTI NEL CRS OCSE/DAC 2005-2015 (MILIONI DI DOLLARI USA, PREZZI COSTANTI, 2013)



Elaborazione dati Oxfam Italia su database CRS OCSE/DAC – Dati estratti a febbraio 2017

Dall'analisi dell'aiuto italiano in ambito agricolo emerge anche una forte discrepanza tra le risorse impegnate e quelle effettivamente esborsate. Pur considerando l'eventuale allocazione di risorse in orizzonti temporali più lunghi del singolo anno solare, dal 2007 in poi si registra una costante inadempienza dell'Italia rispetto agli impegni assunti che di fatto rende l'effettivo contributo in questo settore prioritario ancora più esiguo (vedi Figura 2).

FIGURA 2: APS ITALIANO IN AGRICOLTURA – DIFFERENZE QUANTITATIVE TRA IMPEGNI ASSUNTI E RISORSE ESBORSATE 2005-2015 (MILIONI DI DOLLARI USA, PREZZI COSTANTI, 2013)



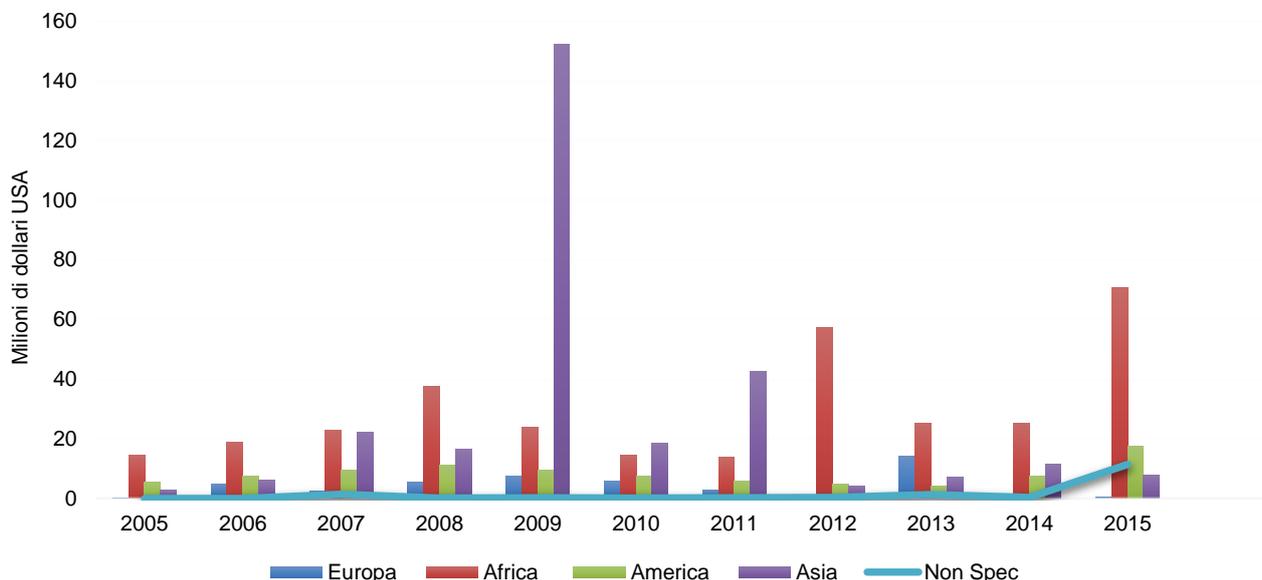
Elaborazione dati Oxfam Italia su database CRS OCSE/DAC – Dati estratti a febbraio 2017

Anche estendendo l'analisi a tutti i settori inclusi nel monitoraggio degli impegni finanziari dell'AFSI (che oltre all'agricoltura e allo sviluppo rurale comprende quei settori come la nutrizione, il trasporto e lo stoccaggio dei beni alimentari, le infrastrutture e i sistemi di welfare che direttamente o indirettamente contribuiscono alla sicurezza alimentare e allo sviluppo agricolo sostenibile) il contributo complessivo dell'Italia rimane a livelli significativamente più bassi di quelli degli altri paesi G7.¹⁰ Rispetto per esempio ai 3,110 miliardi di dollari stanziati dalla Germania o ai 2,116 miliardi del contributo francese, l'apporto finanziario dell'Italia all'AFSI è stato complessivamente pari a 675 milioni di dollari,¹¹ di cui circa il 30% sono stati indirizzati a progetti di sviluppo rurale in Africa Sub-Sahariana.

La regionalizzazione dell'aiuto verso l'Africa Sub-Sahariana è un elemento della politica italiana di cooperazione in ambito agricolo che è andato progressivamente rafforzandosi nel corso degli ultimi anni. Nel 2015 il valore dell'aiuto italiano alla promozione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Africa è stato pari a 70,5 milioni di dollari, con un incremento di circa l'11% rispetto all'anno precedente. Al contrario invece è andato costantemente riducendosi l'impegno dell'Italia nei paesi del continente asiatico che dal rappresentare il 79% dell'APS destinato al settore agricolo nel 2009 registra oggi un contributo complessivo del 7,2%. In America Latina l'andamento dei flussi di risorse per lo sviluppo rurale è stato piuttosto costante nel tempo, con un contributo che nel 2015 è stato pari a 17,5 milioni di dollari (vedi Figura 3).

Nel 2015 il valore dell'aiuto italiano alla promozione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale in Africa è stato pari a 70,5 milioni di dollari, con un incremento di circa l'11% rispetto all'anno precedente.

FIGURA 3: APS ITALIANO IN AGRICOLTURA – RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DELL'AIUTO 2005-2015 (MILIONI DI DOLLARI USA, PREZZI COSTANTI, 2013)



Elaborazione dati Oxfam Italia su database CRS OCSE/DAC – Dati estratti a febbraio 2017

L'analisi disaggregata a livello singoli paesi riceventi l'aiuto agricolo italiano evidenzia inoltre una costante discontinuità delle aree prioritarie e un repentino cambiamento dei principali paesi destinatari, talvolta anche nell'arco di un solo anno. Le tabelle che seguono riportano ad esempio la lista annuale dei 10 paesi prioritari dell'aiuto agricolo italiano negli ultimi 5 anni, un orizzonte temporale di medio termine che mostra

facilmente come le priorità territoriali dell'Italia, seppur con le dovute eccezioni, abbiano troppo spesso seguito una logica emergenziale legata alla contingenza, piuttosto che una politica di sviluppo di lungo periodo che concili priorità strategiche del paese donatore con i bisogni del paese partner e la valorizzazione del know-how acquisito. I dati forniscono un'ulteriore evidenza della progressiva riduzione di risorse verso i paesi del Sud-Est asiatico e dell'America Latina, mentre si è mantenuto costante e prioritario l'impegno in Afghanistan in cui l'Italia ha via via affiancato gli interventi di emergenza e assistenza alimentare con interventi di sviluppo agricolo delle comunità locali.

Complessivamente, l'aiuto italiano in agricoltura degli ultimi cinque anni si è concentrato principalmente in Africa Sub-Sahariana e in Medio Oriente, seppur con importanti variazioni annuali nel sostegno ai singoli paesi individuati. Se da un lato si registra una crescente attenzione dei confronti del Senegal, dall'altra si segnala il sostegno *una tantum* a paesi come le Filippine, rientrate tra i dieci paesi prioritari solo nel 2011. Il Mozambico è presente in tutti gli anni considerati a testimonianza del fatto che le decisioni di allocazione dei fondi in ambito agricolo non siano esenti da valutazioni politiche più ampie, legate ad interessi particolari in settori, come quello energetico, specifici per singoli paesi.

TABELLA 1: LISTA DEI PRIMI 10 PAESI BENEFICIARI DI APS AGRICOLO DALL'ITALIA DAL 2010 AL 2015 (MILIONI DI DOLLARI USA, PREZZI COSTANTI, 2013)

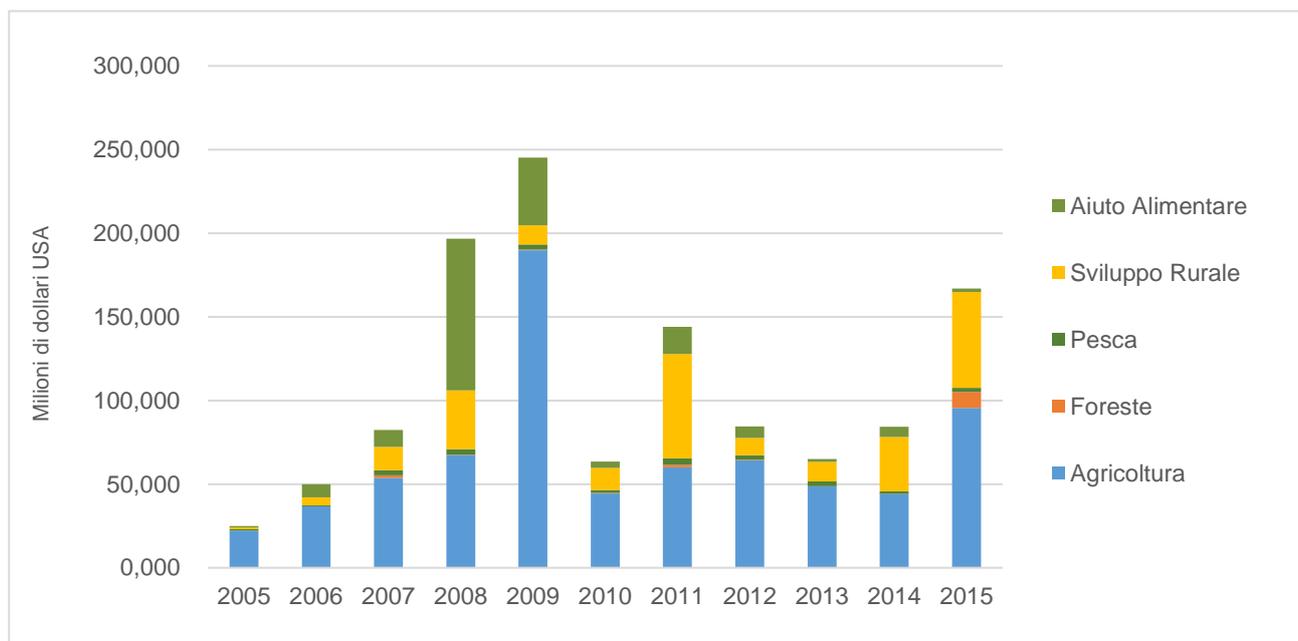
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°
2010	Afghanistan	Libano	West Bank e Gaza	Etiopia	Bosnia e Erzegovina	Albania	Brasile	Sudan	Siria	Mozambico
	8,119	4,690	2,487	2,126	2,058	1,995	1,884	1,877	1,628	1,606
2011	Filippine	Mozambico	Libia	Brasile	Myanmar	Senegal	Iraq	Libano	Albania	Bosnia e Erzegovina
	36,059	2,469	2,061	1,994	1,897	1,499	1,223	1,199	1,152	0,935
2012	Senegal	Burkina Faso	Mozambico	Somalia	Tanzania	Uganda	Congo (DR)	Peru	Ecuador	El Salvador
	41,930	2,597	1,961	1,796	1,159	1,087	1,077	0,956	0,914	0,786
2013	Albania	Etiopia	West Bank e Gaza	Tunisia	Somalia	Mauritania	Mozambico	Cuba	Bolivia	Burkina Faso
	13,40778	9,695	2,516	2,342	2,104	1,988	1,800	1,447	1,417	1,378
2014	Senegal	Myanmar	Etiopia	Burkina Faso	Mozambico	West Bank e Gaza	Mauritania	Iraq	Bolivia	Egitto
	3,188	2,750	2,642	2,169	2,108	1,877	1,876	1,843	1,650	1,537
2015	Senegal	Egitto	Nicaragua	Tunisia	Burkina Faso	Etiopia	Mozambico	Kenya	Mauritania	West Bank e Gaza
	21,172	13,253	9,986	5,405	3,438	3,322	2,723	2,077	1,776	1,697

Elaborazione dati Oxfam Italia su database CRS OCSE/DAC – Dati estratti a febbraio 2017

L'analisi dell'andamento dei dati per settori e sottosettori permette di capire quali siano state le priorità di cooperazione italiana in ambito agricolo negli ultimi 10 anni. Anche a livello settoriale, l'aiuto italiano all'agricoltura ha registrato alcuni cambiamenti strutturali a partire dal 2009, anno in cui è andata progressivamente diminuendo la quota destinata all'assistenza alimentare in favore di maggiori risorse per lo sviluppo rurale dei paesi partner. Il contributo al macro settore

dell'agricoltura, che comprende tra gli altri il supporto allo sviluppo di politiche agricole e all'accesso agli input di produzione, formazione, credito e tecnologia, rappresenta da sempre la principale priorità dell'aiuto italiano ed è indice, pertanto, di una propensione dell'Italia per lo sviluppo di filiere agricole locali e al sostegno della produttività agricola e al reddito dei produttori su piccola scala (vedi Figura 4).

FIGURA 4: APS ITALIANO IN AGRICOLTURA - ALLOCAZIONE PER SETTORI DI INTERVENTO 2005-2015 (MILIONI DI DOLLARI USA, PREZZI COSTANTI, 2013)

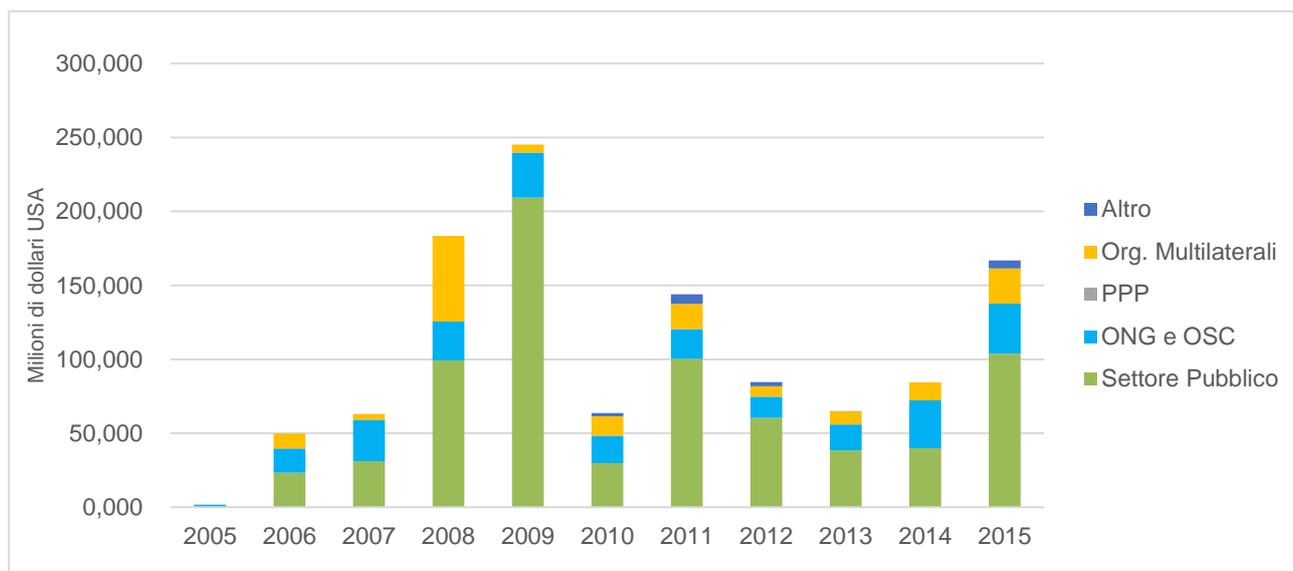


Elaborazione dati Oxfam Italia su database CRS OCSE/DAC – Dati estratti a febbraio 2017

Dall'analisi dei dati per progetto estratti dal CRS in relazione ai canali utilizzati per erogare i flussi di aiuto allo sviluppo agricolo, emerge una propensione italiana ad investire nella cooperazione bilaterale gestendo direttamente programmi e progetti di cooperazione nei paesi partner. La contabilizzazione dell'aiuto italiano nel CRS evidenzia anche l'ampio ruolo giocato dalle ONG nella gestione di progetti per conto della cooperazione italiana, mentre non sembrerebbe fornire la fotografia reale del contributo che l'Italia eroga attraverso i canali multilaterali. Gli ultimi dati aggiornati nel CRS e riportati nel grafico sottostante (vedi figura 5) indicano infatti che le ONG nel 2015 hanno gestito direttamente circa 34 milioni di dollari, mentre il contributo erogato attraverso il canale multilaterale sia stato di soli 23,6 milioni di dollari. Tuttavia, ulteriori stime fornite recentemente dall'OCSE per l'anno 2015, ma non contabilizzate nel CSR, indicano invece un contributo dell'Italia alla cooperazione multilaterale in ambito agricolo di circa 255 milioni di dollari, erogati prevalentemente attraverso le istituzioni europee e le agenzie del polo alimentare delle Nazioni Unite (IFAD e FAO).¹² Questa incongruenza di dati rileva una scarsa trasparenza nella rendicontazione del contributo italiano alle organizzazioni internazionali, un punto su cui l'Italia dovrebbe invece assicurare un maggiore impegno perché cruciale per assicurare un uso efficace delle risorse pubbliche nella riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare.

Infine, l'analisi dei dati per progetto estratti dal CRS evidenzia che nell'intero arco temporale analizzato in questa ricerca (2005-2015), vi è una totale assenza di contributo da parte dell'Italia al settore privato e alla promozione di partnership pubblico-private (PPP). Questa evidenza risulta particolarmente significativa se si considera la grande enfasi che da qualche anno viene riservata all'ampliamento del ruolo del settore privato profit nello sviluppo quale orizzonte verso cui dovrà tendere la cooperazione internazionale allo sviluppo. La mancanza di dati, in questo caso, equivale alla mancanza di esperienza in questo specifico ambito: un punto di cui tenere conto in modo particolare dato che la messa a punto di politiche e di strumenti che facilitino l'accesso del settore privato profit a risorse finanziarie pubbliche per la cooperazione allo sviluppo richiede necessariamente una adeguata competenza ed attenzione, da parte delle istituzioni, nell'elaborare misure volte ad assicurare che il perseguimento di interessi economici privati non prevalga sugli obiettivi di riduzione della povertà e di sviluppo sostenibile e che l'operato delle aziende in programmi di cooperazione allo sviluppo non arrechi danni alle comunità locali e avvenga in modo sostenibile.

FIGURA 5: APS ITALIANO IN AGRICOLTURA - CANALI DI EROGAZIONE 2005-2015 (MILIONI DI DOLLARI USA, PREZZI COSTANTI, 2013)



Elaborazione dati Oxfam Italia su database CRS OC SE/DAC – Dati estratti a febbraio 2017

2. IL SETTORE PRIVATO PROFIT NELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

2.1 Il dibattito internazionale: obiettivi, principi e tipologia degli interventi

Da quasi quindici anni ormai, la comunità internazionale dibatte sul ruolo del settore privato profit negli interventi di cooperazione allo sviluppo: un percorso avviatosi formalmente a Monterrey nel 2002 con la prima Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite sul Finanziamento per lo Sviluppo e consolidatosi nel 2015 con l'inclusione di un obiettivo specifico sull'attuazione di una *partnership globale* nell'Agenda 2030 (vedi Box 1).

Ma a cosa ci si riferisce esattamente quando si parla di ruolo del settore privato nello sviluppo? E di quale settore privato si sta parlando?

Il tema è molto ampio e non sempre immediato, ma rispondere a queste domande preliminari è necessario a qualsiasi valutazione di merito nonché all'identificazione di regole e strumenti con cui favorire un allineamento tra orientamenti e interessi, legittimamente differenti, tra pubblico e privato in chiave di sviluppo sostenibile. In tema di definizioni, il dibattito internazionale non ha fornito elementi utili a fare chiarezza: "sviluppo del settore privato" è un'espressione che viene usata indifferentemente per descrivere interventi anche molto diversi tra loro.

Una prima distinzione utile è quella tra "sviluppo del settore privato" e "coinvolgimento del settore privato": sebbene entrambi gli approcci partano dall'assunto che il settore privato abbia un ruolo chiave nella creazione di lavoro, nella fornitura di beni e servizi e nel generare gettito fiscale necessario a sostenere lo sviluppo sostenibile, si differenziano nelle finalità insite nel supporto.¹³

Per "sviluppo del settore privato" si intende il supporto diretto dei paesi donatori alla crescita imprenditoriale in un dato contesto locale e può esplicitarsi attraverso diversi meccanismi, dall'accesso al credito e l'inclusione finanziaria soprattutto per le micro, piccole e medie imprese, al supporto tecnico ai governi dei paesi partner per la definizione di quadri regolatori e lo sviluppo di competenze adeguate a favorire lo sviluppo di un tessuto imprenditoriale locale.

Nell'approccio che prevede un "coinvolgimento del settore privato", invece, l'obiettivo perseguito è quello di facilitare il dialogo tra pubblico e privato per la formulazione di politiche e di instaurare collaborazioni per il finanziamento e la realizzazione di specifici progetti. Accanto all'obiettivo esplicito di mobilitare maggiori risorse per lo sviluppo, le opportunità potenziali di coinvolgimento del settore privato possono estendersi all'integrazione di competenze di business che generalmente mancano nelle organizzazioni pubbliche o del settore non profit; alla

Sulla definizione specifica di cosa debba intendersi esattamente per ruolo del settore privato nello sviluppo, il dibattito internazionale non ha fornito elementi utili a fare chiarezza: "sviluppo del settore privato" è un'espressione che viene usata indifferentemente per descrivere interventi anche molto diversi tra loro.

produzione e commercializzazione di beni e servizi; al rafforzamento di operatori economici locali per la creazione di impiego o per promuovere innovazione. Dal lato delle imprese, invece, i benefici potenziali derivano dal poter aver accesso preferenziale al dialogo con i governi sia del paese donatore sia del paese partner; dalla possibilità di entrare in mercati più difficili con una forte riduzione dei rischi di investimento; dal sostegno finanziario di cui possono beneficiare e dal miglioramento della propria reputazione ottenuta dal partecipare ad interventi di cooperazione con Paesi svantaggiati.

Sulla base di questa distinzione, ActionAid international ha identificato tre tipologie di progetto che aiuta a definire i connotati degli interventi in cui è previsto un coinvolgimento del ruolo dei privati nello sviluppo¹⁴:

1. **“Building”, sviluppare il settore privato nei paesi in via di sviluppo** per generare occupazione, know how diffuso e una diversificazione delle attività imprenditoriali. Questo approccio non ha come obiettivo la definizione di partenariati pubblico-privati o di accordi specifici con le imprese che operano in contesti internazionali, ma piuttosto quello di promuovere lo sviluppo del settore privato locale, la cui crescita è considerata un elemento essenziale per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Per Oxfam, investire nello sviluppo del settore privato può potenzialmente portare le persone fuori dalla povertà,¹⁵ ma la realizzazione di questo potenziale dipende da come si intende sviluppare il settore privato in ogni dato paese, dal tipo di attore privato che si vuole sostenere con l'azione esterna e dal tipo di strumenti che si intende promuovere per avere un maggiore impatto sulla riduzione della povertà. L'esperienza di Oxfam sul campo ha dimostrato, ad esempio, che i maggiori impatti si hanno quando l'azione è indirizzata allo sviluppo di mercati nazionali, piuttosto che a quelli orientati all'esportazione; al supporto delle piccole e medie imprese locali che garantiscono lavoro ad un maggior numero di persone; quando l'azione persegue obiettivi specifici connessi all'empowerment femminile e affronta il tema della resilienza dei piccoli produttori agricoli di fronte ad eventi climatici estremi causati dai cambiamenti climatici.
2. **“Delivering”, eseguire iniziative di sviluppo attraverso l'operato di un'impresa privata.** In questo caso l'aiuto pubblico dei paesi donatori si canalizza attraverso bandi e contratti pubblici volti alla fornitura di beni e/o servizi (ad es. consulenze, infrastrutture, forniture varie, monitoraggio e valutazione ecc.) che il settore privato erogherà nei paesi partner. In questo caso il settore privato non ha facoltà di intervento sulla natura dell'azione, ma è un mero esecutore di progetti, o parti di essi, gestiti dal paese donatore. Questa tipologia di intervento è particolarmente diffusa nel mondo anglosassone: negli Stati Uniti, ad esempio, rappresenta uno dei principali canali con il quale il governo alloca l'APS attraverso le sue agenzie (USAID, OFDA, USDA, DL, DPMR) ad un gruppo piuttosto ristretto di imprese americane accreditate all'esecuzione di progetti di sviluppo nei paesi partner.¹⁶ In Italia, la frammentazione dell'aiuto dovuta alla molteplicità di istituzioni (amministrazioni nazionali, autorità locali) che

erogano sotto diversa forma risorse destinate ai paesi in via di sviluppo non rende possibile una stima complessiva delle risorse erogate al settore privato profit per l'esecuzione di contratti pubblici in progetti di cooperazione allo sviluppo e quindi non consente una comparazione, ad esempio, con le risorse erogate direttamente alle ONG.

3. **“Leveraging”, fare leva sulle risorse del settore privato per avere maggiore impatto sullo sviluppo.**

Una tipica definizione di *leveraging* è quella fornita dalla Banca Mondiale che si riferisce alla “capacità di un impegno finanziario pubblico di mobilitare ingenti risorse private per un investimento in uno specifico progetto o impresa”.¹⁷ Si tratta quindi di un concetto piuttosto ampio che può coinvolgere qualsiasi tipo di finanziamento pubblico derivante da qualsiasi istituzione pubblica. Con riferimento invece alle politiche di cooperazione allo sviluppo, i principali meccanismi di *leveraging* sono le Partnership Pubblico Private (PPP) e il *blending* (miscelazione) di prestiti e donazioni. Questi meccanismi prevedono l'uso di risorse destinate all'APS con l'intento di ampliare la base di risorse disponibili per lo sviluppo coinvolgendo il settore privato che diventa partner dell'azione investendo risorse proprie accanto a quelle pubbliche. Entrambi vedono nelle Istituzioni Finanziarie di Sviluppo (IFS) il principale attore pubblico di riferimento.

Box 1: Da Monterrey 2002 ad Addis Abeba 2015: le principali tappe del dibattito internazionale sul ruolo del settore privato nello sviluppo

I primi passi di questo nuovo approccio multi-stakeholder allo sviluppo sono stati compiuti nel 2002 a Monterrey, in Messico, alla prima Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite sul Finanziamento per lo Sviluppo, e vennero recepiti successivamente nella dichiarazione finale della seconda Conferenza di Doha nel 2008¹⁸ che riconobbe il ruolo catalitico dell'aiuto pubblico allo sviluppo, dei fondi di garanzia e dei partenariati pubblico-privati nel mobilitare capitali privati. Successivamente, il IV Forum di Alto Livello sull'Efficacia degli Aiuti di Busan nel 2011 sancì la definitiva apertura al settore privato considerandolo portatore di esperienze, pratiche e opportunità di apprendimento e collaborazione al fianco degli attori tradizionali della cooperazione allo sviluppo (governi, organizzazioni Internazionali e società civile). Tale impostazione è stata riconfermata anche all'ultima conferenza internazionale sui finanziamenti allo sviluppo tenutasi ad Addis Abeba, in Etiopia, nel luglio del 2015, che, al fine di identificare una serie di misure volte a generare investimenti per affrontare le attuali sfide economiche, sociali e ambientali a livello globale e per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) entro il 2030, ha ribadito con forza il ruolo del settore privato quale importante alleato per la raccolta di nuove risorse finanziarie. Tali istanze hanno poi trovato la piena formalizzazione nella nuova Agenda di Sviluppo 2030, lanciata nel settembre del 2015 dalle Nazioni Unite, che tra i 17 SDGs prevede la necessità di implementare una *partnership globale*, costruendo valide sinergie proprio con il settore privato, oltre che con la società civile e gli altri stakeholders.¹⁹

2.1.1 Strumenti e meccanismi di coinvolgimento del settore privato nello sviluppo

Le **Istituzioni finanziarie di sviluppo (IFS)** occupano uno spazio intermedio tra l'aiuto pubblico e l'investimento privato, ricoprendo il ruolo principale di facilitatori dei flussi di capitali internazionali. La loro mission è quella di colmare il deficit di investimenti nei paesi in via di sviluppo collegando il potenziale derivante dagli investimenti commerciali con l'aiuto pubblico. Le IFS offrono un'ampia varietà di servizi e strumenti finanziari nei paesi in via di sviluppo, come prestiti e garanzie per gli investitori e per le imprese e forme di partecipazione ad imprese o a progetti di finanziamento di grandi infrastrutture. In genere finanziano progetti di sviluppo in settori industriali o paesi in cui le banche commerciali non possono investire senza garanzie collaterali, ma sono spesso attive anche nel finanziamento diretto ad imprese di piccole-medie dimensioni, e nel sostegno ad istituzioni di microfinanza considerate il più delle volte troppe rischiose dal sistema di credito tradizionale. In Italia, il ruolo di Istituzione Finanziaria per la Cooperazione allo Sviluppo (IFCS) è stato assegnato dal 1° Gennaio 2016 a Cassa Depositi e Prestiti (CDP) grazie alle disposizioni contenute nella nuova legge della Cooperazione allo Sviluppo (L.125/14).

Le **Partnership Pubblico-Private (PPP)** rappresentano uno strumento legale di condivisione dei rischi tra settore pubblico e privato profit. Vengono utilizzate in tutti i settori di intervento, dall'agricoltura all'educazione, ma sono generalmente associate alla costruzione e gestione di grandi infrastrutture e opere di interesse pubblico che richiedono forti investimenti iniziali e danno rendimenti solo nel lungo periodo. All'interno delle diverse fattispecie di partnership pubblico-private, si possono distinguere tre tipologie di intervento, che seppur diverse possono collegarsi e/o sovrapporsi a seconda del progetto:

- i. PPP in cui il settore privato finanzia ed esegue un progetto di cooperazione o una parte di esso: più legate alla mera necessità di mobilitare maggiori capitali, si differenziano dagli interventi di *delivering* perché il settore privato partecipa al progetto apportando capitali propri. Il settore pubblico contribuisce sostenendo una parte dei costi e permettendo al settore privato di applicare e riscuotere tariffe sui servizi pubblici (elettricità, autostrade ecc.).
- ii. PPP in cui il Governo sostiene l'iniziativa privata: più legata all'idea che il settore privato può contribuire allo sviluppo, questa modalità di intervento prevede che l'iniziativa sia di fatto lasciata ad un attore privato. E' il caso molto comune delle istituzioni finanziarie di sviluppo che erogano capitali e/o garanzie a banche intermediarie che operano nei paesi in via di sviluppo e promuovono l'accesso al credito per quelle categorie di attori economici tradizionalmente esclusi dai sistemi bancari commerciali. In Italia, in anni recenti, il consorzio ETIMOS del Gruppo Banca Etica è stato finanziato nell'ambito del fondo rotativo da Cassa Depositi e Prestiti SpA (CdP) per finanziare istituzioni partner di microfinanza in Messico, Honduras e Senegal.²⁰

- iii. Le Mega PPP che, come suggerisce il nome, rappresentano operazioni molto più ampie, di respiro nazionale, regionale o anche globale. In genere, si tratta di interventi in cui la volontà dei governi dei paesi in via di sviluppo di investire fortemente in alcuni settori chiave delle loro economie si incontra con quella dei donatori di voler aumentare il sostegno a quei settori e con quella del settore privato di individuare nuovi mercati ed opportunità nei paesi di intervento. Le Mega PPP si stanno velocemente diffondendo nel continente africano anche nel settore agricolo, coinvolgendo grandi imprese multinazionali anche grazie alla facilitazione finanziaria di donatori e governi: ne è un esempio la New Alliance for Food Security and Nutrition lanciata a maggio del 2012 sotto gli auspici del G8 al fine di creare le condizioni affinché i paesi africani possano sviluppare il loro settore agricolo attraendo investimenti privati in questo settore. Questa partnership ha portato i paesi donatori ad impegnarsi per la mobilitazione di 5,9 miliardi di dollari in aiuto per raggiungere l'obiettivo prefissato di portare fuori dalla povertà 50 milioni di persone in Africa tramite investimenti in agricoltura.

Il **Blending**, nella sua accezione di *private-finance blending*²¹ per lo sviluppo, è un meccanismo finanziario che combina fondi a dono (*grants*) generalmente riconducibili all'APS erogato dalle IFS con linee di credito (*loans*) erogate da enti commerciali, con l'obiettivo generale di generare un effetto moltiplicatore sui (pochi) fondi a dono mobilitando maggiori risorse private per lo sviluppo. Questa pratica consente dunque ai paesi donatori di ridurre la componente a dono per la cooperazione a fronte di una maggiore erogazione di prestiti utilizzati poi dalle istituzioni finanziarie per realizzare azioni di sviluppo su iniziativa di imprese e governi dei Paesi partner. Non esiste una definizione unica e universalmente accettata di *blending*, ma negli ultimi anni varie organizzazioni e donatori hanno utilizzato approcci differenti, con implicazioni spesso non trascurabili dal punto di vista dell'impatto dei progetti finanziati in termini, per esempio, di trasparenza, accountability, coinvolgimento dei diversi stakeholders ed efficacia dell'aiuto.²² In queste operazioni, che prevedono l'utilizzo di risorse pubbliche destinate all'aiuto nei paesi in via di sviluppo, la scelta dei partner di un progetto, la trasparenza dei processi decisionali e i meccanismi di monitoraggio e valutazione sono tutti fattori cruciali che possono avere conseguenze sull'impatto e la sostenibilità di un progetto di sviluppo.

L'idea dietro i meccanismi di *private-finance blending* non è certamente nuova, ma negli ultimi anni ha dominato un dibattito internazionale che ha visto sempre di più il settore privato al centro delle politiche dei paesi donatori. In passato, le istituzioni europee e le banche di sviluppo erano solite concedere crediti agevolati direttamente ai paesi partner; di recente molte più istituzioni finanziarie di sviluppo, sia bilaterali come la Banca Tedesca di Sviluppo (KfW) sia multilaterali come la Banca Mondiale, hanno usato i meccanismi di *private-finance blending* per coinvolgere il settore privato come partner di programmi sviluppo. L'enfasi crescente su questo tipo di operazioni è dovuta ad una serie di motivazioni, non tutte legate ad obiettivi specifici di sviluppo. La motivazione ufficiale è quella di dover mobilitare qualsiasi tipo di risorsa

per finanziare la lotta alla povertà in quanto l'APS da solo non riesce a coprire il disavanzo stimato di 2.500 miliardi di dollari per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) entro il 2030.²³ Inoltre, il ricorso ad ingenti risorse private è usato come giustificazione del fatto che i paesi a medio reddito non hanno più bisogno di risorse tradizionali di APS, ma necessitano di ingenti capitali per il finanziamento di grandi opere nel campo dell'energia, dell'acqua, delle infrastrutture. Tuttavia, il *blending* di risorse pubbliche e private sta anche permettendo ai paesi donatori di conciliare gli interessi commerciali con l'aiuto allo sviluppo nei paesi partner, con l'obiettivo di entrare in nuovi mercati o rimanere competitivi nelle economie emergenti. Non è infatti un caso che a beneficiare di questa tipologia di sussidi al settore privato siano state prevalentemente le imprese dei paesi OCSE.

Sul volume complessivo di risorse pubbliche (APS) globalmente utilizzate per operazioni di *blending* non c'è una stima ufficiale, ma valutazioni diverse a seconda della definizione di *blending* utilizzata. Alcuni studi recenti rivelano una quantità approssimativa di circa 1,4 miliardi di euro erogati a livello globale nel 2013 e un volume aggregato di 9,4 miliardi di euro dal 2005 al 2013, ma si tratta probabilmente di stime al ribasso poiché misurano solo la quota totale di APS erogata dai paesi donatori attraverso alcuni strumenti usati per operazioni di *blending*, escludendo per esempio sia le risorse che un paese come l'Italia contabilizza semplicemente come prestiti erogati senza specificare la natura dei progetti finanziati, sia quelle allocate per l'assistenza tecnica che, come si evince dalla tabella sottostante, rappresenta uno dei meccanismi di *blending* maggiormente utilizzati (vedi Tabella 2).²⁴

Secondo una relazione della Corte dei Conti Europea (ECA), l'Unione Europea attraverso le sue 8 *blending facilities*, cui 7 gestite dalla DG DEVCO, ha erogato tra il 2007 e il 2013 circa 2,3 miliardi di euro in prestiti per operazioni di *blending* finanziando un totale di 387 progetti.²⁵ 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. L'idea generale dietro le operazioni di *blending* è quella che la concessione di un prestito o di una garanzia può essere utilizzata per rimuovere nei paesi in via di sviluppo alcune barriere agli investimenti pubblici o privati, riguardanti ad esempio il funzionamento limitato dei mercati finanziari locali, la scarsa conoscenza dei mercati locali e dei rischi di investimento o l'instabilità politica e finanziaria. La tabella sottostante riporta i principali tipi di strumenti finanziari utilizzati per operazioni di *blending* attraverso l'uso di aiuto pubblico.

TABELLA 2: STRUMENTI E MECCANISMI DI BLENDING MAGGIORMENTE UTILIZZATI PER PROGRAMMI DI SVILUPPO CON APS

Strumenti	Relativo uso di APS
<i>Prestiti di Investimento</i>	L'APS è utilizzato per coprire i costi o alcune attività specifiche di un progetto al fine di ridurre il costo complessivo per l'impresa e aumentarne le possibilità di sostenibilità. Sono generalmente parte di un più ampio pacchetto di strumenti e sono per lo più usati come strumenti o facilitazioni per acquistare o aumentare il capitale fisso di un'impresa privata. Alcune modalità di prestito, come le agevolazioni sui tassi di interesse, possono anche aiutare a ridurre il costo di finanziamento dovuto allo scarso sviluppo di istituzioni finanziarie locali.
<i>Assistenza tecnica</i>	L'APS può essere utilizzato per diverse finalità, come ad esempio per abbassare gli alti costi di transazione o i rischi dell'investitore legati ad un nuovo progetto o un nuovo territorio. Attraverso valutazioni di impatto e studi di fattibilità, può anche aiutare ad aumentare la qualità di un progetto.
<i>Garanzie sui prestiti</i>	L'APS è utilizzato per proteggere gli investitori dal rischio di eventuali perdite e/o per contenere i costi finanziari.
<i>Investimenti nel capitale di rischio (equity)</i>	L'investitore pubblico apporta risorse finanziarie a copertura di una percentuale del capitale di un'impresa o di un progetto. In tal caso le risorse pubbliche servono a dimostrare la fattibilità di un intervento e a fornire all'investitore garanzie collaterali di riduzione di rischi.

Fonte: Elaborazione di Oxfam su informazioni WEF-OECD (2015)²⁶

Finora i meccanismi di *blending* non hanno favorito in alcun modo la trasformazione del sistema economico, o la promozione di un determinato tipo di imprese private, come ad esempio il sistema delle micro e piccole imprese e del cooperativismo, ma sono stati piuttosto impiegati al fine di sostenere l'espansione del settore privato come finanziatore e beneficiario degli investimenti. Tale modalità ha finito per avvantaggiare le grandi imprese e le multinazionali. Rispetto alle eventuali problematiche circa l'impatto e la sostenibilità di tali operazioni, la stessa Corte dei Conti Europea nella sua relazione speciale²⁷ ha messo in guardia la Commissione Europea circa le principali criticità dell'utilizzo di risorse pubbliche per operazioni di finanziamento combinato. L'audit condotta ha dimostrato che non sempre l'impiego di risorse di APS ha prodotto quell'effettiva mobilitazione di risorse aggiuntive a fini di sviluppo (cd. addizionalità) necessaria giustificare il

Finora i meccanismi di blending sono stati principalmente impiegati al fine di sostenere l'espansione del settore privato come finanziatore e beneficiario degli investimenti. Una modalità che ha finito per avvantaggiare le grandi imprese e le multinazionali.

ricorso ad operazioni di *blending*. Nello specifico dei progetti di sviluppo nei paesi partner, l'addizionalità si riferisce sia all'aspetto finanziario, a dimostrazione che la miscelazione di risorse pubblico-private è necessaria per assicurare che il progetto venga realizzato, sia all'aspetto di sviluppo, ovvero al fatto che la finanza combinata aiuti a raggiungere migliori risultati in termini di sviluppo sostenibile. Entrambi questi fattori di addizionalità sono assolutamente necessari per dimostrare che l'utilizzo di risorse pubbliche destinate all'aiuto ha avuto un valore aggiunto nell'attuazione di un progetto. Nel caso non siano presenti, la Corte ha evidenziato come il *blending* possa condurre "a uno spreco dei fondi UE per lo sviluppo quando vengono sovvenzionati programmi/progetti che sarebbero stati comunque intrapresi". La Corte ha anche sollevato criticità rispetto all'*ownership* dei processi di sviluppo, segnalando ad esempio che in 7 degli 8 meccanismi di *blending* gestiti dalla Commissione (cd. *blending facilities*) i governi dei paesi partner non sono coinvolti nella selezione dei progetti da finanziare, con il forte rischio che venga minata la titolarità dei Paesi partner. Altrettanto, in termini di trasparenza dei meccanismi di *blending*, la Corte evidenzia come il processo di approvazione utilizzato dalla Commissione sia stato poco accurato e come spesso le decisioni relative all'assegnazione delle concessioni non siano state supportate da prove obiettive e convincenti sulla validità della scelta.

Ulteriori modelli di intervento del settore privato profit in progetti di cooperazione allo sviluppo riguardano:

- **Filantropia:** modalità con cui il settore privato profit elargisce donazioni a fondo perduto in favore di organizzazioni pubbliche o private no-profit che operano in paesi in via di sviluppo. In questo caso, l'investitore privato non si aspetta alcun ritorno economico dall'azione e rispetto ai tradizionali progetti di sviluppo che prevedono la fornitura di beni e servizi o di assets finanziari o produttivi, l'azione filantropica è generalmente indirizzata al supporto diretto alla sostenibilità economica, sociale e ambientale di imprese locali. La possibilità di godere delle agevolazioni fiscali legate a tali donazioni è senza dubbio il principale incentivo alle imprese ad effettuare donazioni a progetti di sviluppo, seguito dalla volontà di accrescere la propria reputazione facendo valere queste elargizioni come attività collegate alla loro responsabilità sociale d'impresa.
- **Finanziamento di progetti:** è la modalità di intervento del settore privato profit nella cooperazione internazionale storicamente più usata a livello internazionale e italiano. Si configura come la partecipazione (*cash or in-kind*), diretta o indiretta (tramite una fondazione) di un'impresa privata al finanziamento di un progetto di sviluppo in un paese partner. Generalmente tale attività riguarda progetti affini o connessi al settore in cui opera l'impresa. Nonostante la mancanza strutturale di dati relativi al numero di progetti e al volume di finanziamento stanziato dalle imprese private italiane in progetti di cooperazione, osservazioni dirette mostrano una frequenza crescente di casi di ONG che cofinanziano progetti promossi dal MAECI con risorse private profit²⁸. Il finanziamento di progetti attraverso l'allocazione di dividendi aziendali rappresenta invece una tipica forma di responsabilità sociale di impresa (RSI),

particolarmente diffusa nei paesi industrializzati, grazie ai forti incentivi fiscali, ma non in Italia dove tali incentivi non sono particolarmente sviluppati.

- **Le imprese miste:** è la modalità di intervento prevista espressamente anche dalla legge italiana sulla Cooperazione internazionale allo sviluppo (art.27 della L.125/14, ex art.7 L. 49/87), attraverso la quale un'impresa privata partecipa con un investimento di capitale in un'impresa estera nei paesi in via di sviluppo. Le ragioni dietro questa partecipazione possono essere legate alle motivazioni economiche di un'impresa di investire in miglioramenti sulla propria catena produttiva o di distribuzione a cui si associa, in chiave di responsabilità sociale di impresa, la volontà di rafforzare un'impresa locale con l'obiettivo di avere impatti sul contesto sociale di riferimento. Le imprese miste rappresentano una delle tipologie più diffuse di investimenti diretti esteri (IDE), ovvero interventi volti all'acquisizione di partecipazioni *durevoli* (di controllo, paritarie o minoritarie) in un'impresa estera (*mergers and acquisitions*) o volti alla costituzione di una filiale all'estero (investimenti *greenfield*), che comporti un certo grado di coinvolgimento dell'investitore nella direzione e nella gestione dell'impresa partecipata o costituita.²⁹ Benché non esista un meccanismo contabile per l'analisi dei livelli degli investimenti diretti esteri a livello globale, stime dell'UNCTAD registrano tassi di crescita annuali degli IDE a livello globale di gran lunga più ampi di quelli dell'APS globale, soprattutto nel settore agro-industriale per via della presenza di grandi imprese multinazionali e di fondi sovrani. Tra il 2000 e il 2007, il valore complessivo degli IDE nel mondo è passato da 627 a 1.900 miliardi in 2007; durante gli anni della crisi economica globale è poi sceso rapidamente per poi ricominciare a salire nel 2010 e raggiungere quota di 1.200 miliardi di dollari. La quota dei flussi di IDE verso i paesi in via di sviluppo, in particolare in Asia, è passata dal 18% del 2000 al 46% nel 2010³⁰.
- **Investimenti ad impatto sociale:** è una forma di investimento che sta rapidamente crescendo a livello globale grazie anche al consolidamento di fondi specializzati. Si tratta di interventi in cui il settore privato apporta capitale di rischio in imprese o organizzazioni per la realizzazione di progetti produttivi in paesi in via di sviluppo o in aree sottosviluppate dei paesi industrializzati, accettando di ricevere un ritorno economico ad un tasso più basso di quello commerciale. La differenza è legata al profilo dei beneficiari e i rischi associati. L'obiettivo perseguito è quello di contribuire ad un progetto di sviluppo che può avere un impatto sociale o ambientale misurabile per lo sviluppo delle comunità beneficiarie. Tipiche applicazioni di questo investimento sono quelle a beneficio di imprese sociali, spesso nella loro fase di start-up. Considerata la natura delle aziende operanti nel settore agro-alimentare l'utilizzo di questa tipologia di investimento per progetti di cooperazione in ambito rurale è piuttosto limitata.

2.1.2 Principi standard e certificazioni internazionali

Accanto all'individuazione di strumenti e meccanismi finanziari che possano facilitare l'intervento del settore privato in programmi di cooperazione, occorre sviluppare un sistema chiaro di regole e principi tali per cui il settore privato possa allineare i propri interessi economici e strategici alle finalità della cooperazione allo sviluppo, basato sulla convinzione del valore di adottare strategie di lungo periodo di sviluppo economico sociale ed ambientale, al di là di mere valutazioni sui profitti.

In questi anni di dibattito internazionale diverse istituzioni tra cui l'OCSE, l'Unione Europea e la Banca Mondiale hanno contribuito al tema con una serie di risoluzioni, linee guida e comunicazioni volte ad indicare modalità e condizioni con cui assicurare la sostenibilità degli interventi che prevedono il coinvolgimento del settore privato profit. La Commissione Europea, nella comunicazione del Maggio 2014 *Un ruolo più incisivo del settore privato nella crescita inclusiva e sostenibile dei Paesi in via di sviluppo*³¹ ha evidenziato la necessità di stabilire un quadro strategico che al meglio coinvolga il settore privato, definendo quali siano i criteri per la realizzazione di "investimenti responsabili nei Paesi in via di sviluppo o filiere di approvvigionamento e modelli di produzione sostenibili". I criteri per indirizzare il coinvolgimento del settore privato sono: Impatto misurabile sullo sviluppo, addizionalità, neutralità, comunanza di interessi e cofinanziamento ed effetto di stimolo.

- **Impatto misurabile sullo sviluppo:** il sostegno a un'impresa privata o a un intermediario finanziario deve contribuire a realizzare gli obiettivi di sviluppo – creazione di posti di lavoro, crescita verde e inclusiva, riduzione della povertà ecc. – garantendo efficienza in termini di costi. Per questo occorrono non solo obiettivi e risultati trasparenti, ma anche adeguati dispositivi di monitoraggio, valutazione e misurazione dei risultati.
- **Addizionalità:** il sostegno pubblico deve favorire attività o investimenti che non sarebbero altrimenti possibili o che l'operatore privato sarebbe portato a intraprendere su scala ridotta o secondo tempi, luoghi o standard diversi. L'azione sostenuta non deve escludere il settore privato o sostituirsi al finanziamento privato.
- **Neutralità:** il sostegno non deve falsare le condizioni di mercato, deve essere concesso secondo un sistema aperto, trasparente e equo e deve essere temporaneo, con una strategia di ritiro chiaramente definita. Il sostegno a fronte di carenze di mercato o di rischi ad esse connesse non deve scoraggiare lo sforzo di riordino normativo necessario per porre rimedio alle stesse carenze.
- **Comunanza di interessi e cofinanziamento:** i partenariati con il settore privato devono basarsi sull'efficienza dei costi, su interessi comuni e sulla responsabilità condivisa dei risultati. I rischi, i costi e i benefici di un progetto comune vanno equamente condivisi.
- **Effetto di stimolo:** il sostegno deve avere un chiaro effetto di stimolo su altri attori privati che saranno spinti a emulare l'intervento sovvenzionato in modo da sviluppare il mercato e moltiplicare progressivamente i risultati in termini di sviluppo.

La stessa Commissione Europea inoltre, ha delineato il quadro di riferimento degli standard per la responsabilità sociale di impresa³² indicando i seguenti documenti:

1. *I Principi Guida delle Nazioni Unite per le imprese e i diritti umani* del 2011 fondati su tre pilastri: la protezione dei diritti umani quale obbligo centrale dello Stato, il rispetto dei diritti umani quale responsabilità diretta delle imprese e la compensazione in caso di violazione dei diritti umani. Sulla base di questo quadro si basa anche il Global Compact delle Nazioni Unite, un'iniziativa volontaria di adesione delle imprese private a 10 principi universali³³ che promuovono la sostenibilità nel lungo periodo attraverso azioni politiche, pratiche aziendali, comportamenti sociali e civili che siano responsabili e tengano conto anche delle future generazioni;
2. *Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale*³⁴ emendata nel 2006 dall'ILO, che prevede tra l'altro il rispetto delle politiche dei paesi in cui operano le imprese e l'armonizzazione dell'azione con le priorità di sviluppo e gli obiettivi sociali;
3. *Le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali* del 2011³⁵ che enunciano principi e norme volontarie per il comportamento responsabile delle imprese (anche multinazionali) che investono a livello internazionale nei paesi aderenti.
4. *Le certificazioni internazionali (ISO) e la norma SA (Social Accountability) 8000*, regolamenti universali e volontari, applicabili ad ogni tipo di organizzazione, che prevedono disposizioni in merito al rispetto dei diritti umani, le politiche del lavoro e l'ambiente.

2.2 Il contesto italiano: il passaggio dalla Legge n. 49/1987 alla Legge n. 125/2014 sulla Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo

A distanza di 27 anni dall'approvazione della Legge n. 49/1987 che disciplinava la "Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di Sviluppo", il 29 agosto 2014 è entrata in vigore la nuova "Disciplina Generale sulla Cooperazione internazionale per lo sviluppo", varata dal Parlamento Italiano l'11 dello stesso mese (L. 11 agosto 2014 n. 125) e composta di 34 articoli suddivisi in sei Capi e dalle norme transitorie e finali.³⁶

La nuova legge introduce significative novità volte ad aggiornare il sistema complessivo e l'organizzazione della politica italiana di cooperazione allo sviluppo definita come "parte integrante" e, soprattutto, "qualificante della Politica estera italiana" (art. 1). A livello di architettura istituzionale preposta, la legge identifica tre livelli decisionali:

1. Visione e coerenza delle politiche: Il primo elemento di novità riguarda l'istituzione del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS) come organo preposto per assicurare la coerenza delle politiche governative. Il CICS rappresenta la sede istituzionale di confronto a livello di Ministri (dal Ministro dell'Interno a quello dell'Ambiente, dallo Sviluppo economico alla Cultura) sulle diverse politiche internazionali del

Governo, con lo scopo di aumentarne la compatibilità e la coerenza quanto a obiettivi e a risultati raggiunti. Al CICS è demandata la responsabilità di definire ogni tre anni le linee guida della Cooperazione Italiana allo sviluppo, con indicazioni specifiche sui settori e i paesi prioritari e le risorse complessivamente stanziare.

2. Definizione delle strategie di Cooperazione: Come per il passato, la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo resta affidata al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) che ne stabilisce gli indirizzi, ne assicura l'unitarietà e il coordinamento, provvede al controllo e alla vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo e assicura la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali e dell'Unione europea (art. 11). Tuttavia, la legge introduce come elemento di assoluta novità la figura di un Vice-Ministro per la Cooperazione che "partecipa al Consiglio dei Ministri, alle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali siano trattate materie che, in modo diretto o indiretto, possano incidere sulla coerenza e sull'efficacia delle politiche di Cooperazione allo sviluppo" (art. 11, comma 3). Per lo svolgimento di tutte le funzioni e i compiti previsti dalla legge, il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Vice-Ministro della Cooperazione allo sviluppo sono coadiuvati dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) (art. 20), che seppur ridimensionata, ha il compito di elaborare gli indirizzi per la programmazione in riferimento ai paesi e alle aree di intervento, a garantire la rappresentanza politica e la coerenza dell'azione dell'Italia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle relazioni bilaterali. In ambito multilaterale invece, la legge assegna al Ministero dell'Economia e delle Finanze la responsabilità dei rapporti con le Banche e i Fondi di sviluppo, seppur d'intesa con il MAECI cui rimane la responsabilità dei rapporti con l'Unione Europea (art.6). Tra gli elementi più innovativi di rafforzamento dei processi legati all'ampliamento del sistema di *governance* previsto dall'attuale normativa, rientra sicuramente il coinvolgimento in termini di partecipazione, consultazione e proposta di rappresentanti dei principali attori pubblici e privati, profit e non profit, della cooperazione allo sviluppo nell'ambito del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS - art. 16). A ciò si aggiunge anche la previsione ogni tre anni di una Conferenza pubblica nazionale convocata dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale per favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo (art.16, comma 3).
3. Implementazione delle politiche: Ulteriori novità della legge 125/2014 sono l'istituzione di un nuovo soggetto giuridico operativo, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e l'assegnazione del ruolo di "Banca italiana per lo sviluppo" alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP). Seppur sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (art.17-19), la legge affida all'AICS la gestione delle attività con una discreta capacità di azione grazie a una personalità giuridica autonoma, un proprio bilancio, una propria organizzazione, e un'autonomia decisionale di

spesa entro un limite massimo di due milioni di euro³⁷. Il compito dell'Agenzia è quello di svolgere le attività di carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione internazionale, delineandosi dunque come un ente finanziatore e erogatore di servizi di assistenza ad altre amministrazioni pubbliche che operano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, o come esecutore di interventi per conto terzi (Unione europea, banche, fondi e organismi internazionali e soggetti privati).³⁸

In termini di risorse finanziarie, la legge n. 125/2014 assegna alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP), società per azioni a controllo pubblico, il ruolo di istituzione finanziaria italiana per la cooperazione allo sviluppo regolandone l'attività su tre livelli:

- Gestione di risorse pubbliche: CDP è autorizzata a concedere crediti concessionali avallare sul fondo rotativo fuori bilancio costituito presso di essa (art. 8);
- Allocazione di risorse proprie per finanziare iniziative rispondenti alle finalità della legge, anche in regime di cofinanziamento con soggetti privati, pubblici o internazionali, previo parere favorevole del CICS (art.22); Gestione di risorse pubbliche o allocazione di risorse private per finanziare i privati (art. 27).

La società CDP è immaginata, dunque, come una banca di sistema per la cooperazione italiana allo sviluppo, con il compito di predisporre e gestire meccanismi finanziari volti all'integrazione di risorse proprie e risorse pubbliche come leva per mobilitare investimenti privati (per es. *blending* o *matching* sui crediti d'aiuto³⁹) e predisporre strumenti di garanzia per gli investimenti del settore privato e pubblico nei paesi in via di sviluppo. Rispetto alle disposizioni della legge n. 49/1987, non costituisce un elemento di novità l'affidamento ad un'istituzione finanziaria dell'erogazione e gestione dei crediti concessionali ai paesi partner o di crediti agevolati per la costituzione di imprese miste, che erano demandati precedentemente al Mediocredito Centrale prima e ad Artigiancassa⁴⁰ poi. La novità introdotta dalla legge n. 125/2014 è data dalla possibilità accordata all'istituzione finanziaria di intervenire attraverso l'utilizzo di risorse interne, eventualmente associate a quelle del Fondo Rotativo o ad altri fondi pubblici nazionali, ad iniziative di Cooperazione allo sviluppo.

L'ampliamento del sistema di *governance* nella nuova normativa si evince anche dalla lista dei soggetti identificati per la realizzazione dei programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo sulla base del principio di sussidiarietà, aggiornata e ampliata con l'obiettivo di rafforzare il ruolo potenziale di quegli attori che in passato non avevano avuto un ruolo attivo nella cooperazione e di promuovere al contempo un sistema paese della cooperazione allo sviluppo (art. 23 comma 1 e 2). La prima novità in tema di attori della cooperazione allo sviluppo riguarda l'inclusione, accanto alle ONG idonee, delle organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito, e delle organizzazioni e associazioni delle comunità di immigrati, in una più ampia categoria di organizzazioni della società civile e di altri soggetti

senza finalità di lucro (art. 26, comma 2 lettere a, b, c, d). Inoltre, la nuova legge rende esplicito il ruolo delle amministrazioni dello Stato, delle camere di commercio, delle università e degli enti pubblici (art. 24) accanto agli attori tradizionali della cooperazione decentrata, Regione ed enti locali (art. 25), ma soprattutto formalizza l'apertura e promuove la più ampia partecipazione ai soggetti aventi finalità di lucro, imprese private e istituti bancari (art. 27), qualora "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). La legge specifica inoltre l'esclusione delle società iscritte nel registro nazionale istituito con la Legge 185/90 sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.

2.3 Il ruolo del settore privato nella Cooperazione Italiana allo sviluppo

Nel suo impianto complessivo, la legge n. 125/2014 introduce elementi innovativi e ambiziosi nel rafforzamento del sistema italiano della Cooperazione. Tuttavia, in relazione al ruolo che i soggetti profit possono avere nel supporto e nella realizzazione di programmi di cooperazione internazionale allo sviluppo la nuova normativa non aiuta a chiarire quale tipo di contributo ci si debba aspettare dalle aziende, sia esso di natura tecnica o finanziaria, né quali siano le opportunità che la collaborazione con quella componente del settore privato può offrire in termini di sviluppo sostenibile nei paesi partner. Da questo punto di vista, Oxfam ritiene che la riflessione sulle potenzialità del settore privato profit nel contribuire allo sviluppo sostenibile nei PVS riguardi da un lato la necessità di sviluppare nuove forme di partenariato e di soluzioni finanziarie efficaci e trasparenti in grado di mobilitare maggiori risorse per lo sviluppo e dall'altro l'individuazione di criteri chiari e misurabili sull'impatto che queste nuove opportunità di partenariato possono apportare in termini di sviluppo. L'obiettivo, dunque, non sarà solo quello di assicurare che gli obiettivi di internazionalizzazione economica dei soggetti profit siano coerenti e allineati con una visione integrata e strategica del "Sistema Italia" di cooperazione allo sviluppo e con le priorità del paese beneficiario e in connessione con gli SDGs, evitando duplicazioni con le funzioni proprie di altre istituzioni (come ad es. l'Istituto per il Commercio con l'Estero – ICE) specificamente proposte per il supporto all'internazionalizzazione delle imprese italiane. La vera sfida è quella immaginare un ruolo del settore privato che, in termini di contributo allo sviluppo, vada ben oltre le pratiche della responsabilità sociale di impresa, in nome della costruzione di un'agenda condivisa coi paesi partner beneficiari dei flussi di APS.⁴¹

Considerata la carenza strutturale di dati ed evidenze significative sulle potenzialità del settore privato nello sviluppo, indicazioni utili emergono dall'analisi dei meccanismi utilizzati finora dalla Cooperazione Italiana allo Sviluppo per il coinvolgimento delle imprese profit sotto la legge n. 49/1987 e dal confronto con quelli previsti dalla nuova legge n. 125/2014. I paragrafi che seguono analizzano nel dettaglio gli articoli e gli strumenti finanziari dedicati da entrambe le normative al settore

La legge n. 125/2014 introduce elementi innovativi e ambiziosi nel rafforzamento del sistema italiano della Cooperazione. Tuttavia, in relazione al ruolo dei soggetti profit, non aiuta a chiarire quale tipo di contributo ci si debba aspettare, sia esso di natura tecnica o finanziaria, né quali siano le opportunità che questa collaborazione può offrire in termini di sviluppo sostenibile nei paesi partner.

privato profit, evidenziandone limiti e opportunità per una riflessione più approfondita sul contributo che tale settore può apportare allo sviluppo sostenibile dei paesi partner.

2.3.1 Gli strumenti e i meccanismi previsti dalla legge n. 49/1987

La legge n. 49/1987 faceva esplicito riferimento al settore privato e agli strumenti finanziari in tre articoli distinti:

- art. 5, che definiva il ruolo del Ministero degli Affari Esteri quale promotore e coordinatore per i programmi operativi in materia di Cooperazione allo Sviluppo, riguardanti il settore pubblico così come quello privato;
- art. 6, che prevedeva la concessione di crediti finanziari agevolati, a valere sul Fondo rotativo costituito, a enti e banche estere, a Stati, banche centrali o enti di Stato in Paesi in via di sviluppo;
- art. 7, che prevedeva la possibilità di concedere, a valere sul Fondo di rotazione, crediti agevolati alle imprese italiane a finanziamento parziale (70%) della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (che non poteva essere inferiore al 20%) da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo con la partecipazione di investitori, pubblici o privati, del paese beneficiario, nonché imprese private dello stesso presenti con non meno del 25% del capitale di rischio dell'impresa. Tali imprese erano create per realizzare nuove iniziative o per l'ampliamento di iniziative preesistenti.

I crediti agevolati previsti dall'art. 7 riguardavano un'ampia gamma di settori ed erano concessi nei paesi individuati dal Comitato Direzionale al fine di promuovere lo sviluppo della comunità locale mediante il rafforzamento del settore privato. Tale finalità era l'unica che differenziava questi strumenti da quelli previsti per l'internazionalizzazione delle imprese. Al Mediocredito centrale (e poi ad Artigiancassa) veniva affidata la delega per le attività di valutazione, erogazione e gestione dei crediti, mentre al CICS era assegnata la responsabilità di stabilire:

- a. la quota del Fondo di rotazione che poteva annualmente essere impiegata a tale scopo;
- b. i criteri per la selezione delle iniziative tenendo conto, oltre che delle generali priorità geografiche o settoriali della cooperazione italiana, anche delle garanzie offerte dai Paesi destinatari a tutela degli investimenti stranieri. La creazione di occupazione e di valore aggiunto locale erano i criteri privilegiati;
- c. le condizioni a cui potevano essere concessi i crediti.

Dal 1987 al 2014, l'utilizzo di crediti agevolati per la creazione di imprese miste nei PVS è stato molto limitato: i progetti approvati e finanziati sono stati circa 72, di cui solo 10 dal 2001. In termini finanziari, tra il 1990 e il 2014 la DGCS ha erogato finanziamenti agevolati alle imprese sotto l'art. 7 per un ammontare complessivo di circa 110 milioni di Euro:⁴² un importo, quest'ultimo, di gran lunga inferiore a quella destinato nello stesso periodo al finanziamento di investimenti diretti italiani (pari, secondo le stime OCSE, a circa 32 miliardi di euro).⁴³

Le possibili spiegazioni dietro il limitato ricorso all'utilizzo da parte delle imprese dell'art.7 della legge della Cooperazione n.49/187 includono, senza dubbio, la difficoltà ad intercettare imprese eleggibili in termini di merito creditizio, allineamento del business plan agli obiettivi e alle priorità della Cooperazione italiana allo sviluppo e con esperienza nei settori target o nella gestione dei progetti. Tra le principali critiche mosse alla legge in materia di coinvolgimento del settore privato profit vi è la mancata partecipazione attiva del sistema delle piccole e medie imprese a causa della mancanza di strumenti creditizi loro dedicati, di una necessaria semplificazione legislativa, e di un coordinamento tra i meccanismi di cooperazione allo sviluppo e quelli di sostegno all'esportazione.⁴⁴

Inoltre, anche qualora obiettivi di cooperazione e internazionalizzazione di un'impresa fossero coincisi, considerazioni di tipo meramente economico sui tassi di interesse e sulle condizioni richieste da Artigiancassa hanno di fatto disincentivato il ricorso ai crediti agevolati, ritenuti poco competitivi rispetto alle opportunità offerte dalle banche commerciali. E' altresì ragionevole indicare come una chiara sovrapposizione tra i mandati di Artigiancassa e di SIMEST, preposta al supporto all'internazionalizzazione delle imprese italiane, abbia permesso a quest'ultima, più riconosciuta dal panorama delle imprese italiane aderenti a Confindustria, di diffondersi maggiormente.

Infine, è importante notare che il sotto utilizzo di questi strumenti finanziari della Cooperazione italiana si inserisce in un contesto di analisi più ampio che ha visto a partire dagli anni '90 una progressiva riduzione della presenza italiana nei paesi in via di sviluppo, dovuta ad una generale mancanza di risorse finanziarie, alla carenza di staff specializzato, alla frammentazione istituzionale e alla mancanza di una visione strategica che ha indebolito la capacità del sistema italiano di cooperazione di lavorare in modo efficace. La nuova legge per la Cooperazione n. 125/2014 e l'incremento di risorse destinate all'APS a partire dal 2014 rappresentano quindi due importanti segnali di incoraggiamento per un'inversione di tendenza e un nuovo ruolo del Sistema Italia nella promozione dello sviluppo sostenibile.

2.3.2 Gli strumenti e i meccanismi previsti dalla legge n. 125/2014

Nel nuovo testo di legge il riferimento ai soggetti aventi finalità di lucro quali attori del sistema della cooperazione è esplicitato in 8 diversi articoli⁴⁵, in un quadro sicuramente più chiaro e articolato del ruolo che il settore profit può avere come possibile partner e della crescita del settore privato come obiettivo dei programmi di sviluppo (art.2). Tuttavia, con riferimento specifico alle disposizioni in materia di strumenti finanziari e di investimento, la nuova legge non apporta modifiche sostanziali alla legislazione precedente e rimanda alla normativa secondaria l'identificazione di criteri e modalità di partecipazione del settore privato. In tal modo, la nuova legge perde l'occasione di chiarire i confini tra internazionalizzazione e cooperazione internazionale, con il rischio di continuare a confondere queste attività e gli strumenti necessari a promuoverle.⁴⁶ La tabella sottostante riporta il testo a confronto degli articoli relativi ai crediti concessionali e ai crediti

La nuova legge se non chiarisce i confini tra internazionalizzazione e cooperazione internazionale, rischia di continuare a confondere queste attività e gli strumenti necessari a promuoverle.

agevolati alle imprese di entrambe le normative: i testi di legge in materia di strumenti e meccanismi di investimento sono pienamente sovrapposti (vedi Tabella 3).

TABELLA 3: DISPOSIZIONI NORMATIVE IN TEMA DI CREDITI CONCESSIONALI E I CREDITI AGEVOLATI: UN CONFRONTO TRA LA LEGGE N. 48/1984 E LA LEGGE 125/2014

LEGGE N. 49/1987	LEGGE N. 125/2014
<p>Art. 6.</p> <p><i>Fondo rotativo presso il Mediocredito centrale</i></p> <p>1. Il Ministro del tesoro, previa delibera del CICS, su proposta del Ministro degli affari esteri, autorizza il Mediocredito centrale a concedere anche in consorzio con enti o banche estere, a Stati, banche centrali o enti di Stato di Paesi in via di sviluppo, crediti finanziari agevolati a valere sul Fondo rotativo costituito presso di esso.</p> <p>2. Comma abrogato con decorrenza 1/1/1989 dall'art. 42, D.P.R. 31 marzo 1988, n.148)</p> <p>3. I crediti di aiuto anche quando sono associati ad altri strumenti finanziari (doni, crediti agevolati all'esportazione, crediti a condizioni di mercato), potranno essere concessi solamente per progetti e programmi di sviluppo rispondenti alle finalità della presente legge. Nel predetto fondo rotativo confluiscono gli stanziamenti già effettuati ai sensi della legge 24 maggio 1977, n. 227, della legge 9 febbraio 1979, n. 38, e della legge 3 gennaio 1981. n. 7.</p> <p>4. Ove richiesto dalla natura dei progetti e programmi di sviluppo, i crediti di aiuto possono essere destinati, in particolare nei Paesi a più basso reddito, anche al finanziamento di parte dei costi locali e di eventuali acquisti in paesi terzi di beni inerenti ai progetti approvati e per favorire l'accrescimento della cooperazione tra Paesi in via di sviluppo.</p>	<p>Art. 8.</p> <p><i>Iniziative di cooperazione con crediti concessionali</i></p> <p>1. Il Ministro dell'economia e delle finanze, previa delibera del Comitato di cui all'articolo 21, su proposta del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ed in base alle procedure stabilite dalla presente legge, autorizza la società Cassa depositi e prestiti Spa a concedere, anche in consorzio con enti o banche estere, a Stati, banche centrali o enti pubblici di Stati di cui all'articolo 2, comma 1, nonché a organizzazioni finanziarie internazionali, crediti concessionali a valere sul fondo rotativo fuori bilancio costituito presso di essa ai sensi dell'articolo 26 della legge 24 maggio 1977, n. 227.</p> <p>2. Ove richiesto dalla natura dei programmi di sviluppo, i crediti concessionali possono essere destinati al finanziamento dei costi locali e di acquisti in Paesi terzi di beni, servizi e lavori inerenti alle iniziative di cui al presente articolo.</p>

Art. 7

Imprese miste nei Paesi in via di sviluppo

1. A valere sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 6. e con le stesse procedure, possono essere concessi crediti agevolati alle imprese italiane con il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi in Paesi in via di sviluppo con partecipazione di investitori, pubblici o privati, del Paese destinatario, nonché di altri Paesi.

2. Il CICS stabilirà:

a) la quota del Fondo di rotazione che potrà annualmente essere impiegata a tale scopo;

b) i criteri per la selezione di tali iniziative che dovranno tenere conto - oltre che delle generali priorità geografiche o settoriali della cooperazione italiana - anche delle garanzie offerte dai Paesi destinatari a tutela degli investimenti stranieri. Tali criteri mireranno a privilegiare la creazione di occupazione e di valore aggiunto locale;

c) le condizioni a cui potranno essere concessi i crediti di cui trattasi.

3. La quota, di cui al comma 1, del Fondo di rotazione viene trasferita al Mediocredito centrale. Allo stesso è affidata con apposita convenzione, la valutazione, l'erogazione e la gestione dei crediti di cui al presente articolo.

Art. 27.

Soggetti aventi finalità di lucro

1. L'Italia riconosce e favorisce l'apporto delle imprese e degli istituti bancari ai processi di sviluppo dei Paesi partner, fatta eccezione per le società e le imprese iscritte nel registro nazionale delle imprese di cui all'articolo 3 della legge 9 luglio 1990, n. 185, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale.

2. È promossa la più ampia partecipazione dei soggetti di cui al comma 1 del presente articolo alle procedure di evidenza pubblica dei contratti per la realizzazione di iniziative di sviluppo finanziate dalla cooperazione allo sviluppo, nonché dai Paesi partner, dall'Unione europea, dagli organismi internazionali, dalle banche di sviluppo e dai fondi internazionali, che ricevono finanziamenti dalla cooperazione allo sviluppo.

3. Una quota del fondo rotativo di cui all'articolo 8 può essere destinata a:

a) concedere ad imprese italiane crediti agevolati per assicurare il finanziamento della quota di capitale di rischio, anche in forma anticipata, per la costituzione di imprese miste in Paesi partner, individuati con delibera del CICS, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese;

b) concedere crediti agevolati ad investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, affinché finanzino imprese miste da realizzarsi in Paesi partner o eroghino altre forme di agevolazione identificate dal CICS che promuovano lo sviluppo dei Paesi partner;

c) costituire un fondo di garanzia per i prestiti concessi di cui alla lettera a) .

4. Il CICS stabilisce:

a) la quota del fondo rotativo che può annualmente essere impiegata per le finalità di cui al comma 3;

b) i criteri per la selezione delle iniziative di cui al comma 3 che devono tenere conto, oltre che delle finalità e delle priorità geografiche o settoriali della cooperazione italiana, anche delle garanzie offerte dai Paesi partner a tutela degli investimenti stranieri. Tali criteri mirano a privilegiare la creazione di occupazione, nel rispetto delle convenzioni internazionali sul lavoro, e di valore aggiunto locale per lo sviluppo sostenibile;

c) le condizioni in base alle quali possono essere concessi i crediti.

5. All'istituto gestore di cui all'articolo 8 sono affidate, con convenzione stipulata dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'erogazione e la gestione dei crediti di cui al presente articolo, ciascuno dei quali è valutato dall'Agenzia congiuntamente all'istituto gestore. Le iniziative di cui al comma 3 del presente articolo sono soggette alle medesime procedure di cui all'articolo 8.

Rispetto ai crediti concessionali (crediti d'aiuto), la nuova legge (art. 8, comma 2) non modifica quanto previsto dalla Legge 49/87 e stabilisce che, ove richiesto dalla natura dei programmi di sviluppo, i crediti concessionali possano essere destinati al finanziamento dei costi locali e di acquisti in paesi terzi di beni, servizi e lavori inerenti alle iniziative di cooperazione allo sviluppo. I progetti finanziati sono realizzati da imprese aggiudicatrici di gare internazionali e i termini e le condizioni finanziarie (tasso d'interesse, durata del credito, periodo di grazia) risultano migliori dei crediti di mercato e sono connessi al reddito procapite del paese beneficiario.

Con l'art.27, invece, la nuova legge riconosce per la prima volta "l'apporto delle imprese e degli istituti bancari ai processi di sviluppo dei Paesi partner", fatta eccezione per le imprese iscritte nel registro sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento. Tuttavia, come già detto, la legge non esplicita il tipo di contributo che ci si aspetta dal settore profit, ne identifica le opportunità legate alla possibile collaborazione con il settore privato, né definisce le regole e i criteri su come rendere operativo questo potenziale contributo, rimandando al Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) la responsabilità esclusiva di definire i criteri per la selezione delle iniziative. La prima bozza delle linee guida programmatiche della cooperazione italiana per il triennio 2016-2018 circolate in ambito del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) appaiono però ancora piuttosto vaghe e generaliste rispetto al ruolo del settore privato nello sviluppo.⁴⁷ Con riferimento alla tipologia di partenariati pubblico-privati, abbiamo visto come la nuova normativa promuove nell'art. 23 l'apertura a tali partenariati per le imprese "che aderiscano agli standard comunemente adottati sulla responsabilità sociale e alle clausole ambientali, nonché rispettino le norme sui diritti umani per gli investimenti internazionali", ma nella pratica l'unica tipologia di partenariato prevista è quella dell'impresa mista. Lo stesso articolo 27 insiste sulla partecipazione del settore privato come soggetto realizzatore di progetti di cooperazione, prevedendo che una quota del Fondo rotativo possa essere destinata alla concessione di crediti agevolati ad imprese italiane, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, per assicurare il finanziamento della quota di capitale di rischio, per la costituzione di imprese miste in paesi partner. La stessa quota potrà essere altresì utilizzata per concedere crediti agevolati ad investitori pubblici o privati o ad organizzazioni internazionali, che a loro volta finanzino imprese miste nei paesi partner o eroghino altre forme non meglio identificate di agevolazione per la promozione dello sviluppo dei paesi partner.

Infine, la legge 125/14 prevede la strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi con organizzazioni finanziarie europee o internazionali (art. 22). Questa attività, affidata a Cassa Depositi e Prestiti, riguarda da un lato la possibilità di cofinanziare progetti su canali multilaterali, ovvero progetti gestiti da organizzazioni internazionali, e dall'altra di partecipare a meccanismi di blending con fondi dell'Unione Europea. Nel primo caso, si tratta di finanziamenti congiunti con altre Istituzioni finanziarie internazionali (IFI), in cui la CDP fornisce un finanziamento a credito d'aiuto (art. 8 della Legge 125/14)

direttamente all'impresa mista costituita in loco per la realizzazione dell'opera, la quale potrà essere parallelamente finanziata, a tassi commerciali, anche dalle istituzioni finanziarie partner della DGCS. In genere questi cofinanziamenti sono utilizzati per grandi iniziative, in particolare per la realizzazione di infrastrutture nei Paesi partner. Le operazioni di blending con fondi dell'Unione Europea, invece, prevedono un cofinanziamento di programmi/progetti di cooperazione in Paesi partner, tra soggetti pubblici, a valere su Trust Fund dedicati. Anche in questo caso si utilizzano generalmente per la realizzazione di infrastrutture.

Di recente, il gruppo di lavoro n. 3 del Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS) dedicato al dibattito sul "Ruolo del settore privato nella cooperazione allo sviluppo", ha finalizzato un documento di sintesi delle varie proposte discusse nel corso del 2016 sui criteri per l'accesso ai finanziamenti pubblici, sostegno agli investimenti sostenibili nei Paesi partner e forme di partenariato per lo sviluppo promosse dal settore privato profit. Tra le proposte per l'accesso del settore privato ai co-finanziamenti pubblici per la cooperazione allo sviluppo, si raccomanda che le imprese aderiscano formalmente al Global Compact delle Nazioni Unite e osservino altresì la dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali dell'ILO e le linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali. Tra i criteri individuati per la selezione delle proposte progettuali rientra la valutazione degli impatti economici (creazione di impiego e aumento della produzione) e sociali (in termini di inclusione finanziaria e diritti umani) che l'intervento è in grado di generare. Sulla base di questi sviluppi, il 20 febbraio scorso il Comitato Congiunto ha approvato una delibera riguardante la prima iniziativa dell'Agenzia a favore del settore privato profit nella cooperazione allo sviluppo. Il bando di 5 milioni di Euro che uscirà nei prossimi mesi è destinato al settore privato italiano sociale e profit per il co-finanziamento di azioni di cooperazione volte a supportare la creazione e lo sviluppo di imprese sociali e business inclusivo nei paesi partner. L'iniziativa, secondo quanto reso pubblicamente dai funzionari dell'Agenzia, conterrebbe tre tipologie di progettualità finanziabili: i cosiddetti *seed capital* per il lancio di nuove attività), il supporto alle *start up* e lo *scaling up* di attività imprenditoriali già sperimentate con successo. Restano, tuttavia, ancora da chiarire i criteri di eleggibilità delle aziende, società e cooperative che potranno partecipare al bando e quelli di selezione delle proposte progettuali.

Box 2: Le aspettative delle aziende agro-alimentari italiane sulla nuova legge 125/14

Il focus principale di questa ricerca è quello di valutare il potenziale contributo del settore privato profit allo sviluppo sostenibile dei paesi partner alla luce degli strumenti finanziari previsti dalla legge Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. Un approccio all'analisi basato sull'offerta che ha tenuto conto del quadro normativo nazionale e della sua applicazione diretta in esperienze di partenariati pubblico-privati in ambito agricolo e rurale.

Tuttavia, al fine di promuovere un dibattito più ampio e partecipato sul tema del ruolo del settore privato profit in programmi di cooperazione allo sviluppo, Oxfam Italia ha ritenuto utile indagare anche dal lato della domanda, chiamando le aziende dell'agroalimentare italiano ad esprimersi sulle opportunità e le sfide del loro operato (attuale e/o potenziale) in Paesi in via di sviluppo, offerte dal nuovo quadro normativo della legge N. 125/2014.

Il questionario elaborato da Oxfam, composto da 7 domande aperte, ha raggiunto direttamente 30 aziende italiane dell'agro-alimentare e 3 rappresentanti di categoria partecipanti ai lavori del gruppo 3 del Comitato Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo sul ruolo del settore privato nello sviluppo. Complessivamente, solo 5 aziende hanno risposto in forma anonima alle domande poste, un elemento che evidenzia quanto la cooperazione allo sviluppo sia ancora considerato un ambito estraneo a queste imprese, che mostrano invece maggiore consapevolezza sui temi della CSR e dell'internazionalizzazione delle imprese. Nonostante ciò, le risposte pervenute al questionario permettono di evidenziare alcuni elementi particolarmente significativi dell'indagine:

- a) Tutte le aziende partecipanti dichiarano di non aver mai beneficiato di finanziamenti pubblici a condizioni agevolate per l'installazione o il rafforzamento dei loro stabilimenti attivi nei Paesi in via di sviluppo;
- b) Tutte le aziende partecipanti dichiarano di aver partecipato a progetti di cooperazione in Paesi in via di sviluppo sotto forma di attività filantropiche e di sostegno allo sviluppo di buone pratiche agricole sostenibili in collaborazione con ONG e altri enti italiani e locali;
- c) Tutte le aziende partecipanti dichiarano di non essere a conoscenza, o di conoscere molto limitatamente, gli strumenti finanziari previsti dalla legge per investimenti sostenibili o forme di partenariato promosse dal settore privato profit che abbiano un impatto positivo nella lotta contro la povertà in Paesi in via di sviluppo;
- d) Tutte le aziende partecipanti concordano sulla necessità da parte delle Istituzioni di porre dei vincoli nell'utilizzo dei fondi pubblici e dei requisiti di rendicontazione pubblica delle attività condotte dall'impresa privata grazie al finanziamento pubblico.
- e) Tutte le aziende partecipanti dichiarano che il governo italiano dovrebbe avere un ruolo maggiore nella facilitazione dei progetti di partenariato sviluppando e coordinando piattaforme di cooperazione tra ONG, imprese, istituzioni pubbliche, organismi internazionali.

3. IL CONTRIBUTO DEL SETTORE PRIVATO PER LA SICUREZZA ALIMENTARE E L'AGRICOLTURA SOSTENIBILE: L'ESPERIENZA ITALIANA

Come esaminato nei primi capitoli di questo rapporto, il lungo e complesso dibattito che a diversi livelli – globale, regionale e nazionale – ha riguardato il ruolo crescente del settore privato nello sviluppo, non ha ancora permesso di identificare regole e indicazioni chiare circa le caratteristiche dell'apporto dei soggetti aventi finalità di lucro come eventuali promotori dell'attività di cooperazione, né di delineare in maniera univoca le opportunità che la collaborazione con il settore privato profit può offrire in termini di sviluppo sostenibile nei paesi partner. La scarsità di documentazione disponibile sui progetti, i risultati e l'impatto derivante dalla partecipazione del settore privato profit ai programmi di cooperazione internazionale evidenzia senza dubbio la necessità di una maggiore trasparenza su questo tipo di collaborazioni, ma suggerisce altresì l'esigenza di una valutazione più approfondita sul ruolo, gli obiettivi, le modalità e i risultati avuti finora dalle iniziative di partenariato tra pubblico e privato in modo da identificarne i rischi e i potenziali benefici.

Il contributo specifico di questo rapporto è dunque quello di analizzare le informazioni disponibili sul ruolo giocato sinora dal settore privato profit italiano nei progetti di Cooperazione Internazionale promossi dal MAECI negli ultimi dieci anni aventi come finalità la promozione della sicurezza alimentare, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale nei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo di valutarne gli impatti in termini di riduzione della povertà e dei livelli di insicurezza alimentare nell'ambito più ampio della promozione di politiche di sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale.

L'analisi dell'impatto delle esperienze individuate in questa ricerca forniscono indicazioni e raccomandazioni utili che rappresentano il contributo di Oxfam Italia all'attuale dibattito a livello nazionale sui criteri inerenti l'accesso dei soggetti profit ai finanziamenti pubblici per la cooperazione allo sviluppo, la promozione di investimenti sostenibili nei Paesi partner e le forme di *partnership* tra pubblico e privato per la progettazione e la realizzazione di programmi e progetti di cooperazione internazionale allo sviluppo. Alcune delle indicazioni emerse da questa analisi sull'ambito agricolo e rurale possono estendersi ad altri settori di intervento e possono essere utili per una discussione più ampia sul contributo complessivo dei soggetti aventi finalità di lucro come promotori di iniziative di cooperazione internazionale in qualsiasi ambito di intervento.

Vi è la necessità di una maggiore trasparenza sulla partecipazione del settore privato profit ai programmi di cooperazione internazionale e l'esigenza di una valutazione più approfondita sul ruolo, gli obiettivi, le modalità e i risultati avuti finora dalle iniziative di partenariato tra pubblico e privato in modo da identificarne i rischi e i potenziali benefici.

3.1 La metodologia utilizzata per l'individuazione dei casi studio

L'ampiezza del potenziale campo di applicazione della ricerca ha richiesto una preliminare e più precisa definizione dei principali concetti oggetto di analisi: la tipologia del settore privato coinvolto negli interventi di cooperazione e l'ambito tematico di riferimento.

Ai fini di questa ricerca, il concetto di coinvolgimento dei soggetti privati profit in progetti in ambito agricolo e rurale si estende alla generica categoria delle imprese agro-alimentari italiane, includendo quindi tutte le attività di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agro-alimentari per il consumo umano e animale. Seguendo inoltre la classificazione della FAO di agricoltura, la ricerca si riferisce alla attività di coltivazione, allevamento, pesca, acquacultura, trasformazione e commercializzazione di prodotti agro-alimentari. Si escludono pertanto dall'analisi quei sotto settori economici che, seppur comportando un elevato uso di risorse naturali come acqua e terra possono quindi avere notevoli impatti – positivi o negativi – in termini di sviluppo economico, sociale ed ambientale, non sono direttamente collegati alla produzione di beni agro-alimentari destinati al consumo umano e animale, come ad es. la coltivazione di materie prime agricole per la produzione di biocarburanti. Sono state escluse anche quelle attività agricole, come la caccia o la raccolta di frutti selvatici, che occupano, in molti casi, un ruolo marginale nell'economia alimentare globale e destano uno scarso interesse economico da parte delle imprese private.

Per l'identificazione dei casi studio si è partiti da una preliminare mappatura dei principali casi di coinvolgimento del settore privato da parte del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano, con l'obiettivo di identificare iniziative eterogenee sia negli obiettivi, sia nell'impatto sociale e ambientale potenziale o prodotto, sia nella tipologia degli attori coinvolti. Limitare il focus della ricerca ai soli progetti riguardanti lo sviluppo rurale e l'agricoltura ha comportato la conseguente individuazione di un numero limitato di iniziative, mettendo in luce sin da subito una scarsa esperienza della cooperazione italiana allo sviluppo nella promozione di partnership tra pubblico e privato in questo settore. Al contrario l'Italia, forte nel campo delle infrastrutture e nelle applicazioni energetiche, ha piuttosto incentivato la partecipazione delle imprese in altri campi, come quello dell'idroelettrica.⁴⁸

Dalle informazioni raccolte preliminarmente attraverso una ricognizione virtuale sui siti ufficiali della Cooperazione Italiana allo sviluppo e una ricerca mirata di documenti illustrativi, indagini indipendenti e valutazioni ex post dei progetti è emersa la mancanza di uno strumento ufficiale di sistematizzazione esaustiva e trasparente delle iniziative in grado di raccogliere tutta la documentazione afferente a ciascun progetto e rendere più agevole l'individuazione dei diversi soggetti coinvolti nell'azione. A ciò si aggiunge una strutturale carenza di informazioni esaustive sui singoli progetti legata al fatto che il MAECI commissiona

Manca una sistematizzazione esaustiva e trasparente delle iniziative in grado di raccogliere tutta la documentazione afferente a ciascun progetto e rendere più agevole l'individuazione dei diversi soggetti coinvolti nell'azione. A ciò si aggiunge una strutturale carenza di informazioni esaustive sui singoli progetti.

valutazioni esterne solamente per una percentuale minima dei progetti di cooperazione allo sviluppo complessivamente realizzati, rendendo necessarie ulteriori indagini indipendenti per una più profonda comprensione e valutazione dei progetti finanziati.

Gli incontri organizzati con alcuni rappresentanti e funzionari del MAECI, della nuova Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare di Firenze (IAO, le cui funzioni e risorse sono state trasferite all'AICS con la legge 125/2014) hanno rappresentato ulteriori e necessarie occasioni di raccolta informazioni e chiarimenti. Per tutte le iniziative selezionate è stata altresì valutata la fattibilità di eventuali missioni di valutazione in loco al fine di integrare e validare l'analisi attraverso interviste dirette ai beneficiari e ai principali *stakeholder* dei progetti (autorità locali, controparti, lavoratori coinvolti ecc.). Tuttavia, la non disponibilità espressa in modo particolare dall'impresa italiana in Vietnam e altre ragioni legate alla sicurezza e alle difficoltà logistiche non hanno permesso la realizzazione di visite sul campo.

Per ognuno dei casi presentati sono state raccolte informazioni sulle seguenti tematiche:

- Paese o area geografica di riferimento;
- Obiettivi e principali attività del progetto;
- Ruolo del settore privato e modalità del suo coinvolgimento;
- Bilancio finale del progetto in termini di:
 - i. Sostenibilità economica, sociale ed ambientale;
 - ii. Riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare delle comunità locali;
 - iii. Eventuali violazioni dei diritti umani o danni ambientali connessi alla sua realizzazione;
 - iv. Benefici per l'attore privato coinvolto;
 - v. Grado di soddisfazione dei principali *stakeholder*;
 - vi. Criticità ed eventuali rischi da valutare per future progettazioni.

La selezione finale dei casi studio è ricaduta su tre iniziative, riportate del dettaglio nei paragrafi che seguono, relativi a

- i) un'esperienza, apparentemente l'unica nell'ambito del settore agro-alimentare, di impresa mista creata in Vietnam dall'azienda italiana Panapesca e finanziata nell'ambito di applicazione dell'art.7 della legge 47/1989,
- ii) un contratto di coltivazione (*contract farming*) siglato dall'azienda italiana Pedon-Acos spa con una rete di produttori locali in Etiopia,
- iii) un programma pilota "Cafè y Caffè" lanciato nel 2007 dalla Cooperazione Italiana in Centro America che ha visto sin dall'inizio un coinvolgimento delle piccole e medie imprese italiane della torrefazione.

3.2 Il caso Panapesca Spa – Indochine Corporation: un'impresa mista in Vietnam

Il progetto Panapesca Spa – Indochine Corporation è stato selezionato come caso studio oggetto di approfondimento in virtù del fatto che è risultato essere l'unico esempio di impresa mista finanziata dalla Cooperazione italiana attraverso gli strumenti previsti dall'art.7 della legge n. 49/1987 nel settore agro-alimentare.

Panapesca S.p.A. è una società italiana specializzata nella commercializzazione di prodotti ittici. Nata negli anni '60 come azienda a carattere familiare, Panapesca ha sviluppato una crescita costante nel tempo che gli ha permesso di ampliare le attività lungo tutti gli anelli della filiera produttiva: dalla pesca, con una propria flotta navale, alla trasformazione del pescato e alla sua commercializzazione attraverso diversi canali di distribuzione (GDO, industria alimentare, mercato all'ingrosso, ristorazione, dettaglio), inclusa anche la gestione di una catena di negozi specializzati in prodotti ittici congelati, che fra diretti, indiretti ed in franchising, superano le 150 unità. Al 1° gennaio 2013 il gruppo Panapesca era composto da 12 società dislocate in quattro continenti: Europa, Asia, Africa e America.⁴⁹

Nell'Aprile del 2011 Panapesca Spa ha beneficiato di un prestito agevolato⁵⁰ di 618.733,00 Euro erogato dal Ministero degli Affari Esteri/DGCS tramite l'art.7 della legge n.49/1987 per il parziale finanziamento del capitale di rischio investito per l'avvio e la gestione dell'impresa mista italo-vietnamita Indochine Seafood Processing JSC a Vung Tau city, nella provincia di Ba Ria - Vung Tau, in Vietnam.⁵¹ Il progetto si inseriva nell'ambito del raggiungimento dell'Obiettivo di Sviluppo del Millennio n.8 "Sviluppare una partnership globale per lo sviluppo" e del sotto target "sviluppare un sistema commerciale e finanziario più aperto, regolamentato, prevedibile e non discriminatorio".⁵²

La *joint venture* promossa dalla Cooperazione italiana allo sviluppo era finalizzata all'acquisizione del terreno, degli stabili e dei macchinari necessari all'avvio, insieme ad Indochine Corporation, controparte vietnamita dell'Impresa mista, di un nuovo impianto per la trasformazione, il congelamento, il confezionamento e la spedizione di prodotto ittico surgelato. Secondo quanto dichiarato pubblicamente dal Ministero degli Affari Esteri/DGCS nel 2015⁵³, l'obiettivo del progetto era quello di migliorare la qualità del pescato vietnamita e la competitività delle filiere locali per migliorare di conseguenza la qualità del prodotto esportato e distribuito in Europa da PanaPesca SpA.

Dal 2011 ad oggi risulta essere stato effettuato un unico sopralluogo da parte della DGCS presso lo stabilimento produttivo dell'impresa mista tra PanaPesca Spa e Indochine Corporation. La visita, avvenuta nel maggio del 2011 dopo circa un mese dall'attuazione del decreto, ha avuto l'obiettivo di:

- i. verificare lo stato dell'Impresa e in particolare verificare il corretto utilizzo dei fondi MAECI/DGCS per l'avvio e la gestione dell'impresa mista;
- ii. valutare l'operatività dell'Impresa;
- iii. valutare i risultati della Joint Venture come cooperazione tra impresa italiana e impresa vietnamita.

La DGCS ha inoltre dichiarato che successivamente all'erogazione del credito avrebbe eseguito controlli ex post sull'utilizzo dei fondi finanziati e una eventuale valutazione dei risultati conseguiti, soprattutto in termini di creazione di occupazione e di valore aggiunto locale.⁵⁴ Tuttavia, al momento della redazione del presente rapporto, 6 anni dopo la concessione del prestito, nessuna ulteriore valutazione del progetto è stata ancora eseguita dalla DGCS in Vietnam o è in procinto di essere effettuata, così come confermato anche dall'Ufficio dell'Agenzia della Cooperazione allo Sviluppo ad Hanoi (ex Unità Tecnica Locale - UTL ad Hanoi).

Stando quindi alle sole informazioni raccolte nel corso della menzionata visita del maggio del 2011, è plausibile affermare che non c'è alcuna evidenza che l'impresa mista, nonostante l'ufficializzazione, si sia mai effettivamente realizzata: al momento del sopralluogo infatti, i beni oggetto del prestito (terreno, immobili e macchinari) risultavano ancora intestati alla Indochine Corporation e nessuna informazione aggiuntiva sul successivo trasferimento dei beni alla neo impresa Indochine JCS è stata resa disponibile né dalla DGCS né dall'impresa stessa.

Allo stesso tempo non è stato possibile verificare l'avvenuto completamento delle opere civili e delle installazioni previsto entro un mese dalla visita, che avrebbe permesso all'impianto di operare a pieno regime passando da una produzione giornaliera di 4/5 tonnellate di prodotto ottenuto con l'impiego di 55 addetti (con punte di 70), ad un massimo di circa 10/15 tonnellate di prodotto giornaliero. Nessuna informazione è altresì disponibile sull'eventuale realizzazione di ulteriori dormitori per i lavoratori o sulla scuola per i figli dei dipendenti che avrebbe potuto essere costruita nei 5 anni successivi al raggiungimento della piena capacità produttiva dell'impianto, prevista per la fine del 2011. Dalla lettura delle note della visita redatte dall'UTL di Hanoi, sembrerebbe comunque che la realizzazione di opere e servizi per il miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle loro famiglie non fosse parte vincolante degli accordi legati al prestito concesso a Panapesca Spa, quanto fosse piuttosto il frutto di accordi informali tra l'azienda e i lavoratori stessi.

Attualmente, nonostante Panapesca Spa, stia formalmente continuando a ripagare con regolarità il prestito ricevuto, nessuno dei suoi dipendenti risulta essere direttamente impiegato nelle attività dello stabilimento di Vung Tau city accanto al personale di Indochine Corporation, né vi è alcuna evidenza che Panapesca stia gestendo le attività con la controparte vietnamita contribuendo al rafforzamento delle competenze e del know-how, al miglioramento della tecnologia o all'erogazione di servizi complementari funzionali allo sviluppo sostenibile delle famiglie e

della comunità locale che dovrebbero essere alla base di ogni intervento di cooperazione internazionale allo sviluppo.

L'analisi complessiva di queste informazioni, benché parziali (non è stato possibile individuare un responsabile di questo progetto all'interno della DGCS né avviare un dialogo con Panapesca Spa che si è mostrata reticente ad ogni contatto), rende legittimo ritenere che, nonostante le disposizioni contenute nell'articolo 7 della Legge n. 49/1987 siano state rispettate, lo spirito della normativa sia stato parzialmente tradito.

Panapesca Spa, nell'intera operazione, sembrerebbe aver prevalentemente giocato il ruolo di intermediario finanziario per un'impresa locale sua fornitrice che ha potuto accedere a misure di credito più vantaggiose di quelle che avrebbe ottenuto dalle banche commerciali locali per l'espansione e il miglioramento dell'attività. Di contro, Panapesca Spa ha potuto assicurarsi la fornitura costante di prodotto ittico di più alta qualità a prezzi molto competitivi limitando il suo rischio di impresa e senza mantenere, oltre il 2013, la proprietà diretta dell'impresa mista. Se da un lato quindi gli obiettivi specifici del progetto legati al miglioramento della qualità del prodotto finale sono stati raggiunti, dall'altro l'unica esperienza di utilizzo dei crediti agevolati per il coinvolgimento del settore privato profit nei progetti di cooperazione in ambito agro-alimentare ha mostrato tutti i limiti di una normativa troppo poco incisiva nel chiarire e marcare le differenze tra un progetti svolti da soggetti privati profit italiani mirati alla cooperazione allo sviluppo e operazioni d'investimento mirate prevalentemente a massimizzare gli interessi economici dei soggetti privati stessi. Il progetto esaminato si è svolto nell'ambito di applicazione della normativa precedente: tuttavia i principali elementi sono stati confermati anche in quella attuale, che non indica i criteri e gli strumenti più efficaci per assicurare una convergenza tra obiettivi di internazionalizzazione e cooperazione in chiave di sviluppo sostenibile.

Questa esperienza di impresa mista in Vietnam ha altresì evidenziato le carenze della normativa in termini di monitoraggio e accountability dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel coinvolgimento del settore privato. La legge e la normativa secondaria non vincola l'utilizzo di co-finanziamenti pubblici per le imprese miste alla verifica dello stato di realizzazione di un intervento rispetto ai risultati attesi e ad una valutazione finale volta a fornire un giudizio complessivo sull'intervento alla luce di indicatori standard prestabiliti. Le proposte presentate dalle imprese private per un credito concessionale o agevolato vengono selezionate dal MAECI principalmente sulla base dell'esistenza di standard di idoneità e di una valutazione dell'impatto economico, sociale e ambientale del progetto effettuata però solo al momento della concessione del finanziamento.

Crediamo che la totale assenza di trasparenza, monitoraggio e accountability registrata nell'intervento dell'impresa italiana Panapesca Spa in Vietnam sia un segnale allarmante di deroga dell'Italia ai principi di efficacia degli aiuti che debba essere colmata grazie all'adozione di una normativa adeguata.

L'assenza di trasparenza, monitoraggio e accountability nella realizzazione di imprese miste impone l'adozione di una normativa volta a valutare l'impatto degli interventi alla luce di indicatori standard prestabiliti.

3.3 Il caso Pedon-Acos Spa: *contract farming* in Etiopia

Il caso dei contratti di coltivazione (*contract farming*) siglati dall'azienda ACOS ETHIOPIA PLC (una società del gruppo italiano Pedon Spa, con cinque cooperative agricole dell'area di Bale nella regione di Oromia, in Etiopia) è esemplificativo di un modello di coinvolgimento del settore privato nei processi di sviluppo che presenta alcune potenzialità in termini di creazione di canali commerciali sostenibili per i produttori di piccola scala nei paesi in via di sviluppo.

Il Gruppo Pedon Spa è leader a livello europeo nella lavorazione, confezione e distribuzione di legumi e cereali secchi. Il gruppo è strutturato in 2 divisioni, una di distribuzione, la Pedon S.p.A., e una dedicata alla produzione e vendita di materie prime agricole (legumi, cereali e semi oleosi) all'industria di trasformazione alimentare e conserviera, la Acos Commercial S.p.A. Entrambe, permettono al gruppo di garantire elevati livelli qualitativi ed il controllo totale delle filiere di approvvigionamento. A livello consolidato, il gruppo ha raggiunto nel 2015 un fatturato di 100 milioni di Euro in 45 Paesi e impiega 600 persone con propri stabilimenti in Italia, Etiopia, Egitto, Argentina e Cina.⁵⁵

Il coinvolgimento di Pedon-Acos Spa nei programmi di cooperazione italiana in Etiopia risale al 2013 e si inserisce nell'ambito del più ampio progetto "Filiere Agricole Oromia" avviato nel 2010 bilateralmente fra Etiopia e Italia, con l'assistenza tecnica dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO - oggi incorporato nell'AICS), con l'obiettivo di aumentare la redditività di due colture coltivate da millenni in Etiopia: il grano duro e il caffè.⁵⁶ Il progetto è stato finanziato nell'ambito dell'articolo 6 della legge n. 49/87 attraverso l'erogazione di un credito di aiuto al governo etiope per il supporto tecnico e finanziario finalizzato al rafforzamento della produzione e della produttività dei produttori locali.

Nel 2013, in accordo con la controparte etiope, l'UTL in Etiopia prese l'iniziativa di mettere in contatto i coltivatori beneficiari del progetto nell'area di Bale, una delle più importanti aree in Etiopia per la produzione di legumi, con l'azienda italiana Pedon-Acos già presente ed operativa nel paese. L'obiettivo era quello di facilitare il partenariato privato nord/privato sud, tra settore industriale e agricoltori di piccola scala al fine di "promuovere e cambiare" il ruolo degli *smallholders* come attori del mercato globalizzato. L'intesa raggiunta prevedeva che la filiale etiope del gruppo italiano avrebbe fornito sementi leguminose per un totale di 130 quintali tra fagioli e ceci a cinque cooperative agricole locali impegnandosi ad acquistare l'intero raccolto sulla base del prezzo di mercato locale, con un coefficiente di maggiorazione o di riduzione determinato dalla qualità del prodotto. In tal modo, le cooperative avrebbero potuto trarre vantaggio sia dal rapporto diretto con l'azienda evitando le catene di intermediazione, sia dall'usufruire degli input di produzione e dell'assistenza tecnica fornita dall'azienda con il supporto dello IAO. La Cooperazione italiana avrebbe inoltre sostenuto l'introduzione di meccanismi assicurativi a copertura del costo delle

sementi e del mancato guadagno degli agricoltori in caso di perdita o ridotta produzione per siccità e/o infestazioni.⁵⁷

Pur nell'impossibilità di effettuare una missione valutativa sul campo per motivi di sicurezza nel paese e di raccogliere le testimonianze di beneficiari diretti e dei partner locali, le interviste condotte con il funzionario dello IAO responsabile del progetto e l'amministratore delegato del Gruppo Pedon hanno permesso di identificare sia i potenziali benefici di questo tipo di operazioni sia alcune criticità.

I contratti di coltivazione infatti hanno il potenziale di garantire ai produttori di cibo su piccola scala l'accesso ai mercati internazionali e agli input di produzione come il credito, i semi, i fertilizzanti, i pesticidi e qualsiasi tipo di assistenza tecnica, senza compromettere i loro diritti alla terra e alle risorse naturali. I benefici potenziali sono tanto maggiori quanto più questi schemi contrattuali sono definiti in modo equo, con rischi e profitti gestiti in maniera imparziale e condivisa, e sviluppati in contesti in cui il potenziale di crescita dell'agricoltura di piccola scala è minato dalla difficoltà, l'onerosità o l'impossibilità di vendere la produzione a condizioni eque e vantaggiose. Tuttavia, le operazioni all'interno dei mercati commerciali non sono sempre lineari e facilmente le relazioni di potere possono essere più o meno inique per i produttori di piccola scala, considerati forza lavoro a basso costo su cui dirottare i rischi legati alla produzione. Il potere negoziale tra acquirenti e produttori, e il modo in cui il contratto è definito, sono questioni cruciali per il risultato finale. Per questo è necessario definire criteri e requisiti affinché gli investimenti privati promuovano una produzione che non solo non danneggi, ma soprattutto che generi ulteriori benefici in termini di crescita economica inclusiva, sostenibilità ambientale e riduzione della povertà a lungo termine.

A tal proposito, le difficoltà emerse nell'attuazione del contratto di coltivazione tra l'azienda Pedon-Acos e le cooperative di produttori locali in Etiopia risultano esemplificative di come i contratti di coltivazione possano anche non generare risultati positivi e impatti duraturi sia per i produttori di piccola scala coinvolti, che per l'azienda stessa.

Alla fine del primo ciclo produttivo, dopo la consegna da parte di Pedon-Acos delle sementi leguminose alle cooperative di produttori locali, la resa finale risultò soddisfacente dal punto di vista della qualità del prodotto, ma la quantità non fu sufficiente a giustificare economicamente un acquisto immediato della produzione da parte di Pedon-Acos, come previsto dall'accordo. L'azienda propose dunque ai coltivatori di utilizzare il raccolto del primo anno come semi per la coltura successiva, ma i produttori, che apparentemente aderirono all'accordo, decisero al momento del raccolto di vendere l'intera produzione ad altri acquirenti probabilmente ad un prezzo più alto di quello concordato con Pedon-Acos. Di conseguenza, l'azienda ha rescisso qualsiasi tipo di accordo commerciale con le cooperative coinvolte.

L'intervista diretta all'agronomo senior dello IAO responsabile della supervisione dell'intero progetto "Filiera agricole Oromia" ha fornito indicazioni utili su alcune delle cause alla base della rottura del contratto

di coltivazione del gruppo Pedon in Etiopia. Secondo le sue valutazioni, una prima motivazione è legata al fatto che nella definizione del contratto di coltivazione non c'era stato un adeguato coinvolgimento delle comunità locali, dei loro leader, delle organizzazioni e delle autorità locali che avrebbe aiutato i produttori a capire meglio e a valutare le implicazioni e la strategia commerciale sottostante l'accordo.

Apparentemente, nella decisione dei coltivatori di usare i semi dell'azienda e poi rivendere il prodotto finale ad altri acquirenti ha influito la loro scarsa consapevolezza dei benefici di lungo periodo che avrebbero potuto ottenere dall'onorare l'accordo, rispetto invece all'opportunità di reddito generata da strategie commerciali di breve periodo. Una delle più importanti e positive caratteristiche del *contract farming* è proprio quella di contrastare la volatilità dei prezzi delle materie prime agricole, compensando eventuali perdite per la vendita il primo anno ad un prezzo più basso di quello di mercato con prospettive di un guadagno stabile nel lungo periodo anche quando le condizioni di mercato diventano più sfavorevoli.

Al fine di rendere i contratti di coltivazione uno schema di cooperazione vincente tra settore privato e produttori di piccola scala è necessario prevedere un più ampio coinvolgimento dei vari stakeholders locali che rappresentino gli interessi dei produttori bilanciando eventuali disparità di potere tra produttori e acquirenti. Nel processo di definizione degli accordi, le organizzazioni della società civile locale e internazionale assumono un ruolo chiave nel processo di informazione e mobilitazione dei produttori e delle comunità locali facilitando una maggiore comprensione dei rischi, delle opportunità e degli obblighi contrattuali che intercorrono per entrambe le parti. Altri attori esterni, come per esempio i donatori istituzionali che possono avvalersi della collaborazione tecnica di ONG competenti, devono altresì fornire garanzie e meccanismi assicurativi adeguati a proteggere i produttori locali dai rischi connessi ad una mancata o ridotta produzione dovuta ad eventi climatici estremi, malattie ed ad infestazioni di parassiti delle piante, ecc.

Fatta eccezione per quest'ultima, con gli strumenti assicurativi predisposti dal MAE/DGCS per la copertura di eventuali rischi dei produttori di legumi in Oromia, nessuna delle altre condizioni identificate come necessarie per strutturare modelli di *contract farming* equi ed efficaci è stata riscontrata nell'esperienza di Pedon-Ascós in Etiopia.

Al fine di rendere i contratti di coltivazione uno schema di cooperazione vincente tra settore privato e produttori di piccola scala è necessario prevedere un più ampio coinvolgimento dei vari stakeholders locali che rappresentino gli interessi dei produttori bilanciando eventuali disparità di potere tra produttori e acquirenti.

3.4 Il programma “Cafè y Caffè”: il supporto tecnico e commerciale della torrefazione italiana in Centro America

Il programma “Cafè y Caffè” rappresenta una delle primissime esperienze di cooperazione italiana allo sviluppo in ambito agricolo e rurale che ha previsto un coinvolgimento attivo del settore privato profit italiano. La sua durata complessiva di circa 10 anni, ha inoltre permesso di condurre una valutazione più approfondita della collaborazione tra pubblico e privato in termini di sostenibilità sociale, economica ed ambientale, riduzione della povertà e di impatto sulla sicurezza alimentare delle comunità coinvolte.

Il programma “Café y Caffè” è un’iniziativa regionale finanziata dal MAECI/DGCS⁵⁸ e realizzata dallo IAO in cinque dei maggiori paesi produttori di caffè del centro America (Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicaragua) e dei Caraibi (Repubblica Dominicana). L’obiettivo generale dell’iniziativa è stato quello di massimizzare i benefici derivanti dalla coltivazione del caffè su piccola scala in zone rurali e di montagna, caratterizzate da una maggior fragilità sia ambientale che sociale, al fine di migliorare il tenore di vita dei produttori e delle produttrici, ridurre la vulnerabilità socio-economica delle comunità, e contribuire più in generale all’economia nazionale e regionale.

L’azione si è inserita all’interno di una strategia d’intervento articolata su tre livelli – locale, nazionale e regionale – finalizzata a migliorare la qualità e a stabilizzare la quantità del prodotto per far fronte ad una crescente domanda di nicchia di caffè di alta qualità e identità, legato al territorio di origine, che si è andata via via delineandosi grazie alla nascita e lo sviluppo di canali specializzati di produzione e commercializzazione, capaci di diffondere una cultura del caffè ed educare i consumatori a distinguere le diverse qualità del prodotto, identificandolo con un territorio ben definito.

La strategia utilizzata per promuovere i caffè di eccellenza della Regione Centro Americana si è basata su un approccio di filiera integrato a livello verticale (dal produttore al consumatore) e orizzontale (attraverso il rafforzamento delle capacità produttive e commerciali e della auto-sostenibilità delle associazioni di produttori e delle loro reti) che ha reso possibile l’accesso dei piccoli produttori locali ad un crescente mercato di nicchia, il consolidamento dei canali commerciali e il miglioramento dei margini della produzione.

Il programma, che ha contato diversi partner istituzionali tra le istituzioni pubbliche settoriali dedite al caffè⁵⁹ e nella sua prima fase ha coinvolto anche le ONG italiane Slow Food e Ucodep (ora Oxfam Italia)⁶⁰, si è caratterizzato fin dall’inizio per un innovativo approccio, considerato l’avvio nel 2007, con il settore privato coinvolgendo in modo particolare le piccole e medie imprese italiane della torrefazione.

E' importante sottolineare che il coinvolgimento del settore privato non si è configurato come una vera e propria partnership pubblico privato di lungo periodo finalizzata all'offerta di un bene o servizio, in cui la controparte privata condivide con quella pubblica rischi e responsabilità del progetto, ed in cui la remunerazione è legata alla performance.⁶¹ Piuttosto, il coinvolgimento del settore privato nel programma "Cafè y Caffè" si è realizzato mediante semplici di accordi di partenariato con cui i tecnici incaricati dalle aziende hanno svolto alcune visite in loco per conoscere le piantagioni ed identificare i punti deboli della filiera, e realizzato percorsi di formazione in Italia, avvalendosi del supporto finanziario del MAECI per le spese organizzative e logistiche. Un meccanismo a basso costo che di fatto, pur non garantendo un engagement di medio periodo né generando effetti di *leverage* delle risorse private, ha permesso di creare un percorso integrale di formazione teorico-pratica, con stage, determinante per il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Le imprese coinvolte hanno infatti avuto un ruolo importante nel supporto tecnico e formativo per il miglioramento della qualità del caffè prodotto che ha portato, a partire dal 2013, alla creazione della "Scuola Italiana Caffè", un corso-*stage* formativo della durata di circa 20 giorni su torrefazione e *barismo*⁶² che si svolge due volte l'anno e si rivolge ai tecnici degli Enti di tutela del caffè centroamericani coinvolti dal progetto.⁶³ Altro aspetto importante è stato il coinvolgimento delle imprese di torrefazione nella formazione dei "catadores", i tecnici specializzati nell'assaggio di un caffè tostato per l'identificazione di pregi e difetti del prodotto: un contributo, questo, che ha avuto il duplice risultato di migliorare la qualità del caffè e di favorire la segmentazione del mercato per il consumo locale, regionale ed internazionale. Infine, tra le innovazioni apportate dal programma, si annovera il supporto commerciale che le aziende italiane hanno apportato facilitando l'incontro tra domanda e offerta, che ha permesso di far entrare i produttori nella complessa dinamica della filiera globale del caffè e di incontrare più facilmente sbocchi commerciali diretti verso l'Italia.

Sebbene non sia ancora disponibile un documento finale che sistematizzi l'impatto globale del programma, alcuni dati già rilevati permettono di valutarne gli impatti in termini riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare delle comunità locali. Il programma ha avuto impatto rilevante sui redditi di circa 4000 produttori e produttrici di caffè del centro America e della Repubblica Dominicana grazie al miglioramento delle tecniche produttive e della qualità del prodotto, all'incremento dei volumi commercializzati e alla definizione di prezzi più equi.⁶⁴ Ulteriore impatto positivo sui redditi e la sicurezza alimentare è derivato dalla diversificazione della produzione agricola e delle fonti di reddito grazie all'integrazione nelle piantagioni di altre colture per la vendita e l'autoconsumo, e all'uso di materiali di scarto del caffè, come la polpa, per la coltivazione di funghi commestibili (*Pleurotus Ostreatus*) che ha favorito la creazione di microimprese femminili in particolare in Guatemala.⁶⁵

Oggi, le due cooperative femminili Guatemalteche esportano mediamente 2.000 sacchi di caffè direttamente ai torrefattori, ottenendo

mediamente un prezzo per sacco fino a 250 dollari superiore rispetto ai canali commerciali preesistenti; le stesse vendono caffè già torrefatto, macinato e imbustato, grazie alle torrefazioni installate in loco, con un valore aggiunto del 300%.⁶⁶ Inoltre, circa 120 donne della cooperativa La Voz (Guatemala) hanno incrementato i loro redditi di circa il 20%, grazie ai proventi legati ai "coffee-tour" e caffè bar.⁶⁷ In Repubblica Dominicana, paese che ha ricevuto finanziamenti solo nella prima fase del programma, la cooperativa Coprocasine, che conta con 1200 soci attivi, ha iniziato a commercializzare in autonomia il proprio caffè, grazie alla dotazione di un sistema completo per il trattamento e l'essiccazione del caffè, di un laboratorio per la *catación* e di una piccola torrefazione: infrastrutture ancora oggi, dopo 10 anni dalla loro installazione, pienamente funzionanti.

Complessivamente, il contributo apportato dall'azione del settore privato italiano è stato rilevante in termini di supporto tecnico e commerciale stimolando l'accesso inclusivo a mercati a produttori di piccola scala precedentemente esclusi dai sistemi formali. Si segnala inoltre il valore aggiunto, seppur meno tangibile, apportato in termini di consapevolezza, autostima e motivazione che le visite dei vari torrefattori hanno generato nelle comunità e in particolare tra i giovani e le donne. Dal loro lato le aziende italiane coinvolte hanno beneficiato della creazione e del consolidamento di un network di torrefattori di qualità, concretizzatosi nell'Associazione Café Latino, dell'acquisizione di relazioni commerciali dirette con le associazioni di produttori basate su rapporti personali e di fiducia, e sull'apertura di ulteriori opportunità commerciali con produttori e broker centroamericani non beneficiari diretti del programma.

In termini di trasparenza invece, si segnala l'episodio in cui una delle imprese di torrefazione ha assunto comportamenti poco chiari durante le fasi di negoziazione del prezzo di produzione, probabilmente al fine di determinare un prezzo di monopolio, aggirando in modo poco trasparente gli altri torrefattori e alcune cooperative partner del progetto. Tuttavia, l'azione di vigilanza e denuncia svolta da una delle ONG coinvolte nella esecuzione del programma ha permesso la risoluzione immediata del caso chiarendo i termini degli accordi e richiedendo un atteggiamento più corretto e trasparente all'azienda. Tale episodio, seppur abbia avuto un impatto limitato grazie alla tempestività della risoluzione, è esemplificativo dell'importanza del ruolo che rivestono le organizzazioni locali e internazionali nell'accompagnamento alle attività e ai programmi di cooperazione degli attori privati, che non sempre colgono immediatamente lo spirito insito in un partenariato di questo tipo.

Sebbene l'esperienza in termini di impatto sia da considerarsi certamente positiva, ci sono alcuni aspetti relativi alla sostenibilità e ai meccanismi di *scaling-up* che meritano una specifica attenzione e forniscono utili raccomandazioni per la definizione di iniziative analoghe in futuro in virtù delle opportunità che la riforma della Cooperazione Italiana offre ai partenariati pubblico-privati.

Nonostante la motivazione e la disponibilità dei privati ad investire, in termini di tempo e risorse umane nel programma, la dimensione medio

piccola delle aziende e un processo di *capacity building* in loco non ancora ultimato, non ha consentito una piena stabilizzazione e indipendenza del meccanismo di interscambio che possa sostenere i rapporti diretti con i produttori anche oltre il supporto finanziario della cooperazione italiana e la facilitazione da parte del coordinamento in loco del programma. A livello locale, la necessità del network centroamericano di produttori di diventare più solido finanziariamente e autonomo nell'operatività commerciale richiederebbe il coinvolgimento di istituzioni di microfinanza locale per la messa a punto di servizi e meccanismi che migliorino l'accesso dei produttori di piccola scala al credito oggi ostacolato dalla frequente assenza o carenza di documentazione o garanzie solide come il titolo di proprietà della terra. Un meccanismo di agile ed immediata applicazione potrebbe essere la creazione di un fondo di garanzia per il preacquisto delle cooperative di produttori, così da poter saldare immediatamente l'acquisto ad ognuno di essi, evitando il ricorso agli intermediari per far fronte a problemi di liquidità. A ciò si affiancherebbe la necessità di individuare meccanismi per una più ampia partecipazione delle piccole e medie imprese in investimenti positivi nell'agricoltura di piccola scala prevedendo, ad esempio, incentivi fiscali per investimenti che prevedono l'approvvigionamento dai produttori di piccola scala, specie da quelli ancora esclusi dal mercato formale.

In questo tipo di programmi, in cui il privato interviene in maniera diretta facendosi legittimamente portatore di interessi economici, è fondamentale prevedere l'accompagnamento esterno da parte di attori, come le ONG, in grado di governare il processo garantendo il rispetto degli impegni assunti e dei diritti delle comunità locali, l'adeguata trasparenza nella gestione dei fondi pubblici e la correttezza delle operazioni in particolare rispetto agli aspetti commerciali. È altrettanto importante garantire la partecipazione di tutti gli attori, pubblici, locali, ONG e privati fin dalle prime fasi di identificazione, in modo da garantire la condivisione della strategia, la definizione precisa dei ruoli di ciascun attore e dei meccanismi di partenariato.

L'accompagnamento esterno da parte di attori, come le ONG, è fondamentale prevedere in quanto possono contribuire a governare il processo garantendo il rispetto degli impegni assunti dagli attori privati e la tutela dei diritti delle comunità locali, l'adeguata trasparenza nella gestione dei fondi pubblici e la correttezza delle operazioni in particolare rispetto agli aspetti commerciali.

Box 3: Quale ruolo per le ONG nelle partnership pubblico-private

Le esperienze analizzate in questo rapporto hanno evidenziato come uno degli aspetti più deboli degli investimenti privati nei paesi in via di sviluppo riguarda la trasparenza e la chiarezza dei contratti e delle relazioni economiche: un elemento che genera sfiducia tra le controparti vanificando ogni possibile beneficio in termini di sviluppo sostenibile per le comunità locali. Ciò è dovuto senza dubbio alla mancanza di capitale sociale che impedisce alle comunità locali di stabilire e mantenere nel tempo relazioni economiche eque e proficue con i potenziali investitori, ma è legata allo stesso tempo anche alla scarsa conoscenza che le imprese private hanno del territorio e del contesto culturale e sociale in cui intendono investire.

In questo contesto si delinea lo spazio per un coinvolgimento maggiore delle ONG e delle organizzazioni non profit locali e internazionali nell'accompagnare i soggetti privati profit nei territori e facilitare la relazione con le comunità locali sin dalla progettazione di un partenariato pubblico-privato o di un'impresa mista nei paesi partner. Le Ong e le organizzazioni accreditate e legittimate dalle comunità locali a rappresentare le loro istanze, grazie all'ormai acquisita conoscenza del territorio e del contesto sociale e culturale possono fornire competenze specifiche e di fondamentale importanza per l'azione di cooperazione allo sviluppo. Potrebbero infatti essere i soggetti che ad esempio promuovono e supervisionano il rispetto dei diritti umani e la sostenibilità ambientale, che curano la formazione e la rivelazione dei bisogni, che si occupano del monitoraggio e della misurazione dell'impatto sociale, che assicurano il pieno coinvolgimento delle comunità locali nei progetti e allo stesso tempo potrebbero garantire il rispetto degli impegni assunti e vigilare su una corretta gestione dei fondi pubblici.

Nell'elaborazione dei criteri di eleggibilità e valutazione delle proposte di partenariato e investimento privato nei paesi partner è auspicabile l'inclusione di meccanismi per un maggiore coinvolgimento delle ONG e organizzazioni non profit:

- a) sin dalla progettazione della proposta, assicurando che il modello economico proposto dall'attore privato sia allineato e conforme alle esigenze e alle aspettative dei lavoratori, delle comunità e delle autorità locali;
- b) nella facilitazione e realizzazione di attività formative al fine di assicurare l'effettivo trasferimento di know-how;
- c) nel rafforzamento delle organizzazioni di produttori al fine di assicurare una maggiore competitività e una distribuzione più equa del potere tra le controparti;
- d) nella definizione e gestione di un'efficace strategia comunicativa volta ad assicurare la piena trasparenza delle relazioni commerciali e dell'utilizzo di risorse pubbliche;
- e) nel controllo e monitoraggio degli adempimenti contrattuali e nella risoluzione di eventuali controversie tra le controparti;
- f) nell'accompagnamento alla definizione di adeguate misure di protezione sociale volte ad evitare o per lo meno mitigare eventuali rischi economici, sociali e ambientali dell'attività economica.

4 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Investire in modo significativo nell'agricoltura dei paesi in via di sviluppo rafforzando i diritti dei produttori di cibo su piccola scala con strumenti adeguati ai loro bisogni e non orientati dagli interessi delle grandi imprese dell'agro-alimentare è di vitale importanza per porre fine all'ingiustizia della fame nel mondo. Ancora oggi nel mondo 795 milioni di persone, pari ad una persona su nove, soffre la costante scarsità e il limitato accesso ad una quantità sufficiente di cibo sano e nutriente, essenziale per il corretto sviluppo dei bambini e la salute delle persone. Il 98% di essi vive nei paesi in via di sviluppo, soprattutto in Africa dove la proporzione delle persone che soffrono la fame è di uno su quattro, e paradossalmente si tratta in modo prevalente di persone dedite all'agricoltura o che dipendono dall'agricoltura come fonte principale di reddito.

L'investimento nell'agricoltura di piccola scala è dunque necessario per poter raggiungere l'ambizioso traguardo fissato dalle Nazioni Unite e sottoscritto dai leader mondiali di porre fine alla fame, garantire la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile entro il 2030. Ma questo obiettivo, in un contesto internazionale caratterizzato dal costante intensificarsi di pressioni esterne derivanti dal cambiamento climatico, dal degrado ecologico, l'aumento della popolazione, il prezzo fluttuante dell'energia, la diversificazione delle diete nelle economie emergenti con una domanda sempre maggiore di prodotti di origine animale e una crescente pressione nell'uso di risorse naturali come terra e acqua per fini non solo di produzione alimentare, non potrà essere raggiunto con il livello attuale di risorse messe in campo da tutti gli attori dello sviluppo, e la sfida di allocare maggiori fondi allo sviluppo agricolo sostenibile richiede senza dubbio uno sforzo condiviso sia a livello pubblico che privato.

L'analisi degli impegni finanziari riportata in questo rapporto conferma che il contributo italiano alla sicurezza alimentare e all'agricoltura sostenibile nei paesi partner, benché in crescita, non è ancora in linea con quelli degli altri paesi G7 e soprattutto, non rispecchia in termini di coerenza finanziaria, l'attenzione politica e mediatica che l'Italia riserva tradizionalmente al tema, anche in virtù della presenza a Roma del polo alimentare delle agenzie delle Nazioni Unite.

Allo stesso tempo, la forte enfasi che anche in Italia, in linea con il dibattito globale, si sta mettendo sulla centralità del settore privato profit nelle politiche di sviluppo dei paesi donatori sembra essere fondata prevalentemente su ipotesi e supposizioni di potenziali benefici e impatti positivi sullo sviluppo sostenibile che non trovano riscontro nell'evidenza dei fatti. La strutturale carenza di dati ed informazioni esaustive sull'utilizzo dei fondi pubblici da parte dei privati, l'individuazione di un numero limitato di esperienze italiane che hanno visto un coinvolgimento diretto del settore privato profit nell'implementazione di progetti di

sviluppo, la scarsa trasparenza nell'esecuzione dei progetti e nella rendicontazione dei finanziamenti erogati e i limiti di una normativa che ancora non esplicita in modo chiaro i confini tra cooperazione e internazionalizzazione impongono una rinnovata cautela nella promozione su larga scala dell'azione privata come panacea dello sviluppo e l'identificazione di criteri stringenti sul tipo di investimenti che devono essere incentivati affinché l'azione del settore privato non solo sia lungi dall'arrecare danni sociali e ambientali, ma soprattutto sia foriera di benefici tangibili in termini di lotta alla povertà e alla fame.

Al fine di contribuire positivamente al dibattito nazionale in corso sull'identificazione di criteri volti a favorire investimenti positivi del settore privato profit nello sviluppo sostenibile, e in particolare nell'agricoltura di piccola scala dei paesi in via di sviluppo, Oxfam Italia raccomanda alle istituzioni della cooperazione italiana allo sviluppo Consiglio Nazionale della Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e Cassa Depositi e Prestiti (CDP) di agire su tre pilastri fondamentali:

1. Allocazione delle risorse destinate all'agricoltura di piccola scala e allo sviluppo rurale

a) Aumentare la quota di APS destinata all'agricoltura di piccola scala e allo sviluppo rurale nei paesi partner: il nodo delle risorse è sicuramente centrale. Benché il settore privato possa giocare un ruolo cruciale nell'allocazione di fondi addizionali, la finanza privata non può sostituire quella pubblica o colmare il gap finanziario dei paesi donatori. Un dollaro di APS non può essere speso due volte: se lo si utilizza come leva per mobilitare risorse private significa che lo si sottrae alle attività tradizionalmente finanziate con le politiche di cooperazione internazionale. Senza un aumento generale delle risorse pubbliche allo sviluppo il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nel quadro dell'Agenda 2030 è fortemente compromesso.

b) Migliorare la qualità dell'APS destinato all'agricoltura di piccola scala e allo sviluppo rurale nei paesi partner: l'APS deve continuare a rappresentare una forma pura di trasferimento di risorse finalizzate alla lotta alla povertà, alla riduzione delle disuguaglianze e alla promozione dello sviluppo sostenibile. In ambito agricolo e rurale, le risorse dell'aiuto pubblico allo sviluppo devono quindi essere finalizzate all'erogazione di beni e servizi (infrastrutture, credito, formazione, input produttivi) a supporto dei produttori e delle produttrici di cibo più poveri che hanno maggiori difficoltà di accesso ai mercati e operano in contesti economici più fragili e vulnerabili in cui gli attori economici privati hanno meno incentivi a lavorare.

c) Migliorare ed aumentare la trasparenza delle informazioni relative ai finanziamenti in agricoltura e sviluppo rurale nei paesi partner: l'Italia deve rafforzare il suo impegno nell'assicurare il corretto monitoraggio degli impegni e la rendicontazione esaustiva delle risorse pubbliche allocate per l'aiuto in ambito agricolo e rurale all'interno del

CRS. In particolare, una maggiore trasparenza è necessaria rispetto ai finanziamenti erogati attraverso i canali multilaterali.

2. Addizionalità e complementarità del contributo dato dal settore privato nel quadro del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)

a) Assicurare che gli obiettivi del settore privato siano in linea con quelli dello sviluppo sostenibile. Chiediamo alle istituzioni pubbliche di selezionare le proposte di investimento e partenariato con il settore privato sulla base della dimostrazione di una piena condivisione degli obiettivi di sviluppo con le priorità del paese beneficiario e in connessione con gli SDGs, in linea con le finalità dell'APS. I meccanismi di selezione delle aziende private partner devono prevedere un'accurata *due diligence* preliminare alla proposta d'investimento che includa l'analisi dell'impatto sociale, economico e ambientale dell'intervento, compresa la definizione della teoria del cambiamento alla base del programma, dei risultati attesi e della metodologia di monitoraggio e valutazione.

Inoltre I partenariati pubblico-privati devono assicurare che tutte le operazioni di filiera siano coerenti con le leggi nazionali e il quadro dei principi e degli standard internazionali per la responsabilità sociale di impresa ed il rispetto dei diritti umani, aderendo anche al principio del consenso libero, preventivo e informato per le comunità locali impattate dagli investimenti, prevedendo misure di equa compensazione e assicurando una giusta condivisione dei profitti.

b) Valutare i partenariati pubblico-privati sulla base dei risultati che generano impatti positivi per le popolazioni più povere dei paesi beneficiari. Le istituzioni pubbliche devono assicurare che tutte le proposte di intervento in cui è previsto il coinvolgimento del settore privato seguano un approccio *results-based* condiviso con tutti i partner dell'azione (governi, istituzioni pubbliche, società civile internazionale e locale) e non solo tra l'ente donatore e il soggetto profit. Tale approccio deve quindi incentrarsi su risultati che a) permettono di raggiungere gli obiettivi del paese beneficiario e non quelli del donatore o del privato, b) includono la dimensione di genere non solo in termini di aumento delle risorse allocate a questo specifico target di beneficiari ma soprattutto in termini di integrazione dei diritti delle donne nelle strategie di sviluppo dei paesi beneficiari, c) possono essere misurati in termini di impatto riconnettendosi al quadro dei principi sull'efficacia dell'aiuto d) prevedono la formulazione di indicatori di performance. A tale fine dovranno essere predisposti stringenti meccanismi di monitoraggio e valutazione dei partenariati pubblico-privati che coinvolgano tutte le parti interessate: governi, istituzioni pubbliche, società civile, attore privato, ente finanziatore.

c) Dimostrare l'addizionalità dei partenariati pubblico-privati in termini finanziari e di sviluppo sostenibile: un partenariato pubblico privato non può essere attivato senza una valutazione finanziaria accessibile pubblicamente e che dia chiare evidenze sui benefici dell'utilizzo di risorse pubbliche accanto a quelle private, e di un'azione congiunta pubblico-privata per raggiungere un maggiore e più immediato

impatto sullo sviluppo. Gli indicatori di addizionalità finanziaria e di sviluppo devono essere inclusi nella progettazione, monitorati e valutati ex post con il coinvolgimento di tutti gli stakeholders.

3. Costruzione di partenariati trasparenti e responsabili

a) *Promuovere partenariati pubblico-privati che rispettano il principio della titolarità (ownership) del paese partner assicurando:*

- i. L'allineamento del partenariato alle strategie e ai piani di sviluppo dipartimentali, locali, regionali, istituzionali e nazionali dei paesi in modo da promuovere il rafforzamento del sistema paese;
- ii. La piena partecipazione della società civile operante nel paese, di tutti gli stakeholders, gli intermediari e i beneficiari nella definizione delle priorità di sviluppo, l'ideazione, l'esecuzione, il monitoraggio e la valutazione dei progetti;
- iii. L'erogazione di aiuto slegato, privilegiando meccanismi aperti di scelta dei fornitori di beni e servizi con l'obiettivo di stimolare lo sviluppo del settore privato nei paesi partner e in particolare della piccola e media impresa locale.

b) *Assicurare la piena trasparenza della partnership* a livello di programma e di progetto, dimostrando che le comunità locali coinvolte siano pienamente informate e consultate sulla realizzazione dell'investimento e suoi dettagli tecnici (nome del progetto e dell'azienda partner, cronogramma, obiettivi di sviluppo, impatto ambientale e sociale, teoria del cambiamento, risultati attesi, monitoraggio e valutazione, meccanismi di gestione dei rischi, componente finanziaria, procedure di approvvigionamento). A tutti gli attori privati dovrà essere richiesta una rendicontazione dettagliata e di pubblico accesso degli investimenti realizzati al pari di quanto richiesto alle ONG che operano con programmi nei Paesi in via di sviluppo. Le imprese multinazionali coinvolte nel partenariato dovrebbero altresì essere obbligate a presentare un rendiconto finanziario dettagliato per paese e per progetto indicando profitti generati, tasse pagate e impatto sociale e ambientale generato.

c) *Assicurare l'accountability della partnership*. I donatori e i Governi del paese partner devono assicurare prima di qualsiasi intervento lo svolgimento di consultazioni pubbliche con le comunità beneficiarie o impattate dall'intervento, nonché garantire durante le fasi di realizzazione un pieno coinvolgimento della società civile nel vigilare sul rispetto dei diritti, degli impegni e dei progressi del progetto realizzato dal partenariato pubblico-privato. Questo implica dare pubblico accesso ad informazioni e dati relativi agli investimenti in corso.

ALLEGATO 1

Indagine presso le imprese agroalimentari italiane sulla domanda di strumenti finanziari e non finanziari a supporto del coinvolgimento del settore privato nella politica italiana di cooperazione internazionale allo sviluppo

L'indagine è stata condotta dal 27 febbraio al 10 marzo 2017 con raccolta di dati in forma anonima.

Modello societario				
Numero di dipendenti				
Capitale sociale				
Fatturato annuo 2015				
Segmento del filiera	Produzione	Trasformazione	Commercio	Servizi al settore (inputs, ecc...)
Breve descrizione del "core business"				

Questionario

1. La vostra impresa ha stabilimenti di produzione, trasformazione, commercio o approvvigionamento di prodotti agroalimentari in paesi in via di sviluppo (Africa, Asia, America Latina, area del Pacifico)? Se la risposta è positiva, indicare per favore dove si trovano e qual è la loro funzione.

2. La vostra impresa ha mai beneficiato di finanziamenti pubblici a condizioni agevolate per l'installazione o il rafforzamento dei vostri attivi in paesi in via di sviluppo? Se la risposta è positiva, indicare per favore di quali strumenti finanziari si è trattato, descrivendo brevemente il tipo di investimenti che sono stati effettuati grazie a tali strumenti.

3. La vostra impresa ha mai partecipato a progetti di cooperazione in paesi in via di sviluppo? Se sì specificarne ruolo e tipologia di attività (es. erogazioni filantropiche a ONG, partenariati tecnici, aggiudicazione di gare/appalti per la realizzazione di attività o l'erogazione di servizi ...)

4. Quale pensate debba essere il ruolo del governo italiano nel facilitare e accompagnare l'internazionalizzazione della vostra impresa in Paesi in via di sviluppo? Quali pensate debbano essere le misure di accompagnamento che il governo italiano dovrebbe facilitare perché la vostra impresa possa effettuare investimenti produttivi e sostenibili nei Paesi in via di sviluppo?

5. Accanto agli strumenti classici di sostegno all'internazionalizzazione di impresa, la nuova legge sulla Cooperazione Internazionale allo Sviluppo mette a disposizione delle imprese italiane strumenti finanziari per promuovere investimenti sostenibili nei Paesi partner e per sostenere forme di partenariato promosse dal settore privato profit che abbiano un impatto positivo nella lotta contro la povertà in Paesi in via di sviluppo. Siete a conoscenza dell'esistenza e del funzionamento di questi strumenti? Se sì, da quale canale avete appreso l'informazione?

7. Nel caso in cui la sua impresa beneficiasse di fondi pubblici per promuovere investimenti in Paesi in via di sviluppo in linea con le finalità di Cooperazione Internazionale, sarebbe a suo giudizio corretto da parte del Governo porre dei vincoli di utilizzo dei fondi e dei requisiti di rendicontazione pubblica delle attività condotte grazie al finanziamento?

8. Per finire, potreste indicare per favore il motivo principale per cui la presenza della vostra impresa in un Paese in via di sviluppo costituirebbe un fattore-chiave di lotta contro la povertà e di promozione dello sviluppo sociale e economico del Paese in cui opera.

9. Eventuali commenti liberi.

LISTA DEGLI ACRONIMI

AFSI - L'Aquila Food Security Initiative

AICS – Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo

APS – Aiuto Pubblico allo Sviluppo

CDP – Cassa Depositi e Prestiti

CICS – Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo

CNCS – Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo

CRS - Creditor Reporting System

DGCS – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo

ECA – Corte dei Conti Europea

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations

IAO - Istituto agronomico per l'oltremare

ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane

IDE – Investimenti Diretti Esteri

IFCS – Istituzione Finanziaria per la Cooperazione allo Sviluppo

IFS- Istituzioni finanziarie di sviluppo (IFS)

IFAD - International Fund for Agricultural Development

ILO - Organizzazione Internazionale del Lavoro

MAECI – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

OCSE/DAC - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico/Comitato di Aiuto allo Sviluppo

PPP – Public Private Partnership

SDGs – Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals)

SIMEST - Società Italiana per le Imprese all'Estero

UNCTAD - UN Conference on Trade and Development

UTL – Unità Tecnica Locale

WFP – World Food Programme

NOTE

- 1 Cfr. FAO- The State of Food Insecurity in the world 2014 <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>
- 2 Cfr. “La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2014–2016 Linee guida e indirizzi di programmazione”
http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/PubblicazioniTrattati/2014-04-01_LLGG%202014-2016%20-%20Comitato%20Direzionale%2027%20marzo%202014.pdf
- 3 Cfr:
http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2012-10-30_Linee_Guida_Agricoltura.pdf
- 4 Cfr. “L’Aquila” Joint Statement on Global Food Security - L’Aquila Food Security Initiative (AFSI)
[http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security\[1\].0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security[1].0.pdf)
- A Dicembre 2015, il contributo complessivo stanziato da tutti i membri del G7 congiuntamente ad altri donatori internazionali in supporto dei programmi bilaterali e multilaterali di promozione della sicurezza alimentare ammontava a 23.4 miliardi di dollari.
- 5 Sicurezza alimentare, nutrizione e agricoltura sostenibile rappresentano una priorità dell’agenda di Presidenza italiana del G7 nel 2017. Cfr: www.g7italy.it
- 6 L’obiettivo del database “CRS Aid Activity” è quello di fornire dati che permettono un’analisi dei settori e delle politiche che vengono finanziate dai paesi DAC attraverso l’Aiuto Pubblico allo Sviluppo. I dati sono raccolti sulla base di singoli progetti e programmi. Il focus principale del CRS è sui dati finanziari, ma il database contiene anche alcune informazioni descrittive sull’allocazione dell’aiuto e le sue finalità principali.
- 7 Cfr: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/datavisualisations/>
- 8 Codice: 1000, Total All Sectors del CSR. Cfr.
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58192>
- 9 Calcolato rispetto ai codici 311: Agriculture, Total; 312: Forestry, Total; 313: Fishing, Total; 43040: Rural development, Total del CRS OCSE/DAC
- 10 G7 Accountability report G7 pledges for the “L’Aquila Food Security Initiative (AFSI)”
Cfr. http://www.japan.go.jp/g7/_userdata/common/data/iseshima_progress_report.pdf
- 11 Ibidem
- 12 <http://www.oecd.org/development/stats/agriculture.htm>
- 13 Cfr. http://ec.europa.eu/europeaid/sectors/economic-growth/private-sector-development/funding_en
- 14 ActionAid (2014) ‘Aid to, with and through the private sector: emerging trends and ways forward’, ActionAid Discussion paper, Brussels: ActionAid Cfr:
<https://www.actionaid.it/app/uploads/2015/10/Il-settore-privato-bella-cooperazione-italiana.pdf>
- 15 W. Byanyima and R. Offenheiser (2013) ‘The private sector and poverty: Harnessing firepower, recognizing limits’, Oxfam America, 2 December 2013.
<https://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/2013/12/the-private-sector-and-poverty-harnessing-firepower-recognizing-limits/>
- 16 Le principali sono DAI, ACDI-VOCA, Chemonics, FHI360, Tetra Tech and Pact Inc. a cui il Governo statunitense eroga una media di 6 miliardi di dollari l’anno per l’implementazione di progetti di sviluppo. Per approfondimenti cfr.: www.usaid.gov
- 17 World Bank Group et al. (2011) ‘Mobilising Climate Finance: A Paper Prepared at the Request of G20 Finance Ministers’. Washington: International Monetary Fund, 35.
<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf>
- 18 http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf
- 19 L’Agenda 2030 recita testualmente: “Sappiamo che non saremo in grado di realizzare i nostri ambiziosi obiettivi e traguardi senza un partenariato globale rivitalizzato e rinforzato e senza ambiziosi mezzi di realizzazione. Il rinnovo del Partenariato Globale faciliterà un impegno complessivo intenso per la realizzazione di tutti gli obiettivi e traguardi, unendo i Governi, la società civile, il settore privato, il sistema delle Nazioni Unite e altri attori e mobilitando tutte le risorse disponibili”.
- 23 Cfr. FUTURO, IMPRESE, ISTITUZIONI E ONG A SISTEMA PER LE NUOVE OPPORTUNITA’ DI SVILUPPO NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, Migrando: Pronti per il Futuro, MAECI-DGCS, Genova, 2015
- 21 Non esiste una definizione universale di blending ma è opportuno distinguere tra

meccanismi di miscelazione di risorse pubbliche (APS) e private usate per incentivare gli investimenti privati nei paesi partner e il blending di risorse pubbliche con altri fondi derivanti da altre istituzioni pubbliche (public-public blending) che non necessariamente mobilitano risorse aggiuntive per lo sviluppo

- 22 Recentemente Oxfam ha confrontato le principali definizioni di *blending* adottate a livello europeo valutando i) la natura delle risorse finanziarie utilizzate (es. APS, altro); ii) se è prevista la combinazione con altre forme di finanziamento; iii) se il meccanismo di *blending* deve mobilitare risorse addizionali; iv) la natura dei beneficiari del progetto. Per ulteriori informazioni cfr: "BLENDED FINANCE. What it is, how it works and how it is used", Oxfam, February 2017 <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/blended-finance-what-it-is-how-it-works-and-how-it-is-used-620186>
- 23 Cfr UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2014) World Investment Report 2014. Ginevra: UNCTAD.
- 24 Ibidem
- 25 Corte dei Conti Europea (ECA) Relazione Speciale n.16/2014 - 'L'efficacia del combinare le sovvenzioni dei meccanismi d'investimento regionali con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie a sostegno delle politiche esterne dell'UE. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_16/SR14_16_IT.pdf
- 26 Adattamento da World Economic Forum-OECD (2015) 'Blended Finance vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders—An Overview of the Strategic Use of Development Finance and Philanthropic Funds To Mobilize Private Capital for Development'. Cologny, Switzerland: WEF.
- 27 Corte dei Conti Europea (ECA) Relazione Speciale n.16/2014 - 'L'efficacia del combinare le sovvenzioni dei meccanismi d'investimento regionali con i prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie a sostegno delle politiche esterne dell'UE. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_16/SR14_16_IT.pdf
- 28 Cfr ad esempio Francesco Burchi, Pasquale De Muro, Aliez Kay e Sara Vicari, Impact Evaluation of the CEFA-Granarolo "Africa Milk Project", Università degli studi Roma Tre, CEFA ONLUS, Granarolo. <http://www.africamilkproject.org/it/progetto/>
- 29 Secondo la definizione del FMI e dell'OCSE è definito IDE l'investimento in un'impresa estera di cui l'investitore possiede almeno il 10% delle azioni ordinarie, con l'obiettivo di stabilire un "interesse duraturo" nel paese, una relazione a lungo termine e una significativa influenza nella gestione dell'impresa.
- 30 Cfr: UNCTAD, 2012: the *World Investment Report 2012* e il database UNCTAD al link <http://unctadstat.unctad.org/EN/>
- 31 Comunicazione Commissione Europea, "Un ruolo più incisivo del settore privato nella crescita inclusiva e sostenibile dei Paesi in via di sviluppo", Maggio 2014, [http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/AltriDocumenti/1_IT_ACT_part1_v2\[1\].pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/AltriDocumenti/1_IT_ACT_part1_v2[1].pdf)
- 32 Ibidem
- 33 I dieci principi divisi per categoria sono: Diritti Umani - 1) Alle imprese è richiesto di promuovere e rispettare i diritti umani universalmente riconosciuti nell'ambito delle rispettive sfere di influenza; 2) Assicurarsi di non essere, seppure indirettamente, complici negli abusi dei diritti umani. Lavoro; 3) Alle imprese è richiesto di sostenere la libertà di associazione dei lavoratori e riconoscere il diritto alla contrattazione collettiva; 4) L'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato e obbligatorio; 5) L'effettiva eliminazione del lavoro minorile; 6) L'eliminazione di ogni forma di discriminazione in materia di impiego e professione. Ambiente: 7) Alle imprese è richiesto di sostenere un approccio preventivo nei confronti delle sfide ambientali; 8) Intraprendere iniziative che promuovano una maggiore responsabilità ambientale; 9) Incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie che rispettino l'ambiente. Lotta alla corruzione: 10) Le imprese si impegnano a contrastare la corruzione in ogni sua forma, incluse l'estorsione e le tangenti.
- 34 Cfr. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_152553.pdf
- 35 Cfr. <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesITALIANO.pdf>
- 36 Testo di legge disponibile al link: <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/download/legge%2011%20agosto%202014%20n.%20125%20-.pdf>
- 37 La decisione per iniziative che superino l'ammontare di due milioni di Euro spetta al Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo istituito presso il MAECI (art. 21) e composto dal Ministro degli Affari Esteri e della cooperazione Internazionale o dal Vice-Ministro della Cooperazione allo Sviluppo, che lo presiedono, dal Direttore Generale della DGCS e dal Direttore dell'Agenzia.
- 38 Eduardo Missoni, "Indirizzo politico, governo, controllo e attuazione nella riorganizzazione della Cooperazione Italiana", ActionAid Maggio 2015: https://www.actionaid.it/app/uploads/2015/06/Riforma-Cooperazione_Italiana.pdf
- 39 Il *matching* è una particolare procedura di concessione di crediti di aiuto prevista dall'OCSE/DAC che prevede l'attivazione di un credito di aiuto italiano su richiesta di

un'impresa italiana che partecipi ad una gara internazionale finalizzata alla realizzazione di progetti di sviluppo in PVS, a cui concorrano aziende potenzialmente beneficiarie dal sostegno finanziario da parte del proprio Paese di appartenenza OCSE.

- 40 Banca del Gruppo BNP Paribas.
- 41 Cfr: M. Zupi, Opportunità per l'internazionalizzazione delle imprese con la nuova legge italiana per la cooperazione allo sviluppo, CeSPI 2015
<http://www.cespi.it/PDF/Zupi%202015-Oportunit%C3%A0%20cooperazione.pdf>
- 42 Elaborazione dati Oxfam Italia sulla base dei dati forniti dalla DGCS in http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/economia/cooperaz_finanziaria/imprese_miste/operazioniapprovate.html e dalla CDP.
- 43 Action Aid, L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo. Una nuova democrazia del cibo. Annuario delle cooperazione allo sviluppo 2014, Carocci Editore, Roma
- 44 Cfr: M. Zupi, Opportunità per l'internazionalizzazione delle imprese con la nuova legge italiana per la cooperazione allo sviluppo, CeSPI 2015
<http://www.cespi.it/PDF/Zupi%202015-Oportunit%C3%A0%20cooperazione.pdf>
- 45 Si tratta degli art. 2, 8, 12, 16, 17 comma 3, 23 comma 2, 27.
- 46 L'art. 27 rimanda esplicitamente al CICS la formulazione dei criteri per la selezione delle iniziative per la concessione di crediti agevolati alle imprese tenendo conto delle finalità e delle priorità geografiche o settoriali della cooperazione italiana, e anche delle garanzie offerte dai Paesi partner a tutela degli investimenti stranieri.
- 47 Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2016-2018, MAECI, CICS – bozza
- 48 Rappresentazione emblematica di questa tendenza è il dispendioso progetto dell'impianto idroelettrico Gilgel Gibe, affidato dal Governo Etiope all'impresa italiana Salini Impregilo attraverso un contratto del tipo EPC – Engineering Procurement and Construction (ovvero di tipo "chiavi in mano") finanziato attraverso lo strumento dei crediti di aiuto a favore dei Paesi partner, nella fattispecie dei crediti legati, erogati dal Ministero degli Esteri italiano. Considerata l'entità dei finanziamenti erogati per le tre diverse fasi del progetto dal 1999 ad oggi, Gilgel Gibe rappresenta il progetto più oneroso mai accordato nella storia del Fondo Rotativo del Ministero degli Esteri italiano e non è stato esente da controversie segnalate da un'indagine indipendente della Campagna per la riforma della Banca Mondiale nel 2008 che ha evidenziato violazioni dei diritti umani e danni ambientali connessi alla realizzazione di tale complesso idroelettrico, che ha comportato lo spostamento forzato delle persone che risiedevano nella zona dell'attuale bacino, generando un peggioramento sostanziale nelle loro condizioni di vita quotidiana.
- 49 Cfr: http://www.panapesca.eu/sites/panapesca.eu/files/Panapesca-Relazione_Gestione_Consolidato_2013.pdf
- 50 Secondo la legge il tasso di interesse agevolato è fissato in misura pari al 15% del tasso fisso di riferimento stabilito dal Ministero dell'Economia e delle finanze per il mercato industriale e a Febbraio 2015 era pari allo 0.32% annuo.
- 51 Decreto autorizzativo emanato in data 22.04.2011 con il protocollo n. 35946
- 52 http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/Normativaitaliana/2011-03-16_DelibereDirezionale1.pdf
- 53 Maria Grazia Rando, DGCS, "Pronti per il futuro: Imprese, Istituzioni e Ong a sistema per le nuove opportunità di sviluppo nella Cooperazione Internazionale" Genova, 21 settembre 2015 http://www.alce-liguria.it/upload/attivita/allegati/39_MGRando%20pronti%20per%20il%20futuro.pdf
- 54 Ibidem
- 55 Cfr. <http://www.pedon.it/it/chi-siamo/il-Gruppo-Pedon>
- 56 Cfr: https://www.feedingknowledge.net/home/-/bsd/10008/it_IT
- 57 Cfr: http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/20131119_cooperazione_etiopia.html
- 58 Per alcune attività realizzate in Guatemala, Honduras e Nicaragua c'è stato un finanziamento complementare del Common Fund for Commodities (CFC), che si è avvalso dell'International Coffee Organization (ICO) come entità designata alla supervisione tecnica dell'iniziativa.
- 59 Tra i quali Asociación Nacional del Café, ANACAFE - Consejo Salvadoreño del café (CSC) e Fundación Salvadoreña para Investigaciones del Café (PROCAFE) in Salvador; Instituto Hondureño del Café, IHCAFE, in Honduras; Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) in Costa Rica; Consejo Dominicano del Café (CODOCAFE) in Repubblica Dominicana.
- 60 In particolare, Slow Food ha fornito elementi metodologici e strategici rispetto al meccanismo di valorizzazione delle tipicità territoriali, facilitando anche il raccordo con iniziative commerciali in Italia (esempio, con l'impresa Pausa Caffè). Ucodep ha svolto un ruolo operativo, seguendo la componente del programma in Repubblica Dominicana.

- 61 Come da definizione del PPP Knowledge Lab della Banca Mondiale: "A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance",
<https://pppknowledgelab.org/ppp-cycle/what-ppp>
- 62 Formazione specifica per baristi di alto livello al fine di soddisfare i gusti e le esigenze dei clienti sia nazionali che internazionali, usare e mantenere i macchinari da bar, e più in generale acquisire capacità di gestione di caffetterie di medio/alto livello.
- 63 Il corso si propone come ambiente di interscambio tecnico/pratico con l'obiettivo di avvicinare reciprocamente i Paesi produttori e realtà italiane dell'espresso e della torrefazione. La scuola si avvale del contributo di diverse aziende italiane del settore che collaborano offrendo materiali didattici e *know-how* teorico.
Cfr: http://www.iao.florence.it/?page_id=3385
- 64 La dotazione di strutture di trasformazione ha permesso di eliminare la dipendenza dall'intermediario, che acquistava il caffè appena raccolto stabilendone il prezzo. Oggi i produttori sono dotati di strutture per spolare e seccare le bacche senza incorrere nel rischio di fermentazione che portava a perdita del valore del prodotto, limitando il margine di trattativa e il potere contrattuale.
- 65 Fonte: rapporti di monitoraggio e valutazione Ucodep-Oxfam
- 66 Cfr: https://www.feedingknowledge.net/02-search/-/bsdip/9733/it_IT
- 67 Iniziative microimprenditoriali soprattutto femminili per la promozione dei prodotti tipici di qualità nei territori ove il caffè è coltivato.

© Oxfam International – Giugno 2017

Il presente rapporto è stato scritto da Giorgia Ceccarelli (Oxfam Italia).

Questo rapporto si basa su una ricerca preliminare commissionata da Oxfam Italia alla South&Back Consulting. La ricerca *A multidimensional assessment of the Italian Cooperation's strategy to promote private agribusiness involvement in international development programming* è stata curata dal dott. Alessio Salvadori ed è consultabile inviandone richiesta a policy@oxfam.it

Per il supporto dato all'elaborazione e alla stesura del rapporto si ringraziano Federica Corsi, Elisa Bacciotti, Alessio Salvadori, Francesco Torrigiani, Eric Munoz, Hanna Saarinen e tutti coloro che hanno contribuito alla produzione di questo documento. L'impaginazione è a cura di Demostenes Uscamayta.

Questo rapporto fa parte di una serie di documenti miranti a informare l'opinione pubblica su temi relativi alle politiche umanitarie e di sviluppo. Per ulteriori informazioni sui temi trattati in questa pubblicazione rivolgersi all'indirizzo policy@oxfam.it

Questo rapporto è soggetto a copyright ma il testo può essere usato gratuitamente a fini di attività di sostegno, campagne di opinione, formazione e ricerca, a condizione che venga citata integralmente la fonte. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo gli sia notificato ai fini della valutazione di impatto. Per la copia sotto diverse modalità, l'utilizzo in altre pubblicazioni, la traduzione o l'adattamento deve essere richiesta un'autorizzazione e può essere chiesto un contributo. E-mail: policy@oxfam.it

Le informazioni contenute in questa pubblicazione sono corrette al momento della stampa. Pubblicato nel mese di Giugno 2017.



Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo finanziario dell'Unione Europea nell'ambito del progetto *'Table for nine billions: promoting Europe's role in growing food and climate justice worldwide'*. Il contenuto è responsabilità degli autori e in nessun caso può essere considerato come espressione del punto di vista dell'Unione Europea.

OXFAM

Oxfam è una confederazione internazionale di 20 organizzazioni che lavorano in rete in oltre 90 Paesi nel quadro di un movimento globale per il cambiamento, per costruire un futuro libero dall'ingiustizia della povertà. Per ulteriori informazioni contattare una delle seguenti agenzie o consultare il sito www.oxfam.org

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)	Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)	Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)	Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)	Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)	Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Germany (www.oxfam.de)	Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)	Observer:
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)	Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam IBIS (Denmark) (www.ibis-global.org)	
Oxfam India (www.oxfamindia.org)	
Oxfam Intermón (Spain) (www.intermonoxfam.org)	
Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)	
Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)	

www.oxfam.org



OXFAM